

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ALANA FERNANDA DE MEDEIROS JARDIM

**PROTAGONISMO POPULAR E PROTEÇÃO SOCIAL NO CRAS: A  
INDISSOCIABILIDADE DESSE MOVIMENTO EM DEBATE**

Porto Alegre  
2017

ALANA FERNANDA DE MEDEIROS JARDIM

PROTAGONISMO POPULAR E PROTEÇÃO SOCIAL NO CRAS: A  
INDISSOCIABILIDADE DESSE MOVIMENTO EM DEBATE

Dissertação apresentada como requisito para  
obtenção do grau de mestre pelo Programa de  
Pós-Graduação em Serviço Social, da Escola de  
Humanidades da Pontifícia Universidade  
Católica do Rio Grande do Sul .

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Berenice Rojas Couto

Porto Alegre  
2017

## Ficha Catalográfica

J37 p Jardim, Alana Fernanda de Medeiros

Protagonismo popular e proteção social no CRAS : a indissociabilidade desse movimento em debate / Alana Fernanda de Medeiros Jardim . – 2017.

139 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Berenice Rojas Couto.

1. Proteção Social. 2. Assistência Social. 3. Protagonismo. 4. Participação. I. Couto, Berenice Rojas. II. Título.

ALANA FERNANDA DE MEDEIROS JARDIM

PROTAGONISMO POPULAR E PROTEÇÃO SOCIAL NO CRAS: A  
INDISSOCIABILIDADE DESSE MOVIMENTO EM DEBATE

Dissertação apresentada como requisito para  
obtenção do grau de mestre pelo Programa de  
Pós-Graduação em Serviço Social, da Escola de  
Humanidades da Pontifícia Universidade  
Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dra. Jane Cruz Prates - PUCRS

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Tiago Martinelli - UFRGS

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dra. Berenice Rojas Couto - PUCRS

Porto Alegre  
2017

*A todos que fizeram parte dessas histórias e a tantos que poderiam estar contando as suas e as formas de lidar com a vida, às vezes tão doída, mas sempre inspiradora! Às lutas que ainda virão em tempos tão incertos e até insanos. Se os tempos são árduos; ainda mais combativos devem ser os sujeitos dessas histórias! A um grande sujeito que partiu, mas me deixou uma história de ternura, meu pai.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em especial, minha família, pois eles tornaram possível essa dedicação e trajetória, me acompanham e são a minha vida: meus filhos Lucas e Benício, respectivamente, primeiro e pequeno grandes amores; meu companheiro de sempre, Fabiano; minha mãe, apoiadora incondicional e meu primo e mui hermano Evandro que me instigou esse desejo de voltar a estudar: Ev que as nossas ideias divergentes não afastem os nossos corações.

Agradecerei sempre a minha orientadora, a maior inspiração de minha trajetória profissional. Reencontrá-la nesse momento foi um dos maiores presentes que recebi. Agradeço o aprendizado, o apoio, a continência e a ternura em tantos momentos. Indescritível!

Meu agradecimento aos colegas do CRAS Timbaúva que compreenderam as minhas ausências de forma tão parceira e solidária, tenho preciosos amigos lá; meus colegas da FASC, trabalhadores dessa política que tanto me orgulho de fazer parte, em especial minhas colegas de região! Agradeço a coordenação da Proteção Social Básica pelo apoio e a Direção Técnica da FASC pela inspiração pelo debate sobre a política.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, seus docentes, discentes e funcionários, em especial aos integrantes do NEPES, o meu agradecimento pela possibilidade de crescimento e momentos de aprendizagem. Também pela oportunidade concedida pela CAPES para a consecução desse estudo.

Aos professores, Jane Prates e Tiago Martinelli, que aceitaram contribuir com esse trabalho, só tenho a agradecer-los pelas indagações que me fizeram, caminhos que me apontaram, muito aprimoraram esse processo.

Agradeço, finalmente, pelos momentos vividos em aprendizado, um tanto conturbado, de intensa conciliação de tarefas e lugares, mas de plena ressignificação da minha trajetória pessoal. Sempre serei grata por cada dia que fez parte dessa oportunidade de retornar nessa incursão instigante que é o do conhecimento.

Meu estado de espírito sintetiza estes dois sentimentos [otimismo e pessimismo] e os supera: sou pessimista com a inteligência, mas otimista com a vontade. Em cada circunstância, penso na hipótese pior, para pôr em movimento todas as reservas de vontade e ser capaz de abater o obstáculo.

Gramsci

## RESUMO

O tema deste estudo são as ações de mobilizações e participação na proteção social básica que ampliam o protagonismo popular no âmbito da Política de Assistência Social delimitando-se na análise das ações dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) no município de Porto Alegre no período entre dezembro de 2011 e setembro de 2016. Tem como objetivo geral analisar ações de mobilização e participação desenvolvidas nos CRAS que ampliem o protagonismo popular com intuito de contribuir para a discussão sobre o papel da política na construção de espaços de democratização e afirmação de direitos. Trata-se de pesquisa qualitativa ancorada no referencial dialético crítico que visa explicitar as conexões entre as práticas singulares nos equipamentos de proteção social básica e os desafios postos à política de assistência social em tempos de SUAS a partir das categorias de análise do método dialético: a *totalidade*, a *contradição*, *mediação* e a *historicidade*. No que se refere às categorias explicativas da realidade elencou-se *a priori* Proteção Social, Protagonismo Popular e Participação. Na fase de análise (de conteúdo) emergiram as categorias empíricas: Assistência Social, Protagonismo e Subalternidade e Território. A operacionalização da coleta de dados foi dividida em duas fases. Na primeira fase da coleta de dados – foram enviados questionários a vinte e um CRAS de Porto Alegre para a identificação de ações desenvolvidas dentro do período delimitado e obtivemos o retorno de nove questionários. Já na segunda etapa de coleta de dados foram realizadas entrevistas em quatro CRAS que apresentaram ações convergentes com o conceito de participação e protagonismo popular. Como critério de seleção de amostra, buscou-se a diversidade de ações. Nesse sentido, em CRAS foi entrevistado um usuário e um trabalhador que tenham participado do planejamento ou execução dessas ações, totalizando oito entrevistas. Foram utilizadas entrevistas do tipo semi-estruturadas com roteiros prévios, gravadas com o consentimento dos pesquisados e posteriormente transcritas e analisadas. Os resultados da pesquisa demonstram que os CRAS vêm desenvolvendo ações que, efetivamente, estão contribuindo para o protagonismo popular, desse modo, potencializando a construção de sujeitos sociais e poderes locais com ênfase no conhecimento dos territórios. Destacamos como achados desse estudo: os processos de protagonismo e subalternidade, assim como a violência e a resistência, e ainda, a intersetorialidade e a fragmentação que, na tensão dialética dos contrários, são os dificultadores e potencializadores dessas ações com os quais se relacionam esses sujeitos protagonistas da comunidade bem como os trabalhadores da política.

**Palavras-chave:** Proteção Social. Assistência Social. Protagonismo. Participação.



## RESUMEN

El tema de este estudio son las acciones de movilización y participación en la protección social básica que amplían el papel popular bajo la política de asistencia social que delimita en el análisis de las acciones de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) en la ciudad de Porto Alegre entre diciembre de 2011 y septiembre de 2016. Su principal objetivo analizar la movilización y la participación en el CRAS desarrollado que se extienden el papel populares con el fin de contribuir a la discusión sobre el papel de la política en la construcción de espacios democráticos y los derechos de los estados . Se trata de una investigación cualitativa anclado en el marco dialéctico crítico que trata de explicar las conexiones entre práctica natural en el equipo básico de protección social y los desafíos planteados a la política de asistencia social, en sus tiempos de las categorías de análisis del método dialéctico: toda la contradicción y la historicidad. Con respecto al hecho de categorías explicativas enumeran la Protección Social, a priori, la participación de la gente protagonismo. En la fase de análisis (contenido) surgido de las categorías empíricas: Servicios Sociales, protagonismo y subalternidad y Territorio. La implantación de la recogida de datos se divide en dos fases. En la primera fase de recopilación de datos - se enviaron cuestionarios a los veintinueve años CRAS Porto Alegre para identificar las acciones desarrolladas dentro del período definido y obtener la devolución de nueve cuestionarios. En la segunda etapa de recolección de datos entrevistas se llevaron a cabo en cuatro CRAS presentar acciones convergentes con el concepto de participación y protagonismo popular. Como criterios de selección de la muestra, buscó la diversidad de acciones. En consecuencia, en CRAS fue entrevistado un usuario y un trabajador que participó en la planificación o ejecución de estas acciones, por un total de ocho entrevistas. Las entrevistas fueron de tipo semi-estructurado con guiones anteriores, grabado con el consentimiento de los participantes y posteriormente transcritas y analizadas. Los resultados de la encuesta muestran que el CRAS están desarrollando acciones que, efectivamente, están contribuyendo a la función popular, mejorando de este modo la construcción de sujetos sociales y las autoridades locales, con énfasis en el conocimiento de los territorios. Destacamos los resultados de este estudio: el papel de los procesos y la subordinación, así como la violencia y la resistencia, y también intersectorial y la fragmentación que, en tensión dialéctica de los opuestos, están obstaculizando y potenciar estas acciones que se refieren estos actores de la comunidad en cuestión y la política de los trabajadores.

**Palabras clave:** la protección social. Asistencia social. Protagonismo. Participación.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Quadro de análise das ações realizadas pelos CRAS – Porto Alegre – 2012-2016.....	62
Quadro 2 - A dialética da Violência.....	84
Quadro 3 - Organizações de usuários previstas pela Política Pública de Assistência Social.....	98
Quadro 4 - Propostas de estratégias coletivas para a participação social no trabalho social do PAIF .....	106

## **LISTA DE SIGLAS**

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania

FMI – Fundo Monetário Internacional

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NOB/RH - Norma Operacional Básica/Recursos Humanos

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social

PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNEP/SUAS - Política Nacional de Educação Permanente/Sistema Único de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2 A PROTEÇÃO SOCIAL EM MOVIMENTO: SEUS CAMINHOS E DESCAMINHOS</b> .....	26
2.1 CONCEITUANDO A PROTEÇÃO SOCIAL NOS MARCOS DA SOCIEDADE CAPITALISTA SOB A LUZ DA TEORIA MARXISTA .....	26
2.2 COMPREENDENDO O CAPITALISMO A PARTIR DA PERSPECTIVA DA TEORIA MARXISTA.....	28
2.3 REFLEXÕES SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA: SÍNTESE DE UMA VELHA DISPUTA.....	29
2.4 A PROTEÇÃO SOCIAL ENUNCIADA PELA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	39
<b>3 CAMINHOS PARA O PROTAGONISMO: A REALIDADE EM MOVIMENTO</b> .....	57
3.1 INQUIETUDES DE UM SUJEITO PESQUISADOR .....	58
3.2 ANÁLISES DAS AÇÕES REALIZADAS PELOS CRAS: COMO ACONTECE A PARTICIPAÇÃO.....	59
<b>4 O LÓCUS DAS AÇÕES: O TERRITÓRIO E SEUS LIAMES COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	70
4.1 TERRITORIALIZAÇÃO: O CHÃO POR ONDE ANDAM AS LUTAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	69
4.2 O TERRITÓRIO: LUGAR DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA POLÍTICA .....	75
4.3 O TERRITÓRIO: LUGAR DE VIOLÊNCIAS E RESISTÊNCIAS .....	82
4.4 O TERRITÓRIO E OS CAMINHOS DE INTERSETORIALIDADE .....	87
<b>5 ENSAIOS SOBRE PROTAGONISMO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PODER LOCAL</b> .....	93
5.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	95
5.2 PROTAGONISMO E SUBALTERNIDADE: NO MESMO LADO E NA MESMA MOEDA .....	112
5.2.1 Os mecanismos ideológicos da dominação e a subalternidade .....	115
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	126
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	131
APÊNDICE A – Instrumento de pesquisa I – Questionário .....	136
APÊNDICE B – Instrumento de pesquisa II – Roteiro de entrevista: trabalhador....	137

APÊNDICE C – Instrumento de pesquisa II – Roteiro de entrevista: usuário.....	138
APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	139

## 1 INTRODUÇÃO

Com os avanços obtidos no campo da Política de Assistência Social no sentido de reafirmá-la como integrante do sistema público securitário brasileiro, ao lado da Saúde e Previdência Social, assegurada na Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> e posteriormente, na consecução da Lei Orgânica de Assistência Social<sup>2</sup> (LOAS) como política de Estado, portanto, política pública e de direito do cidadão tem-se uma fundante armadura legal contra as práticas assistencialistas, clientelistas, e meritocráticas, negadoras da cidadania e mantenedoras da condição de subalternidade que, historicamente, marcaram a relação de acesso a Assistência Social impregnada pelo conservadorismo em sua gênese e cujos efeitos ainda se perpetuam na contemporaneidade.

Evidentemente, esse contexto jurídico-formal apresenta novas diretrizes e eixos estruturantes para o trabalho social, em especial, na sua inovadora concepção de proteção social básica. É importante ressaltar que, dentre as concepções e avanços alicerçados nesses marcos regulatórios, está o imperativo dessa política avançar na construção de estratégias e espaços que ampliem o protagonismo popular.

Trata-se de um caminho que poderá levar a uma contundente ruptura com o conservadorismo na assistência social e de sua ineficaz e insuficiente atuação como mera conformadora de demandas pela oferta de serviços e benefícios que ratificam a subalternidade dos sujeitos negando a premissa da implicação política dos sujeitos sociais e coletivos.

---

<sup>1</sup> Na Constituição Federal de 1988, Seção IV, em seu Art. 203: A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. A Constituição Federal de 1988 está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). > Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>2</sup> Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, consolidada com as alterações trazidas pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, a chamada Lei do SUAS Disponível em: <[://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm).> Acesso em: 18 nov. 2016.

Nessa esteira, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004<sup>3</sup> que apresenta as diretrizes para que a Assistência Social se afirme e se efetive como direito de cidadania e responsabilidade do Estado e, posteriormente, em 2005, através do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) da instituição da Norma Operacional Básica<sup>4</sup> (NOB-SUAS), primeiro em 2005 e depois em 2012<sup>5</sup>, se avança na implementação e consolidação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil.

Indubitavelmente, o SUAS, além de consolidar a primazia da responsabilidade estatal na condução da política através de um pacto federativo – mas com efetivo controle social – dá seguimento as diretrizes da LOAS e inova com a organização de um sistema de proteções por complexidades, introduz um sistema que não finda em si mesmo, pelo contrário, é avesso às ações pontuais, fragmentadas e focalizadas e aponta para a capilaridade da política de assistência social na afirmação dos direitos sociais.

Nessa perspectiva, com a PNAS são requisitadas novas formas de organização e gestão do trabalho no SUAS que viabilizem a materialização das seguranças sociais através de benefícios, serviços, ações socioassistenciais afiançadas pelos marcos regulatórios como a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> A PNAS/2004 – aprovada por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº. 145, de 15 de outubro de 2004 – estabeleceu as bases e eixos estruturantes para a implantação do SUAS no Brasil, cuja operacionalidade veio traduzida na Norma Operacional Básica do SUAS – NOB SUAS/2005, aprovada pela Resolução CNAS nº. 130 de 15 de julho de 2005. (BRASIL, CNAS, II Plano Decenal da Assistência Social (2016, p. 11). Disponível em: <<https://blogcnas.org/plano-decenal-da-assistencia-social-2016-2026/>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>4</sup> A operacionalização das ofertas da política no SUAS foi traduzida no texto da NOBSUAS/2005. Fonte: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>5</sup> A revisão da NOB-SUAS/2005 decorre da atualização da LOAS em seu art. 6º, §2º, que afirma que “o SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social”. Tal processo culmina com a deliberação e aprovação do texto da nova Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS/2012, aprovada pela Resolução CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL, CNAS, II Plano Decenal da Assistência Social (2016, p. 11). Disponível em: <<https://blogcnas.org/plano-decenal-da-assistencia-social-2016-2026/>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>6</sup> Com a aprovação pelo CNAS da Resolução n. 109, 11 de dezembro de 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais “define o rol de oferta e delimita o campo específico da assistência social, ao estabelecer as nomenclaturas dos serviços, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e o impacto social esperado” (BRASIL, CNAS, II Plano Decenal da Assistência Social 2016, p. 7). Disponível em: <<https://blogcnas.org/plano-decenal-da-assistencia-social-2016-2026/>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

Outrossim, nesse reordenamento de ações através do SUAS, é mister um avanço no debate, para além da defesa da proteção social pública, do movimento contraditório da própria proteção social, em sua servidão ao capitalismo, mas também como estratégia de garantia e ampliação dos direitos sociais arduamente conquistados.

Inserida nesse sistema de proteções por complexidades, cabe à proteção social básica, no SUAS, a materialização das dimensões preventiva, proativa e protetiva desse novo referencial – enfatizando a urgência de uma atuação antecipatória, dinâmica, e potencializadora dessa política na vida social<sup>7</sup>.

Tais mudanças vêm desafiando os gestores e trabalhadores sociais, pois além do debate realizado com a sociedade civil organizada, que contém importante tencionamento, é imprescindível a interlocução com outros atores dessa política, então, secundarizados: os sujeitos a quem se destina essa política.

Como assistente social, atuante num equipamento de proteção social básica da Fundação de Assistência Social de Porto Alegre (FASC), tais tensões têm rebatimentos importantes no cotidiano de trabalho e nas inquietudes que dele emergem.

Tendo em vista que as práticas sociais são construções de sujeitos coletivos, há que se considerar que nos avanços da PNAS muito se reconhece das conquistas democráticas, mas, inegavelmente, muito também se entrelaça com o projeto societário dessa profissão e as lutas dessa categoria profissional, que se encontram nesse cenário ainda mais requisitadas.

---

<sup>7</sup> Para compreender o conceito de vida social pretendemos fazer um duplo movimento: sua ontologia e teleologia para lamamoto. Primeiramente, lamamoto busca em Marx a essência humana, do indivíduo como um ser social político: “e sua manifestação vital é expressão e confirmação da vida social, porque a vida individual e a vida genérica do homem não são diferentes, embora a vida individual seja um modo especial ou mais geral da vida genérica (2008, p. 347). Vida social que está relacionada na análise dos impactos sociais que o capitalismo, ineditamente, trouxe para a reprodução das relações sociais, que na teoria social crítica, como salienta lamamoto: “[...] é entendida como reprodução da totalidade concreta desta sociedade, em seu movimento e em suas contradições”. A totalidade concreta se manifesta na vida social, aqui entendida como: “[...] reprodução de um modo de vida que envolve o cotidiano da vida social: um modo de viver e de trabalhar socialmente determinado. O processo de reprodução das relações sociais não se reduz à reprodução da força viva do trabalho e dos meios materiais de produção, ainda que os abarque. Ele se refere à reprodução das forças produtivas sociais do trabalho e da produção na sua globalidade, envolvendo sujeitos e suas lutas sociais, as relações de poder e o antagonismos de classes. Aquele processo inclui a reprodução da vida material e espiritual, ou seja, das formas de consciência social – jurídicas, religiosas, artísticas, filosóficas e científicas – através das quais os homens tomam consciência das mudanças ocorridas nas condições materiais de produção, pensam e se posicionam perante a vida em sociedade” (2008, p. 24). Fonte: IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social em Tempo de Capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.



Desde o ingresso como assistente social na proteção social básica a atuação num território tão excluído de acessos e direitos e ainda, numa marginalização geográfica da cidade, possibilitou – fazer dos desafios, que são exponenciais – possibilidades de atuação. Como disse Gramsci: “contra o pessimismo da razão, o otimismo da prática”.

E a nossa inexperiência no trabalho comunitário nos levou a recorrer à comunidade como estratégia de compreensão e intervenção social e tal aprendizado, junto aos sujeitos dessa política – aprendendo e convivendo com eles – fez crescer o nosso respeito e desejo de ensejar novas aprendizagens no trabalho que ainda desenvolvemos no CRAS, um espaço privilegiado para a nossa atuação e a fonte de nossas indagações.

Nessa perspectiva, não poderia ser diferente, elegemos como espaço de análise os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), por se constituírem como os principais equipamentos públicos desse sistema no âmbito da proteção social básica, descentralizando a gestão da política em consonância com a premissa de territorialização, tanto no que se refere ao diagnóstico dos riscos e vulnerabilidades territoriais, quanto na gestão e execução dessa política, no espaço vivo das relações e processos sociais comunitários. Estes equipamentos devem, de fato, se constituir como espaços de referência para os sujeitos dessa política, não somente pela proximidade com o seu cotidiano, mas pelo seu compromisso de articulação das forças vivas do território.

Daí a pertinência desse estudo, tanto para a reflexão sobre a concretude das diretrizes da PNAS no âmbito das ações de proteção social básica, quanto para o debate que tem sido realizado, das possibilidades de apropriação dessa política pelos seus sujeitos primordiais na construção de um projeto societário mais igualitário.

Diante do exposto, percebe-se uma importante questão: como fomentar estratégias de alteração de um cenário desigual e subalternizante? O SUAS configura que a proteção social básica, por sua atuação no território, se constitui como espaço privilegiado para a articulação e fortalecimento de ações que garantam formas de mobilização e participação na perspectiva da coletivização e politização de suas demandas.

Outrossim, os CRAS são desafiados, cotidianamente a assunção de um papel que pode transitar entre a esfera da conformação ou da ruptura, evidenciando o

processo contraditório que marca, em sua gênese e essência, a esfera da proteção social.

Nesse sentido, nosso tema de estudo: as ações de mobilização e participação na Proteção Social Básica que ampliam o protagonismo popular no âmbito da Política de Assistência Social direcionam o nosso olhar para a atuação dos CRAS buscando revelar os liames dessa tensão que permeia a materialização dessa política.

Cabe registrar que para tal estudo delimitou-se a análise de ações dos CRAS inseridos na Proteção Social Básica no âmbito da Política de Assistência Social realizadas no município de Porto Alegre no período entre dezembro de 2011<sup>8</sup> e setembro de 2016.

Nessa perspectiva, eis o desafio: como as ações de proteção social básica dos CRAS estavam contribuindo para a ampliação do protagonismo popular através de ações de mobilização e participação que efetivassem o papel da Política de Assistência Social na construção de espaços de democratização e afirmação de direitos constituía o nosso problema de pesquisa.

As questões que orientaram esse estudo e que se constituíram como pontos de partida dessa investigação seguiam por tais inquietudes:

a) Como os CRAS, lócus privilegiados de atuação da proteção social básica nos territórios, vem se constituindo como espaços de articulação e fortalecimento de ações que garantam a mobilização e participação popular na perspectiva da coletivização e politização das demandas dos usuários da Política de Assistência Social?

b) Como os trabalhadores sociais, inseridos nos CRAS, têm atuado na criação de espaços de lutas e efetivação dos direitos socioassistenciais contribuindo para a superação de práticas conservadoras e ampliando os espaços de protagonismo dos usuários da Política de Assistência Social?

c) Como os usuários dessa Política avaliam as ações de mobilização e participação popular desenvolvidas pelos CRAS na ampliação do protagonismo desses sujeitos?

---

<sup>8</sup> Em Porto Alegre o Sistema Único de Assistência Social foi implantado através do Decreto nº 17.256 de 05/09/2011 e em 2013 foi aprovado o Regimento Geral e Novo Organograma da Fundação de Assistência Social e Cidadania, através do Decreto 18198 de 1º de Fevereiro de 2013. Fonte: BRASIL, FASC. Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/>> Acesso em: 30 nov. 2016.

Partindo desses pressupostos esse estudo se propôs analisar tais ações com intuito de contribuir para a discussão sobre o papel da política na construção desses espaços. Para tanto se estabeleceu como desdobramentos desse objetivo primordial, os que seguem:

a) Conhecer as ações de proteção social básica nos CRAS que evidenciam a construção de ações e espaços de mobilização e participação que ampliem o protagonismo popular.

b) Analisar as dificuldades e as potencialidades para a efetivação do protagonismo popular nas ações que estão sendo desenvolvidas pelos CRAS na percepção dos trabalhadores.

c) Analisar as dificuldades e as potencialidades para a efetivação do protagonismo popular nas ações que estão sendo desenvolvidas pelos CRAS na percepção dos usuários.

Pretende-se, como sinaliza o referencial marxista que este estudo possa de fato contribuir na efetivação de um trabalho social concatenado com os novos tempos da política de assistência social e os novos desafios que a ela se embatem.

Nesse sentido, ancorado no método dialético-crítico, busca-se explicitar as conexões entre as práticas singulares nos equipamentos de proteção social básica e os desafios postos à política de assistência social em tempos de SUAS a partir das categorias de análise do método dialético: a totalidade, a contradição, a mediação e a historicidade.

Sobre o método dialético recorremos a Prates (2003) que refere que este método de desvendamento do real permite que na análise dos fenômenos sociais estes sejam contemplados em seus movimentos contraditórios e iluminados pela totalidade que os interconecta; outrossim, caminham juntos “forma e conteúdo” e ainda “razão e sensibilidade”.

No que se refere às categorias explicativas da realidade (MINAYO, 2007) elencou-se *a priori* Proteção Social, Protagonismo Popular e Participação. Já na fase de análise (de conteúdo) emergiram as categorias empíricas: Assistência Social; Protagonismo e Subalternidade e Território.

Como se trata de uma pesquisa de Mestrado esse trabalho também tem como objetivo a produção de conhecimento na área do Serviço Social, forçosamente desafiado frente às desigualdades societárias que acompanham a sua trajetória e sob as quais se debruça para formular respostas teórico-práticas, concatenadas com

suas bases ético-políticas. Há que se ressaltar que a revisão teórica e bibliográfica realizada ao longo da inserção no Mestrado qualificou esse processo teórico-metodológico e a sua operacionalização.

Dessa forma, optou-se por uma pesquisa qualitativa, pois segundo Minayo (2007) esta responde a questões da realidade que não são quantificáveis alcançando um adensamento na compreensão dos processos históricos e sociais que transitam no âmago das ciências sociais e por elas assumem visibilidade.

Martinelli (1999) nos ressalta que as pesquisas qualitativas têm uma perspectiva muito valiosa, pois buscam sujeitos e suas histórias, sendo imprescindível o contato direto com o sujeito da pesquisa, suas percepções, sua singularidade e o reconhecimento da experiência social do sujeito através de seu modo de vida. Ressalta a autora a importância da narrativa oral como instrumento que permite conhecer a realidade do sujeito a partir dos significados por ele atribuídos. Trata, portanto, da fonte oral como meio para desvendar e conhecer as experiências sociais vivenciadas pelos sujeitos.

Quanto à exploração de campo há que se registrar que se elegeu como espaço da pesquisa: a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) a gestora da Política de Assistência Social de Porto Alegre e, mais especificamente, teve como universo de pesquisa os seus equipamentos de proteção social básica, ou seja, os CRAS<sup>9</sup> de Porto Alegre.

Quanto ao universo de pesquisa e à amostragem e seus critérios de inclusão e exclusão há que se considerar que em razão do vínculo que a pesquisadora mantém com um dos equipamentos – atuando na coordenação técnica do equipamento – este CRAS (Timbaúva) foi excluído da pesquisa.

No que se refere às técnicas e procedimentos para operacionalização da coleta de dados julgamos importante detalhar que este processo foi dividido em duas fases. Na primeira fase da coleta de dados – foram enviados questionários aos CRAS de Porto Alegre (vinte e um equipamentos) para a identificação de ações desenvolvidas dentro do período de dezembro de 2011 a setembro de 2016 (pois

---

<sup>9</sup> Em Porto Alegre existem 22 CRAS: Timbaúva; Nordeste; Eixo-Baltazar; Santa Rosa, Noroeste; Norte; Farrapos; Centro; Ilhas; Partenon; Lomba do Pinheiro; Leste I; Leste II; Glória; Cruzeiro; Cristal, Centro-Sul, Hípica, Sul; Extremo Sul; Restinga Quinta Unidade; Restinga. Fonte: BRASIL, FASC. Proteção Social Básica. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc>>. Acesso em 30 nov. 2016.

esse foi o período aproximado em que se iniciou o reordenamento da proteção básica).

Como os instrumentos de pesquisa se constituem, segundo Minayo (2007) como a mediação entre os marcos teórico-metodológicos e a realidade empírica, pretendeu-se nesse questionário elencar as ações desenvolvidas pelos CRAS convergentes com o conceito de protagonismo popular desenvolvido neste projeto, sinteticamente apresentado no questionário (Apêndice A).

Com relação ao conceito de Protagonismo Popular desenvolvido nesse trabalho consideramos as práticas sociais e buscas de estratégias coletivas para superar a condição do usuário como mero destinatário de programas e serviços e que favoreçam a sua concepção como sujeitos políticos pela resistência, contestação e reivindicação de seus direitos sociais.

Já na segunda etapa de coleta de dados foram realizadas as entrevistas em quatro CRAS que apresentaram ações convergentes com o conceito. Como obtivemos o retorno de nove equipamentos – buscou-se a diversidade de ações como critério para essa eleição de amostra.

Nesse sentido em cada um desses espaços – tendo como referência o CRAS onde foi realizada a ação - foi entrevistado um usuário e um trabalhador que tenha participado do planejamento ou execução dessas ações.

Cabe o registro de que apesar das inúmeras dificuldades institucionais que a FASC enfrenta em sua atual gestão, a pesquisa teve receptividade acima da nossa expectativa – tanto pelo retorno formal dos questionários, quanto pelos retornos informais: contatos, indagações, relatos de apreciação do tema e a própria acolhida do pesquisador pelas equipes e sujeitos entrevistados.

Ainda quanto à amostragem cabe salientar que, segundo Minayo (2007), a pesquisa qualitativa valoriza menos a generalização e mais o aprofundamento. No decorrer desse estudo é apresentado um quadro síntese das ações eleitas – sua relação com as diretrizes da PNAS e as nossas considerações.

No que tange as entrevistas registramos que tais eram semi-estruturadas com roteiros prévios. Segundo Minayo (2007) esse tipo de instrumento utiliza um conjunto de questões que servem de orientação na interlocução, mas também permitem novos temas e questões trazidas à tona pelos entrevistados. Estes roteiros são apresentados nos Apêndices B e C.

Destacamos a análise de Prates (2003) que, nessa mesma linha, elenca que é necessário, nessa interação entre pesquisador e pesquisado uma postura atenta e compreensiva, que direcione para o diálogo com os temas do roteiro orientador, que são as questões que se deseja conhecer, mas sem tolher a expressão do entrevistado, requerendo uma postura que estimule o entrevistado a realizar a exposição de modo fluido. Creditamos a essa sinalização a riqueza e diversidade desses encontros/entrevistas e os resultados que ora apresentamos.

Outrossim, as entrevistas foram consentidamente gravadas e posteriormente transcritas e sistematizadas. Nessa etapa é pertinente ressaltar o cuidado com o consentimento e a garantia de anonimato dos sujeitos entrevistados, tendo os seus depoimentos autorizados através de termo de consentimento (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Apêndice D).

Os entrevistados estão identificados como **sujeitos trabalhadores**: ST1; ST2; ST3 e ST4 e respectivamente, **sujeitos comunitários** SC1; SC2; SC3 e SC4 correspondendo às quatro ações que foram relatadas nas entrevistas.

Denominamos **sujeitos trabalhadores** os técnicos sociais e coordenadores dos CRAS pesquisados. Estão inseridos na política de assistência social na condição de trabalhadores, cujos processos de trabalho materializam os princípios e eixos estruturantes da PNAS e SUAS. Esses sujeitos trabalhadores apresentaram as ações selecionadas explicitando aspectos do planejamento, execução e avaliação de seus resultados para os objetivos da proteção social básica. Tais entrevistas também permitiram compreender os impactos das mudanças conceituais do reordenamento da política como imperativo para suas intervenções.

Os **sujeitos comunitários** são os usuários e lideranças da comunidade que participaram das ações, indicados pelos CRAS para participarem da pesquisa e que protagonizaram – nas mais diversas formas – dessas construções coletivas, seja mobilizando a comunidade, atuando no planejamento e execução das ações e até mesmo fazendo parte dos processos decisórios que estavam em cena como será exposto no decorrer deste. Esses relatos sobre as ações também envolveram aspectos da vida em comunidade, daí a denominação de sujeitos comunitários evidenciando a importância de sujeitos que são coletivos.

Como refere Martinelli (2009) a concepção de sujeito coletivo retrata que o sujeito que está participando da pesquisa tem uma referência grupal. Dessa forma, a relevância não está atrelada ao “[...] número de pessoas que vai prestar a

informação, mas o significado que esses sujeitos têm em função do que estamos buscando com a pesquisa” (MARTINELLI, 1999, p. 24).

Tais sujeitos e suas significações foram fundamentais para o que buscávamos e para compreender os aspectos que envolvem essas experiências no âmbito da proteção social básica, como espaço de construção de uma proteção efetiva da política de assistência social, que se consolida pela promoção da democratização das relações, do desenvolvimento da autonomia e do protagonismo popular.

Segundo Minayo (2007), deve-se abordar a experiência dos entrevistados sobre o tema, não se perguntando por conceitos ou ideias que conduzem a definições abstratas externas à vivência dos mesmos. Também assinala a autora que cada questão do roteiro deve conter apenas alguns itens de relevância para o delineamento do objeto em relação a realidade empírica, enfatizando, portanto, as relevâncias previstas no projeto para o investigador e para o entrevistado. Salientamos que sob tais balizas construímos nossos instrumentos de coleta de dados.

Por questões administrativas e éticas se fez necessária à apresentação do projeto de pesquisa para a aprovação do Comitê de Ética da PUCRS, bem como à direção técnica da FASC, bem como à coordenação da PSB para que fosse operacionalizado e há ainda que se registrar que se pretendeu como estratégia de entrada em campo apresentar, sinteticamente, os objetivos do projeto para os coordenadores de CRAS em reunião coletiva com estes e com a coordenação da Proteção Social Básica antes do envio dos questionários e realização das entrevistas.

É importante destacar que também houve o compromisso do pesquisador com o processo de devolução dos dados da pesquisa através da publicização dos resultados em um seminário de debate organizado pela pesquisadora em que possam participar, além dos participantes entrevistados, outros sujeitos que se interessem sobre o tema.

Destacamos tal aspecto haja vista que é compromisso do pesquisador essa devolução, no que se refere aos resultados de sua pesquisa, por se tratar, primeiramente, de uma premissa ética do pesquisador materialista, e ainda, um

dever do Assistente Social, forçosamente por seu Código de Ética Profissional<sup>10</sup> sendo seu dever na relação com os usuários: “[...] devolver as informações colhidas nos estudos e pesquisas aos/às usuários/as, no sentido de que estes possam usá-los para o fortalecimento dos seus interesses” (2011, p. 29).

Ainda, no escopo dos princípios éticos que orientam a intervenção dos profissionais da área de assistência social, na NOB/RH<sup>11</sup> do SUAS (2011) é ratificado o compromisso com a devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas com o mesmo ensejo de seu fortalecimento, evidenciando a aproximação dos valores fundantes e parâmetros éticos do Serviço Social com os princípios a serem objetivados pela PNAS e SUAS, da mesma forma que estão conectados seus projetos de sociedade e o projeto profissional do Serviço Social.

Nessa perspectiva, também houve o compromisso de produção de material síntese dos resultados da pesquisa que será disponibilizado para os todos CRAS e também com a destinação de exemplares para os trabalhadores e usuários entrevistados bem como para a direção técnica da FASC, para a coordenação da Proteção Social Básica e Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre (CMAS).

Ressaltamos que nosso ensejo maior é contar as histórias que nos contaram! Ora, mas não meramente transcrevê-las e sim lhes atribuir significações que evidenciem as suas conexões singulares – com os processos sociais mais amplos que as envolvem – na perspectiva da totalidade; delimitando a temporalidade dessas vivências num tempo histórico em que se desenvolvem (e de que momentos decorrem) contemplando a historicidade que lhes marcam – e ainda, quais os reveses dos fenômenos expostos nessas narrativas – que conformam a vida social.

Dessa forma, diante de tantas histórias nos expuseram, procuramos problematizá-las articulando-as às determinações do contexto e assim fomos realizando um adensamento teórico sobre os temas, ilustrando as descobertas que emergiram desse processo investigativo tão intenso e revelador. E assim fomos

---

<sup>10</sup> O Código de Ética do/a Assistente Social e a Lei 8662/93 foram revistos e ampliados, incorporando as alterações do Código discutidas e aprovadas no 39º Encontro Nacional CFESS/CRESS consignadas na Resolução CFESS 594 de 21 de janeiro de 2011. Fonte: BRASIL, CFESS, 2011. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_CFESS-SITE.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf). > Acesso em 30 dez. 2016.

<sup>11</sup> A NOB – Recursos Humanos explicita esse compromisso. Fonte: BRASIL, 2011. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RHSUAS.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RHSUAS.pdf). > Acesso em: 30 dez. 2016.



tecendo as categorias explicativas que se anunciaram após cada análise e nos encontramos para que pudéssemos colorir-las!

Utilizamos para essa etapa, de análise, a de conteúdo (Bardin, 1979), pois permite a compreensão das mensagens em seus significados. E assim foi-se delineando esse encontro com as categorias emergentes consonantes aos objetivos dessa pesquisa e atinentes ao referencial teórico escolhido.

No capítulo que segue a esse iniciamos nossa primeira análise que trata da Proteção Social na sociedade capitalista sob a égide do ideário neoliberal e os seus rebatimentos na concepção e possibilidades de atuação da Assistência Social. Tratamos também de destacar a proteção social enunciada pela política de Assistência Social.

Posteriormente apresentamos os caminhos para o protagonismo, as ações dos CRAS que foram analisadas e que permitiram a compreensão da indissociabilidade da relação entre proteção social e protagonismo popular, e os seus movimentos na realidade que se apresenta, ora afastados, ora em sintonia, porém sempre em relação, como desenvolvemos. Tecemos considerações sobre o processo da pesquisa, mais, especialmente sobre a ida a campo, por se tratar de um momento de encontro com o real, e nossas inquietudes enquanto pesquisadora.

E prosseguimos, no capítulo que segue, em nossas análises, revelando o lócus – cenário em movimento no qual se desenvolvem essas histórias e suas vivências, violências e lutas: o território, expressão de universalidades e particularidades, o chão histórico para os caminhos para o protagonismo e seus liames com a política. Enquanto espaço de produção social em conexa relação com a totalidade – anunciador das agruras da geografia da sociedade, mas também continente para as possibilidades de superação.

Ressaltamos, no terceiro capítulo ainda, os caminhos de intersectorialidade e construção coletiva, como estratégias desses territórios, o que é desafiador haja vista que a lógica do capitalismo não é a integralidade e sim a fragmentação e a hierarquização e suas expressões em todas as esferas da vida social, como nas políticas e suas consecutivas materializações através de áreas, ações, serviços e profissões. Também emerge desse cenário a reflexão sobre novas formas de gestão da política traçados a partir da premissa da territorialização e participação popular.

Já no subsequente capítulo, tecemos considerações sobre os protagonismo, participação social e poder local anunciando a tensão dialética que acompanha os

processos sociais de subalternidade e protagonismo popular que se revelam na relação com a política de assistência social. Abordamos a subalternidade compreendendo os seus mecanismos ideológicos de dominação que possibilitam o entendimento de tais entraves sócio-históricos. Evidenciamos marcos normativos acerca da organização de usuários previstas pela política pública de Assistência Social bem como orientações técnicas e propostas de estratégias de ações coletivas para a proteção social básica por compreendermos que esse estudo também materializa uma intenção de transformação da realidade, como anunciamos.

No derradeiro apresentamos nossas considerações que, certamente não serão o fim dessas histórias, pois essas decorrem do real e esse permanece em “constante movimento”, apresentamos nesse estudo, nossa forma de compreensão. Das dúvidas e inquietações iniciais à busca por tais conexões, muito se aprendeu e se “desaprendeu”. Certezas viraram incertezas e a abertura para as descobertas que advieram nos levaram a outras descobertas e inquietudes no caminho, como bem disse o educador Paulo Freire: “Ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar”.

## **2 A PROTEÇÃO SOCIAL EM MOVIMENTO: SEUS CAMINHOS E DESCAMINHOS**

Pretendemos, ao longo desse capítulo, analisar a categoria proteção social, primeiramente, nos marcos da sociedade capitalista, para enunciarmos seus limites e possibilidades, em face da contradição que lhe é inerente e constitutiva nesse cenário.

Tal análise se faz necessária tendo em vista que tal exploração conceitual e sobre a proteção social, enquanto categoria de análise do campo das políticas sociais possibilita também a compreensão dos entraves sócio-históricos, enfim, o campo de disputa em que se insere a política de Assistência Social. Por tal razão, em momento subsequente, tecemos considerações sobre a velha disputa que é o campo do social e as políticas de proteção social em tempos de prevalência do ideário neoliberal.

Tal cenário teórico nos permitirá trazer à tona os avanços normativos e legais que permeiam o campo da proteção social no advento da PNAS e do SUAS, mas também os seus limites, imprecisões conceituais e operacionais que nos levarão ao momento subsequente, no qual apresentamos nossa crítica a uma centralidade calcada na oferta de serviços e benefícios dessa proteção que secundarizam sua finalidade primordial.

Diante de tal pretensão, a atinência do tema da proteção social é o objetivo desse capítulo, tendo como foco de análise, a proteção social nos marcos da sociedade capitalista e como teoria iluminadora do real, a marxista, dentro da matriz socialista, como desenvolvido por Camila Pereira em sua tese de doutorado (2013).

Tal entendimento mostra-se imprescindível para a reflexão sobre os desafios atuais postos para as políticas sociais e, nesse encadeamento, para a Política de Assistência Social e o protagonismo popular, tema que desenvolvemos nesse estudo.

### **2.1 CONCEITUANDO A PROTEÇÃO SOCIAL NOS MARCOS DA SOCIEDADE CAPITALISTA SOB A LUZ DA TEORIA MARXISTA**

Na trajetória que leva a constituição do capitalismo é evidenciado que este, ao produzir acumulação, exploração e riqueza, produz, simultaneamente, a pobreza e

acentua a desigualdade e a precariedade do modo de vida da classe trabalhadora, requisitando medidas de proteção social que vão, ao longo de sua trajetória, configurando-se conforme as relações de força e luta do cenário sócio-histórico como sintetizaremos ao longo desse capítulo.

Esta análise conceitual e contextualizada emerge da necessidade de entender que propostas são tecidas pela teoria marxista no campo da proteção social com intuito de compreender, por sua vez, os limites e possibilidades postas no campo contraditório da sociedade capitalista no cenário atual.

Evidentemente, o desafio de explorar conceitualmente a proteção social, dentre as diversas teorias que a explicam, sob a perspectiva da teoria social crítica, portanto derivada da Matriz Socialista, se dá em razão da profundidade de sua análise da sociedade capitalista, com suas contradições e fraturas, e ainda, pela convergência do nosso projeto profissional com o projeto societário que perseguimos. Para Camila Pereira “[...] a Matriz Socialista apresenta a defesa da proteção social pública, gratuita e universal, comprometida com a satisfação de necessidades humanas e a resolução (ou, ao menos, alívio) dos males sociais causados e perpetuados pelo capitalismo” (PEREIRA, C., 2013, p. 283).

A autora prossegue explicitando que a Matriz Socialista é constituída por duas correntes, que apresentam, conseqüentemente, visões distintas da proteção social:

A primeira, afinada com a ideologia do Socialismo Democrático, encara as medidas protetivas como sendo sempre benéficas à sociedade como um todo, já que supostamente contribui para a melhoria da qualidade de vida de seus destinatários e favorece a construção da equidade o que, por consequência, estimula a fraternidade e reprime os conflitos entre classes. Antagonistas do conflito radical, os socialistas democráticos pleiteiam transições e reformas pacíficas, graduais nos marcos da democracia burguesa (PEREIRA, C. 2013, p. 283).

No que se refere à outra corrente:

Para o marxismo, contudo, a proteção social é contraditória e pode, como já visto, tanto ser vantajosa às classes oprimidas e contribuir para o alcance da emancipação humana, quanto, ao mesmo tempo, ser útil ao capital e à sua reprodução. E ainda que a transição democrática seja desejável, esta teoria entende que o conflito de classes é inerente ao sistema capitalista, sendo seu fim apenas possível com a extinção deste modo de produção (PEREIRA, C. 2013, p. 283).

Camila Pereira desenvolve ainda que, nas duas correntes há o reconhecimento de que a proteção social está relacionada às necessidades humanas que devem ser concebidas como direitos, portanto, sua consecução transita na responsabilização do Estado. Apesar da primeira corrente apresentar uma análise mais branda do conflito de classes e propor uma transição gradual para a melhoria da sociedade, que compreende ser possível pela via da democracia burguesa; a segunda corrente, a marxista aprofundará sua análise do conflito de classes e dessa deriva um conceito de proteção social que consubstancia a análise de sua profunda contradição nos marcos da sociedade capitalista, sendo essa a nossa opção teórica, fazendo-se necessária a compreensão desse cenário em questão.

## 2.2 COMPREENDENDO O CAPITALISMO A PARTIR DA PERSPECTIVA DA TEORIA MARXISTA

Como ponto inicial de nossa análise, recorreremos a Karl Marx e Friedrich Engels (2014, p. 23) que assim tecem: “A história de toda a sociedade até nossos dias é a história da luta de classes”.

É importante recuperar que, na trajetória das relações sociais, é um marco histórico, no século XVII, o advento da industrialização e o capitalismo como um novo modo de produção e acumulação que redesenhou não só as relações no campo do trabalho humano, explorado; e comerciais, de distribuição e expansão capitalista, mas apresentou um campo ideológico e político para a justificação desse sistema econômico.

Oriundo desse sistema, um agudizamento das desigualdades sociais, pela expropriação dos meios de produção, outrora nas mãos de vários segmentos do trabalho humano que passa a ser detida pelos capitalistas modernos, a burguesia e a concentração da crescente riqueza advinda da produção faz igualmente crescer, a pobreza dentre a emergente classe explorada, os trabalhadores.

Diante deste quadro, fica a problematização: como a sociedade que produz riqueza, contraditoriamente, produz a pobreza massificada dentre aqueles que são os principais vetores desse sistema de produção? Neste novo cenário histórico, carenciado de explicações acerca das transformações que ocorriam de forma

acelerada, a teoria marxiana apresenta uma análise acurada do capitalismo, desvendando sua gênese e também apresentando as suas fragilidades.

No âmbito das relações sociais, Marx e Engels (2014) referem que o advento da sociedade burguesa moderna que sucedeu a feudal não suprimiu a oposição de classes, mas constituiu um sistema mais simplificado de oposição de classes, com novas formas de opressão e luta entre estas: burguesia e proletariado.

Nesse sentido o capitalismo: “substituiu a exploração disfarçada sob ilusões religiosas e políticas pela exploração aberta, cínica, direta e brutal” (MARX; ENGELS, 2014, p. 28).

Na mesma exposição afirmam que para continuar oprimindo uma classe, a dominante precisa assegurar a existência servil. No capitalismo o operário moderno empobrece na medida em que a riqueza é acumulada – ou seja, o sistema evidencia a sua incapacidade de provisão e se começam as fraturas mais afeitas à tensão e luta do proletariado – nascidas na própria existência do capital.

Logo, na análise apresentada nas mais diversas obras de Marx – nesse capítulo buscamos o Manifesto do Partido Comunista, redigido por Marx e Engels em 1848 que apresenta além da compreensão histórica desse processo social, o compromisso político dos autores com a supressão desse sistema de exploração, – é possível compreender a origem e o desenvolvimento do capitalismo e, sobretudo, a insurgência da luta de classes que ancorará as reivindicações por medidas que atendam às necessidades e riscos específicos que derivam desse sistema de exploração, servindo a interesses diversos e contraditórios, que constituirão os mecanismos de proteção social.

### 2.3 REFLEXÕES SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA: SÍNTESE DE UMA VELHA DISPUTA

Com a ascensão capitalista, assiste-se à produção de um contexto de desventuras para a classe que vive da força de seu trabalho – incitando respostas às carências pessoais e coletivas que afligiam contingentes de “desvalidos”. Se por um lado, ao longo da história da humanidade, sempre esteve presente a piedade e a ajuda, em grande parte, derivadas da ação religiosa, com a constituição do conflito de classes polarizado entre burguesia e proletariado – urge a necessidade de

respostas mais complexas e institucionalizadas para as disparidades sociais – acumulação de riqueza e produção de pobreza - sob a forma de medidas de proteção social. Em consonância com a exposição:

Isso suscitou mudanças na proteção social, particularmente no que se refere ao seu conteúdo e à sua institucionalidade, a qual se tornou mais especializada devido, entre outros motivos, à insuficiência dos mecanismos de proteção indiferenciada diante da insegurança social produzida pelas novas formas de exploração do trabalho industrial; e ao apogeu do movimento operário que pressionava o Estado por melhores condições de vida e de trabalho na perspectiva dos direitos (PEREIRA, C., 2013, p.16).

Então teremos a pressão do movimento operário reivindicando melhores condições de vida face à desproteções decorrentes dessa nova organização social e produtiva. Segundo Camila Pereira (2013) ainda que a divisão de classes e a desigualdade social tenham se tornado aceitáveis contando, inclusive, com um arcabouço teórico e ideológico que as defendiam, como o liberalismo<sup>12</sup>, a mobilização dos operários em luta por igualdade e direitos de cidadania exigia explicações e intervenções no âmbito do Estado, e por outro lado, havia a necessidade de mão-de-obra crescente nas etapas iniciais do capitalismo que provocou o deslocamento de um contingente de trabalhadores do campo para a cidade.

Dessa forma, interessava ao desenvolvimento do capitalismo a manutenção dessa força viva de trabalho, mantendo-a nas condições apenas de sua reprodução para a atividade produtiva.

Há que se registrar que as medidas protetoras surgidas no contexto industrial estavam condicionadas a contribuições prévias e obrigatórias que eram geridas pelo Estado, e este último regulava a proteção aos trabalhadores com vínculo formal, sob a forma de um seguro social, mas essa modalidade – servia como integração do proletariado ao sistema dominante – apaziguando a ordem pública. Vislumbramos

---

<sup>12</sup> É importante registrar que a teoria do Estado Liberal surgiu através de importantes mudanças que refletiram as lutas políticas durante o desenvolvimento do capitalismo inglês e francês com a emergência de uma nova filosofia política centrada no indivíduo, acima dos direitos divinos absolutistas. Dessa forma, procuravam uma nova organização do Estado baseada nessa nova concepção de homem. Nessa perspectiva, o liberalismo pode ser definido como um conjunto de princípios e teorias políticas, que apresenta como ponto principal a defesa da liberdade política e econômica apresentando forte rejeição ao controle do Estado na economia cabendo a este a defesa e asseguramento dessas liberdades individuais como a da propriedade. No modelo liberal o sistema econômico, ou melhor dizendo, o mercado deveria ser livre, pois segundo um de seus expoentes, Adam Smith, no século XVIII, sua “mão invisível” autorregularia a economia e seria viabilizadora da coesão social. CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. 3. ed. Campinas: Papirus, 1990.

nesse contexto histórico as primeiras formas de tratamento das expressões da questão social<sup>13</sup>, pela via da proteção social, visando a manutenção do binômio dominação/exploração.

Destacamos a experiência do chanceler Otto Von Bismarck na Alemanha, no século XIX, como resposta do Estado aos movimentos insurgentes contra a exploração do trabalho.

Em 1883, o chanceler alemão Otto von Bismarck sanciona a Lei do Seguro saúde para o Trabalhador (Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter). A nova lei tornava o seguro saúde nacional, compulsório para os empregados e cofinanciado por empregadores e patrões. Em 1884, é sancionada a Lei de Seguro de Acidentes de Trabalho (Unfallversicherungsgesetz RGBI Nr. 19), visando proteger o trabalhador contra os acidentes de trabalho. Esta lei atribuía responsabilidade ao empregador de compensar o trabalhador em caso de acidente de trabalho (SOUSA, 2016, p. 226).

Como analisa Sousa trata de uma resposta “conservadora às pressões por reformas mais radicais” (2016, p. 226). E dessa forma, as respostas à questão social, por meio de modalidades de proteção social foram se constituindo, muito mais compensatórias, do que como mecanismos de alteridade das condições sociais desiguais. Ainda sobre o seguro social Camila Pereira ressalta:

Tal fórmula se mostrou bastante eficaz para os objetivos a que se propunha, principalmente depois de sua cobertura para outras categorias de trabalhadores, e para outros segmentos sociais, no século XX. Isso porque, ao mesmo tempo em que garantia o atendimento presente e futuro de necessidades sociais básicas, regulava os atendidos e obtinha dividendos financeiros, econômicos e políticos para o sistema que administrava. Portanto, não é casual que dentre diferentes espécies de proteção social o seguro social seja considerado a sua espinha dorsal (2013, p.16).

Cabe registrar que essa modalidade de seguro social perpassa outros períodos, constata Camila Pereira (2013) como o Estado de Bem Estar, que nos anos de 1940 até 1970, na Inglaterra e em vários países do mundo, configura um

---

<sup>13</sup> Para Iamamoto a questão social no capitalismo “[...] condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais [...]” (2018, p.156). Fonte: IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social em Tempo de Capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.



sistema mais amplo e que vem a abranger outros segmentos<sup>14</sup>, a seguridade social, que adquire status de direito social sob a responsabilidade do Estado e que significou o apogeu da segurança social na sociedade capitalista industrial. Tratava-se de uma organização sociopolítica na qual o setor público estava comprometido:

[...] com o pleno emprego (embora masculino), a cobertura universal de serviços sociais; e com a garantia de um mínimo de renda a todos os cidadãos (trabalhadores ou não trabalhadores) sob a égide dos direitos, deu suporte a esse tipo de proteção (PEREIRA, C., 2013, p.17).

Evidentemente, havia o propósito de manutenção do capitalismo – a salvo das suas crises – e a manutenção da exploração dentro de uma razoabilidade que servisse ao sistema e ao modelo de produção, tendo o Estado o seu regulador vital, num pacto, denominado de keynesianismo<sup>15</sup> entre o Estado, mercado e setores organizados da classe trabalhadora. E a cada nova crise, um novo arranjo político, econômico e social para a sua preservação, como se assiste novamente, com a crise de 1970, e a emergência de um novo modelo socioeconômico, o neoliberalismo<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Segundo Sousa, nos Estados Unidos a proteção social emerge durante a Grande Depressão, como reposta aos seus impactos foi sancionada a Lei de Seguridade Social (Social Security Act) em 1935. “Esta Lei estabelecia programas de seguro social: aposentadoria para idosos e seguro-desemprego. A Lei previa, ainda, a provisão de serviços de saúde e de assistência social para gestantes, crianças, idosos e cegos” (2016, p. 226). SOUSA, Rômulo Paes de. Proteção Social. In: FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline. (Orgs.). Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 226-229.

<sup>15</sup> O keynesianismo está baseado nas argumentações do inglês Jonh Manard Keynes que, em 1936, apresenta uma teoria que diagnosticava a crise capitalista – e apresentava que para o problema do desemprego a solução – novas orientações liberais – seria a atuação de um outro agente para o equilíbrio do mercado, o Estado, através de políticas monetárias e fiscais. Essa é uma teoria econômica do começo do século XX, que apregoava a forte ação do estado na economia com o objetivo atingir o pleno emprego, ou seja, o pleno uso das forças produtivas. Dessa forma defendia políticas governamentais no âmbito da produção e reprodução da força de trabalho para o combate ao desemprego – rivalizando com Hayek que não aceitava essa intervenção estatal (que julgava a causa dos regimes totalitaristas) e com o final da Segunda Guerra Mundial, a necessidade de um conjunto de forças sociais para o reerguimento da Europa devastada, vence a teoria keynesiana como ideário hegemônio até a nova crise do capitalismo em meados de 1970. SAYAD, João. Dinheiro, Dinheiro: inflação, desemprego, crises financeiras e bancos. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

<sup>16</sup> Em 1944 Hayek publica sua obra, o Caminho da Servidão, um manifesto político que expressa a sua preocupação com a ameaça socialista – que considera uma volta à barbárie - e defendendo o avanço das ideias liberais, ou seja, da livre atuação das forças espontâneas do mercado, canalizado pela supremacia das vontades individuais. Se tais ideais permaneceram obscurecidos pela expansão do keynesianismo por décadas, ressurgue vigorosamente como teoria explicativa e solução para o novo momento de estagnação econômica e desemprego na década de 70, a crise do modelo de produção típico fordista, cuja causa é atribuída ao Estado intervencionista, dispendioso, que causa o entrave à prosperidade do capitalismo concorrencial. Ao lado de Milton Friedman e outros teóricos,

Este movimento evidencia que as crises no capitalismo não são fenômenos eventuais, mas processos imanentes que se manifestam ciclicamente em função da tendência de queda da taxa de lucros provocada pela concorrência intercapitalista, aumento da produtividade do trabalho e sobreacumulação de capital, em contextos de baixos salários e desemprego crescente [...] Cabe salientar que esse processo de reorganização do capitalismo, para fazer frente a mais uma de suas crises estruturais, só se viabiliza pela intervenção ativa dos Estados nacionais e o papel do fundo público como financiador da acumulação. Simultânea e dialeticamente, as políticas sociais representam a face de luta dos movimentos sociais e a dimensão de conquista da classe trabalhadora decorrente das pressões e mobilizações em busca de respostas a necessidades sociais de reprodução social, ainda que invariavelmente de modo insuficiente e limitado (RAICHELIS, 2013, p. 611).

Sobre o fortalecimento das ideias neoliberais, Dardot e Laval (2016) alertam que diante de um contexto de nova crise cíclica do capitalismo, alegando o fracasso das políticas de regulação keynesiana diante da crise do petróleo em 1970, são reerguidas as ideias de Hayek e outros teóricos de que o Estado não pode prejudicar as forças espontâneas do mercado, ou seja, o capitalismo livre.

Nessa perspectiva os autores relatam que, para esses teóricos, o Estado foi acusado de fracassar na tentativa de eliminar a pobreza ou reduzir as desigualdades, e assim foram reconsideradas as premissas que, após a Segunda Guerra Mundial asseguraram um compromisso entre as grandes forças sociais.

Dessa forma, todas as reformas sociais desde o fim do século XIX foram postas em dúvida em nome da liberdade absoluta dos contratos e da defesa incondicional da propriedade privada. Assim sendo, se até então as mazelas sociais eram atribuídas ao capitalismo; a partir dos anos 80 essas e outras agruras foram atribuídas ao Estado sob a égide do neoliberalismo.

Um dos argumentos apresentados, na análise dos autores sobre essa justificativa ideológica para esse desmonte da assunção coletiva e estatal dos riscos era de que as respostas do Estado além de serem dispendiosas e pouco resolutivas

---

travarão uma luta ideológica contra a atuação do Estado defendendo a total liberdade do mercado – formando um arcabouço teórico que atacará as políticas de regulação keynesiana, cuja cobertura dos riscos do Estado de Bem Estar Social – e nos interessa especialmente, pois esse ataque tinha como alvo aquelas proteções geradas no antagonismo do capitalismo – que eram vistas como desestimuladoras ao progresso individual e portanto do conjunto da sociedade. A partir daí a flexibilização da produção e a desregulamentação das garantias vinculadas ao trabalho assalariado e outros ditames de políticas monetárias e orçamentárias restritivas se espalharam por diversos países, tendo como seus ícones Ronald Reagan e Margareth Thaeher. Dessa forma, além de definir o neoliberalismo como um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do Estado na economia devemos concebê-lo como uma racionalidade que assolou o mundo. Fonte: DARDOT; Christian; LAVAL, Dardot. A nova razão no mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

tinham ainda mais efeitos negativos do que positivos, e essa crítica se situava na dimensão valorativa, ou seja, as proteções do Estado desestimulavam a assunção da responsabilização individual e o empreendedorismo – fundamentais alavancas para o desenvolvimento da sociedade livre.

Ora, nessa mesma linha de pensamento, os neoliberalistas atacavam que a generosa cobertura estatal fragilizava as redes de apoio – da família, vizinhança – acomodando os indivíduos numa condição de preferência ao ócio em detrimento do trabalho. Dessa mesma natureza é uma constante, no discurso neoliberal, a crítica da dependência gerada pela cobertura generosa de riscos concedidos pelos sistemas de assistência social, desnecessárias haja vista que no mercado se encontram amplas condições do indivíduo realizar escolhas para si – que o levariam ao caminho da prosperidade.

O que se percebe é que há a naturalização dos riscos sociais e a gestão desses riscos passa a ser uma gestão individual e assim não há uma assunção coletiva dos riscos da sociedade e o fracasso individual é atribuído a sua inabilidade na gestão dos riscos.

E o que fazer com os que precisavam da proteção social, outrora fornecida pela via do Estado? Não poderíamos nos abster da análise que Dardot e Laval (2016) fazem da demonização da proteção social do Estado, como apresentamos e da recomendação neoliberal de que a atuação estatal deve ser mínima nessa área. Primando pela redução do gasto público e do tamanho do Estado em favor de seu equilíbrio e da limitação da dívida pública o que assistimos é a recomendação de que cada um deve ser responsável pelo seu sucesso, e os fracassados devem receber austeras medidas.

Prosseguindo mesma lógica, se as causas para o desemprego e estagnação econômica estavam associadas ao custo e rigidez do trabalho, sob o receituário neoliberal imperava flexibilizar e retirar o que onerava o capitalista – o grande empreendedor na sociedade e a recomendação disciplinar sob desempregados é de que, não recebendo auxílios estatais, se recoloquem mais rapidamente nas precárias condições de trabalho que aparecerem.

Daí o espírito das políticas de “welfare to work”, algo como bem-estar para trabalhar, ou seja, passar da ajuda social para o trabalho<sup>17</sup> no terreno da política de

---

<sup>17</sup> Lembra, na Inglaterra, a Lei dos Pobres de 1834 – seguindo o espírito da economia clássica e do princípio da utilidade, traduziu-se na imposição de um regime quase penitenciário aos residentes das

emprego, responsabilizando e coagindo os desempregados para seu assujeitamento às vontades do mercado. Da mesma forma, os subsídios sociais passam a ter uma série de condicionalidades comportamentais que tentam agir, naqueles que ainda não se dobraram a essa racionalidade – para que o façam – pois o que está em risco é a sua existência no mundo.

Como alerta Potyara Pereira:

[...] a proteção social nunca esteve, como agora, tão associada ao trabalho assalariado, à renda, ao mérito associado ao poder de consumo, ao consumo conspícuo, à lógica comercial e, por isso, nunca esteve tão distanciada da proteção social como um direito devido e desmercadorizado. Diante desse quadro, seria mais apropriado dizer que a noção de proteção social, em seu conjunto, está se afastando da concepção de direito do trabalhador de ser protegido e assistido contra as consequências do trabalho assalariado, que gera desemprego e miséria, para se identificar com a obrigação de todos a se inserirem ou se pautarem pelos ditames desse tipo de trabalho. De onde se conclui que se for o caso de eleger uma tendência representativa da proteção social contemporânea, deve-se dizer que ela está sofrendo um processo contínuo de laborização e monetização, que exige o desmonte da cidadania social e redundando numa regulação antissocial e perversa, que mais pune do que protege (ou assiste) o trabalhador, em benefício do capital (2013, p. 649).

No contexto atual, sob a égide neoliberal tem-se assistido em larga escala a retração da ação estatal em detrimento de um pacto entre sociedade civil, mercado e Estado que regride a proteção social do campo do direito para a filantropia, a solidariedade, e a autoresponsabilização dos sujeitos bem como a inserção dos assistidos em programas de proteção focalizados, seletivos e meritocráticos. Como pontua Raichelis sobre o cenário internacional e brasileiro no que se refere às políticas sociais e proteção social:

As políticas sociais e o sistema de proteção brasileiro, no contexto da crise internacional, reproduzem em grande medida os traços regressivos das tendências assinaladas, entre as quais: predomínio de políticas focalizadas na extrema pobreza em detrimento de políticas sociais universais; ênfase nas condicionalidades ou contrapartidas como mecanismo de controle seletivo do acesso a benefícios a que os usuários teriam direito; substituição de análises socioeconômicas dos determinantes da pobreza por argumentos morais com base em comportamentos desviantes como causadores da pobreza; culpabilização dos pobres pela sua situação de privação; revalorização da família como principal canal de absorção dos “novos riscos sociais”. (RAICHELIS, 2013, p.631).

Então não se trata somente de retração de investimento estatal, mas também da destituição do Estado como protagonista nesse campo e a ascensão do mercado e demais iniciativas privadas. A nova modalidade de proteção social nesse contexto, segundo Potyara Pereira (2013) denominada “*welfare mix*”, ou seja, algo como bem-estar misto, apresenta o acordo entre Estado, mercado e sociedade civil – numa relação de horizontalidade e complementariedade que contrapõe a noção de direito à proteção estatal.

Na conjuntura dos grandes desafios a serem enfrentados, reafirma-se, pois, a perspectiva de defesa da esfera pública das políticas sociais e da proteção social, contra a mercantilização e privatização dos serviços sociais públicos, pela universalização e democratização de direitos e acessos ao conjunto da população (PEREIRA, P., 2013, p. 631).

As propostas econômicas que impõe uma contrarreforma do Estado e que decorrem desse ideário e projeto societário desigual que apregoa o neoliberalismo e o marco desse receituário atual tem no Consenso de Washington<sup>18</sup> a sua principal base, e tais conformações incidirão no campo das políticas sociais, sendo que o

---

<sup>18</sup> Segundo Novaes: “Na América Latina, na segunda metade dos anos 1980, como uma resposta à crise econômica pela qual algumas nações deste subcontinente passavam por conta da política econômica desenvolvimentista, o ideário neoliberal foi disseminado pelos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID)” (2008, p.7). Como exigência para renegociar as dívidas externas, a adesão ao “receituário” de políticas liberais significava, segundo o autor que as nações: “[...] deveriam desregular mercados, abrir suas economias, implementar práticas nãointervencionistas, bem como abdicar de todo o projeto de cunho nacionalistadesenvolvimentista [...]. Foi referendada, sob a tutela do governo dos EUA, a recomendação da implantação das políticas neoliberais como condição para conceder “cooperação” financeira externa, bilateral ou multilateral [...]. Podemos, então, resumir as propostas do Consenso de Washington, por intermédio de dez medidas, a saber: 1. Ajuste fiscal: o Estado limita seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público. 2. Redução do tamanho do Estado: limitação da intervenção do Estado na economia e redefinição de seu papel, com o enxugamento da máquina pública. 3. Privatização: o Estado vende empresas que não se relacionam à atividade específica de regulamentar as regras sociais e econômicas e de implementar políticas sociais. 4. Abertura comercial: redução das alíquotas de importação. Estímulo ao intercâmbio comercial, de forma a ampliar as exportações e impulsionar o processo de globalização da economia. 5. Fim das restrições ao capital externo 6. Abertura financeira: fim das restrições para que instituições financeiras internacionais possam atuar em igualdade de condição com as do país. Redução da presença do Estado no seguimento. 7. Desregulamentação: Redução das regras governamentais para o funcionamento da economia. 8. Reestruturação do sistema previdenciário. 9. Investimento em infraestrutura básica. 10. Fiscalização dos gastos públicos e fim das obras faraônicas. Na época da gestação deste Consenso neoliberal, o Chile servia como “paradigma”, uma vez que foi o país pioneiro, no subcontinente, na implementação de políticas neoliberais. Assim, o Consenso de Washington, por meio da aplicabilidade deste receituário nos países latino-americanos, afirmava sobre a “governabilidade” – instaurar, nestes países, assolados por uma profunda crise econômica, condições de restabelecimento de seus mercados. Na gestão Fernando Henrique Cardoso, o Brasil investe num alinhamento com os EUA e num projeto de globalização liberal [...]” . (NOVAES, André. Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais: um balanço crítico. Revista Ensaio – n.1, v.1, ano 1, 2º semestre de 2008, p. 7 – 8. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/plano-decenal/decalogo-socioassistencial.pdf>> Acesso em 7 jan. 2017.

trato das questões sociais tendem, nesse contingenciamento a serem cada vez mais distantes das lógicas dos direitos e garantias sociais que promoveriam.

Camila Pereira destaca como a proteção social está: “presente em diferentes modos de produção e em todas as etapas do capitalismo”, contudo, sem linearidade ou unilateralidade, “pelo contrário, a trajetória do chamado processo de proteção social é perceptivelmente irregular, sinuosa, quando não regressiva; e pode apresentar-se sob várias denominações, que indicam diferentes modalidades e complexidades de intervenção” (PEREIRA, C., 2013, p. 22). Da mesma forma em seu caráter dialeticamente contraditório:

[...] dependendo das mudanças estruturais e das correlações de forças políticas em vigência, a proteção social pode ser focalizada ou universal; comprometida com direitos de cidadania ou méritos exigidos pela competitividade econômica; atender necessidades humanas ou as do capital; proteger de fato ou punir; e ser, simultaneamente, positiva ou negativa (PEREIRA, C. 2013, p. 22).

A compreensão de como a proteção social se configura como contraditória e multifacetada, a partir das considerações acima, possibilita uma abordagem mais criteriosa no seu uso e problematização, buscando o seu deciframento no cenário em questão, seja no resgate de suas origens, seja na compreensão de suas características na contemporaneidade.

A importante contribuição da teoria marxista, embora não tenha se detido sobre a categoria da proteção social se dá justamente na compreensão crítica da história do modo de produção capitalista e da contradição presente nesse sistema que ao atender as demandas, as necessidades sociais, também reverte em benefício para o capital.

Nesse sentido, as ações de proteção social no capitalismo, minimizam, mas não alteram as causas da desigualdade e tampouco almejam esse objetivo, pois demandariam a supressão das bases do sistema capitalista, das relações de produção, exploração e propriedade.

Ainda que reconheça essa tensão dialética, de que é no âmago do capitalismo que se inicia o movimento de sua superação, na atualidade – e não seria diferente – as práticas que compõem as medidas de proteção social no capitalismo têm se mostrado residuais, seletivas e focalizadas, por decisões na esfera política e determinações econômicas:

Falar de proteção social capitalista não é tarefa simples, a começar pelo fato de ela não ser apenas *social*, mas também *política* e *econômica*; isto é, a proteção social gerida pelo Estado burguês e regida por leis e pactos interclassistas, que procuram conciliar interesses antagônicos, sempre se defrontou com o seguinte impasse: atender necessidades sociais como questão de direito ou de justiça, contando com recursos econômicos escassos porque, de acordo com a lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, ser investida em atividades economicamente rentáveis (PEREIRA, P., 2013, p. 637).

Como vimos, ao longo de suas etapas o capitalismo também desenhou estratégias de manutenção de sua expansão e tentativas de enfrentamento às suas cíclicas crises, bem como a classe trabalhadora fez incorporar as suas demandas num sistema de seguridade social, mediado pelo Estado, que assegurou a legitimidade dessas reivindicações como direitos sociais, indissociáveis dos civis e políticos.

Tal cenário de disputa alterou-se ao longo dessas etapas e novas configurações para a consecução das medidas de proteção social foram alterando a primazia e responsabilidade do Estado na sua execução e provimento, adquirindo contornos distintos, conforme os processos sócio-históricos, no entanto, sempre um campo contraditório sob o jugo do capitalismo, segundo Potyara Pereira (2013) “menosprezada, porém nunca descartada”:

Sob esse poder estrutural, a proteção social pensada como um tipo de provisão de bem-estar coletivo tem sofrido as seguintes injunções, para não dizer desmoralizações, principalmente quando se destina aos mais pobres: é tratada, pejorativamente, como *tutela* ou *paternalismo* estatal, o que desqualifica o seu *status* de política pública e estigmatiza tanto os que com ela trabalham quanto os que a ela fazem jus. Contudo, contraditoriamente, apesar de menosprezada, ela não é descartada pelo sistema que a engendra, mas colocada a serviço da satisfação das insaciáveis necessidades do capital, em detrimento da satisfação das necessidades sociais, que vem sendo ostensivamente rebaixadas em nível bestial de sobrevivência animal (PEREIRA, P., 2013, p. 640).

Assim, depreende-se que o significado da proteção social nem sempre é protetivo, justo e igualitário – atravessado por contradições - assume várias configurações, modalidades, coberturas e concepções, pois está relacionada ao contexto histórico, às relações sociais, às lutas e conquistas dos interesses diversos que tencionam o campo em que se materializa.

É preciso compreender suas contradições para refutar a parcialidade de ações compensatórias e discriminatórias pela via da proteção social e qualificar a luta coletiva pela participação política e social.

## 2.4 A PROTEÇÃO SOCIAL ENUNCIADA PELA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nesse capítulo pretendemos discorrer sobre a Proteção Social afiançada na gestão pública da Política de Assistência Social na sociedade brasileira, bem como as possibilidades e limites de sua consecução, nos marcos da sociedade capitalista.

Dessa forma, recorreremos aos marcos normativos e legais para explicitarmos tais compromissos, enquanto política pública de seguridade social afiançadora de direitos.

Outrossim, no decorrer, desenvolvemos as contradições postas a essas determinações, algumas no âmago da própria estruturação da política, mas principalmente, explicitamos as concepções concorrentes – progressistas e conservadoras – da assistência social que estão em debate e que emergiram de nossa pesquisa.

Estabelece a LOAS, em sua redação original, no artigo 1º que “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 2011, p.1).

Tal concepção evidencia que se trata de uma política que visa assegurar uma cobertura estatal dos riscos sociais, sendo essa proteção um direito, divergindo por sua vez das recomendações neoliberais de assunção individual dos riscos como apresentamos anteriormente. Daí advém um importante tencionamento entre a garantia formal e a sua materialização no cenário atual.

Em artigo subsequente na LOAS, este alterado com redação consonante ao SUAS, daí a denominação Lei do SUAS, a assistência social passa a ter como objetivos:



I - **a proteção social**, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011);

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011);

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 2/24

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011);

II - **a vigilância socioassistencial**, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011);

III - **a defesa de direitos**, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASÍL, 2011, p.1 e 2, grifo nosso).

Essa garantia no ordenamento jurídico brasileiro prescinde, no entanto, de uma análise das desproteções que emergem das vicissitudes e malogros da sociedade capitalista, fragmentando por segmentos quem deve ser “protegido” em detrimento de uma concepção de desigualdade que abarca, certamente, diferentes condições e ciclos de vida, mas que remetem uníssonas a uma condição de classe e uma polarização de interesses antagônicos que é o cerne da questão social e as suas expressões.

Evidentemente, é inegável a importância da Lei, bem como aprovação da PNAS e a estruturação da política através do SUAS que inaugura um modelo de organização da gestão e oferta dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais que representam avanços importantes em todo o território nacional.

Nessa perspectiva, podemos afirmar que com a aprovação da PNAS é ratificada a Assistência Social como política pública, sendo apresentadas as diretrizes para a sua consecução, bem como outras definições conceituais e operacionais – no SUAS - sem prescindir das garantias e avanços contidos na LOAS e na Constituição Federal.

Desses marcos legais até o avanço conceitual de proteção social que a PNAS anuncia é inegável que é com base nessas premissas legais que foram constituídos os seus princípios primordiais que ressitua a proteção social como alicerçada dos direitos sociais.

E o que são os direitos sociais? Recorremos a Couto:

Compõe o direito social a ideia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas. (2006, p.183).

Partindo da assertiva de que a proteção social é a segurança social – por meio de mecanismos jurídico e formais – ela não passa de mero asseguramento retórico – se não materializada pelas políticas sociais, que, efetivamente trazem para a vida as suas intenções, princípios e diretrizes por meio de ações, serviços, benefícios, equipamentos e os profissionais que nela se inserem.

Conforme ratificado na NOB/SUAS 2012 a proteção social, ao lado da vigilância socioassistencial e da defesa de direitos, deve ser viabilizada pelo sistema público, o SUAS.

Art. 1º A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, **organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS.** Parágrafo único. A assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social (BRASIL, 2012, p.1, grifo nosso).

E retomando a noção de segurança social, no que se refere às seguranças alicerçadas pelo SUAS, destacamos a importância do desenvolvimento de autonomia que identificamos no artigo 4º :

I - acolhida: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial devendo as instalações físicas e a ação profissional conter: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.

II - renda: operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;

III - convívio ou vivência familiar, comunitária e social: exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

**IV - desenvolvimento de autonomia: exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes.**

V - apoio e auxílio: quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos. (BRASIL, 2012, p. 2 e 3, grifo nosso).

A concepção de que o desenvolvimento de autonomia, do exercício da cidadania e o protagonismo é uma segurança social, portanto fundante de uma proteção social mais condizente com a matriz socialista é justamente o ponto que pretendemos desenvolver ao longo de nossas análises. Em continuidade, na NOB SUAS 2012 é ressaltado sobre a premissa de proteção sociassistencial:

Art. 7º A garantia de proteção socioassistencial compreende:

**I - precedência da proteção social básica, com o objetivo de prevenir situações de risco social e pessoal;**

**II - não submissão do usuário a situações de subalternização;**

**III - desenvolvimento de ofertas de serviços e benefícios que favoreçam aos usuários do SUAS a autonomia, resiliência, sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social;**

IV – dimensão proativa que compreende a intervenção planejada e sistemática para o alcance dos objetivos do SUAS com absoluta primazia da responsabilidade estatal na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;

V – reafirmação da assistência social como política de seguridade social e a importância da intersetorialidade com as demais políticas públicas para a efetivação da proteção social (BRASIL, 2012, p.4, grifo nosso).

Dessa forma, é atribuído à proteção social básica uma dimensão antecipadora e preventiva das situações de riscos – o que se configura um ineditismo e uma concepção mais dinâmica da política – e o reconhecimento de

situações de subalternização que envolve, historicamente, a relação de acesso à proteção social.

Igualmente importante, é a afirmação de que devem ser promovidos serviços e benefícios que favoreçam o desenvolvimento da “autonomia, resiliência, sustentabilidade e protagonismo dos usuários”. Desse desenvolvimento do protagonismo entendemos que poderá, a concepção de proteção social, atingir um patamar condizente com seus princípios valorativos e projeto societário.

Como destacamos, esse contexto jurídico-formal apresenta novas diretrizes e eixos estruturantes para a concepção de proteção social básica enquanto direito social, consolidando a primazia da responsabilidade estatal, no entanto, apesar da importância desses marcos regulatórios, ainda percebe-se um distanciamento do imperativo da política avançar na construção de estratégias e espaços que ampliem o protagonismo popular.

É preciso avançar, para além da defesa da proteção social pública, que se reconheça o movimento contraditório da própria proteção social, engendrada no capitalismo, mas que também é garantia de direitos sociais e potencializadora de resistências ao contexto de exploração e desigualdade que nos assola.

Certamente, nesse sistema de proteções por complexidades que é o SUAS a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial representam mais do que “atenções” a riscos e vulnerabilidades. Ainda que ofertem serviços e benefícios socioassistenciais que atendem as necessidades imediatas, e por vezes individuais, ambas contém a dimensão política da assistência social, cabendo fazer desse pressuposto, um norte para suas estratégias de intervenção.

Segundo a PNAS:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

No que se refere à Proteção Social Especial, a PNAS divide em média e alta complexidade, mas podemos sistematizar, nos termos da política que proteção especial é concebida como:

A proteção social especial é a 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 sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo (BRASIL, 2004, p. 37).

Se, por um lado, cabe à proteção social básica a materialização das dimensões preventiva, proativa e protetiva desse sistema com ênfase na atuação antecipatória e potencializadora dessa política na vida social; no que tange à proteção social especial estão previstas ações que garantam a proteção à vida e à dignidade daquelas situações nas quais as violações dos direitos já atingem um patamar de risco e gravidade.

A política de Assistência Social, como reafirma a PNAS e a sua “inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (BRASIL, 2004, p. 31).

Esse é o caráter inovador da proteção social que a PNAS impõe. E sua inovação reside no fato de que, nem sempre foi essa a concepção de proteção social assegurada, pois prevaleceu na história brasileira, enquanto proteção estatal aquelas iniciativas relacionadas ao campo da Previdência para atender as “circunstâncias” da pobreza, desvantagens ou outras desventuras que poderiam ser aliviadas com tais medidas. Como destaca Sousa:

No Brasil, desde o século XIX, ocorrem iniciativas para conferir algum grau de proteção social aos funcionários públicos. Contudo, é somente na Constituição de 1934 que se utiliza o conceito de “Previdência”, indicando o modelo triplice de financiamento (Estado, empregador e empregado). É somente no regime da Constituição de 1946, com o detalhamento decorrente da Lei Orgânica da Previdência Social, o sistema previdenciário é padronizado, com ampliação da proteção social e criação dos benefícios relacionados às circunstâncias que poderiam implicar vulnerabilidade às famílias: natalidade, funeral e reclusão (2016, p. 226).

No entanto, no caso da Assistência Social, a proteção social não é contributiva, e ainda que esteja ao lado da Saúde e Previdência compondo a

Seguridade Social, se guia por princípios de gratuidade e universalidade e objetiva a promoção dos direitos sociassistenciais, é, portanto, resistência:

Garantir a universalidade e a gratuidade nas políticas públicas é estabelecer, diante de um projeto hegemônico, resistências a partir da legislação social constituída pela luta dos trabalhadores num contexto de mercado capitalista. A condição não contributiva prevista na Assistência Social implica um esforço de ampliar a Seguridade Social àqueles que possuem proteções trabalhistas, bem como àqueles que não estão cobertos pelo seguro social (MARTINELLI, 2014, p. 233).

Dessa forma, a proteção social que nos detivemos a analisar é a anunciada no âmbito da Política de Assistência Social para aqueles que sob situações de desproteções demandam um conjunto de seguranças sociais, sendo essas na esfera dos direitos, também resistências como nos sinaliza Martinelli.

Da compreensão de que a proteção social está inserida na formalização de um conjunto de seguranças sociais estatais chegamos à significação de proteção social como objetivo da política e ainda como categoria de serviços prestados. Então não se trata somente de um compromisso, proteção social precisa ser operacionalizada. Tais concepções nos levarão a tecermos algumas considerações sobre essa oferta de proteção social, como desenvolveremos a seguir.

O uso da expressão proteção social aparece na literatura especializada de assistência social com três significados diferentes. O primeiro é como sinônimo de seguridade social. Neste caso, a assistência social é definida como proteção social não contributiva, para diferenciar-se da previdência social que define seu vínculo a partir do ingresso no mercado de trabalho e com contribuições financeiras individuais obrigatórias aos fundos de previdência. Na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em sua forma vigente, proteção social aparece com dois significados: a) como um dos objetivos da Assistência Social; b) como categoria de serviços prestados às populações vulneráveis divididos em básicos e especiais [...] (SOUSA, 2016, p. 228).

Outrossim, ainda sobre os marcos legais que alcançamos, julgamos pertinente a sinalização de Sousa (2016), pois este nos alerta que, apesar de se constar que a partir da última década do século XX, tenhamos o avanço na América Latina e em outros países em desenvolvimento, da proteção social como política pública, é vigente nos países desenvolvidos, que outrora anunciaram e alavancaram medidas de proteção social, o retraimento da socialização dos custos da

desigualdade em razão dos ditames liberais de redução do financiamento público estatal.

Tais ventos que assolam outras partes do mundo, que sequer conhecem os níveis de desigualdade que vivenciamos, vêm rebatendo nas conquistas e direitos sociais que tão recentemente garantimos e que vêm sendo tão arditosamente desmantelados sem a preocupação de causarem ainda mais desigualdade, insegurança e desproteção.

#### 2.4.1 A proteção social e a armadilha da oferta na política de Assistência Social

Pretendemos, ao longo deste subtítulo, tecer considerações acerca da proteção social enquanto categoria de serviços prestados, como concebe a LOAS, e a relação dessa concepção com o que consideramos a armadilha da oferta no campo da proteção socioassistencial.

No SUAS, conforme preconiza a PNAS, é responsabilidade da proteção social básica através dos CRAS a gestão e a organização das redes socioassistenciais, para que ofertem um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada, desenvolvendo serviços, benefícios e programas do SUAS a partir de uma leitura atenta, vigilante e propositiva das necessidades das famílias referenciadas a esses equipamentos com ênfase nas ações coletivas.

Ao se propor problematizar o protagonismo popular nas ações de Proteção Social Básica desenvolvidas pelos CRAS – com o advento do SUAS, não se pretende tratar desse tema isoladamente do debate que tem sido realizado no âmbito da Assistência Social brasileira, de sua ruptura com o conservadorismo e seus correlatos como o patrimonialismo, o clientelismo e a meritocracia.

Constata-se que a lógica do patrimonialismo e do clientelismo, e a cultura da subalternização, que Carmelita Yazbek (1992) tão bem trabalha, estão incorporadas nos mecanismos de dominação da sociedade brasileira, mas a caminhada pela construção da Assistência Social como direito social tem sido pautada no rompimento das formas cada vez mais cruéis de se exercitar essa subalternidade (COUTO, 2014, p. 390).

Daí o ensejo de trazer para o debate as ações que têm sido realizadas pelos equipamentos públicos de proteção básica no sentido de compreender como envidam esforços na ruptura ou manutenção da subalternidade na relação com o usuário, no campo da proteção social bem como a concepção de proteção social atribuída à política de assistência social nesse processo, através dos relatos das entrevistas que realizamos com sujeitos trabalhadores – identificados como ST1; ST2; ST3 e ST4 e os sujeitos comunitários – identificados respectivamente como SC1; SC2; SC3 e SC4.

Atinente ao que desenvolveremos, segue o relato de ST3, pois as entrevistas que realizamos também explicitaram aspectos que suscitaram a reflexão que ora apresentamos:

A ideia não é mais aquela de estar atendendo individualmente, é no coletivo. Então temos que trabalhar mais forte ainda o que é a política da assistência social com eles, o que nós aqui como assistência social vamos poder oferecer, quais são os nossos serviços, isso é constante, é um trabalho constate quais são nossos serviços, o que a gente tem que fazer, o que podemos fazer quanto trabalhadores da política da assistência, oferecer, acho que é mais em relação a isso, claro a gente trabalha em grupo, com acompanhamento familiar, algo objetivo é isso, grupo, oficina, acompanhamento familiar, acolhida coletiva, visita domiciliar, mas um dos objetivos principais que eu mais me identifico é isso, o trabalho constante da autonomia deles, deles perceberem essa autonomia, que na verdade já existe, e o que a política da assistência está aqui fazendo, dentro da comunidade (ST3).

Apesar do evidente compromisso com as premissas da PNAS e a ênfase nas ações coletivas, essa “oferta” no âmbito da proteção social ainda situa o sujeito ao qual se destina essa política distante da sua construção enquanto sujeito político que é a finalidade precípua de sua proteção, principalmente para construir os caminhos da superação dessa condição de desproteção.

Conforme fragmento de outra entrevista no qual o sujeito trabalhador relata uma fala de liderança comunitária: “[...] vocês têm que mostrar quais os serviços que vocês oferecem, vocês têm que nos dizer que daí a gente vai atrás, junto” (ST3). Há uma ênfase na relação da política com a oferta de serviços e uma secundarização do papel político do sujeito comunitário na possibilidade de construção de uma pauta de reivindicações.

Ainda sobre a armadilha da oferta, cabe ressaltar que é preciso refletir sobre o indicativo de participação da população contido nos marcos legais e o seu



protagonismo também no que se refere a eleição de quais são as necessidades que a ação socioassistencial deve atender e esse juízo não cabe a outro senão aquele que a detém.

Como expõe Couto (2014) o campo da política social, mais especialmente, da Assistência Social pode ser campo de reiteração da subalternidade justamente porque lida com as necessidades básicas do sujeito. Segundo a autora, citando Karl Marx, o homem para fazer história precisa ter as necessidades básicas satisfeitas e se a Assistência Social se destina a esse suprimento deve, em conformidade com Couto “[...] tentar cumprir de forma que realmente garanta que simultaneamente está se disputando a própria política social, na qual a riqueza construída neste País possa ser devolvida para quem é de direito” (2014, p.19).

Em se tratando das necessidades humanas básicas, julgamos atinente ao tema a exposição contida da obra de Camila Pereira (2013) que refere que as necessidades humanas básicas são definidas como aquelas precondições universais que, uma vez atendidas, possibilitam a participação social no sentido democrático. A autora ainda continua explicitando que se trata, primeiramente, da satisfação para além de um mínimo biologicamente estabelecido – saúde física - e que em segundo, da necessidade de exercer a autonomia de agência e de crítica – um nível mais elevado de participação, de crescimento como ser social, criticando o mundo em que vive e, se necessários, agir para mudá-lo.

Considerando que a autonomia - no sentido dessa participação crítica e ativa é uma necessidade humana basilar, há que se refletir sobre os espaços sociais em que essa necessidade é atendida, viabilizada, e ainda, potencializada, no sentido de mediatizar outros acessos às demais necessidades, efetivando os direitos socioassistenciais.

E nesse sentido, é pertinente problematizar qual a consonância com a política de assistência social, no contexto atual, em seu reordenamento proposto pelo SUAS, para além da estrutura político-institucional e de suas normatizações. Como afirma Andrade (2009) é fundamental que o SUAS se constitua num movimento de massa potencializando a transformação e democratização das relações entre Estado e sociedade civil:

Assim sendo, o caráter inovador do SUAS deve estar alicerçado na subversão da ordem, ressignificando e democratizando os múltiplos espaços e mecanismos de exercício do poder, quer seja na formulação,

execução, monitoramento e controle social das ações públicas voltadas à materialização do direito à proteção socioassistencial (ANDRADE, 2009, p.106).

Ainda em conformidade com a exposição de Andrade (2009) para que se rompa com práticas sustentadas em relações tuteladoras que reafirmam a subalternidade do usuário, visto nessa concepção como “objeto de intervenção”, ou como afirmamos, “demandatário de ofertas”, há que se estabelecer relações sociais que o reconheçam como sujeito político, portador de direitos e na gestão da política de Assistência Social, pela garantia de seu acesso e exercício do direito de participação e informação, enfatizando a dimensão socioeducativa e política dessa relação.

A construção dessas relações pressupõe esse reconhecimento que Andrade (2009) denomina de proteção pró-ativa, da promoção da participação do usuário no diagnóstico socioterritorial e de efetivo exercício da condição de sujeito de direitos que requer uma concepção para além de destinatário de serviços e benefícios, mas como sujeito protagonista, participando ativamente da concepção e avaliação das diferentes instâncias e processos da política.

Nesse sentido, torna-se imprescindível o desenvolvimento de metodologias fundadas nesse compromisso ético-político de construção de uma nova cultura política de participação crítica desses sujeitos, com novas mediações e intervenções no trabalho social. Nas entrevistas identificamos uma mudança importante na concepção e processo dessa relação entre sujeitos trabalhadores e sujeitos comunitários.

Aqui no CRAS é muito forte os espaços coletivos, eu me identifico muito com o trabalho coletivo, em grupo, oficinas, acolhidas coletivas, não temos muito este trabalho da mesa individual, eu aqui e o usuário do outro lado, isso é algo que eu vejo mais resultados, porque nós mostramos e eles conseguem visualizar melhor a autonomia deles, porque é no momento do coletivo que eles começam a falar e a contribuir, mostram e a gente consegue mostrar que não somos nós que temos as respostas, eles mesmos conseguem se dar conta que começam a conversar e contribuir, então por isso eu acho que é rico o coletivo, e tirar este estigma que é a assistente social que tem a resposta que ela que vem e diz qual a solução para o problema, e não existe isso, o trabalho coletivo possibilita que os usuários enxerguem isso, e comecem a ver na prática, pois a gente falando é uma coisa, na pratica eles conseguem perceber realmente, a gente tenta unir, podemos resolver, tem o exercício da fala, eu acho isso muito importante, e tento trabalhar isso dentro do CRAS, o exercício da fala, o trabalho de autonomia deles, de perceber que vamos construir juntos (ST3).

Em consonância com Paiva (2006) é preciso que o trabalho técnico na Assistência Social, na perspectiva do protagonismo popular também seja reposicionado para que seja ultrapassada a atitude conformadora e conformista das lutas da população em seu cotidiano de árdua luta pela sobrevivência. Para tanto é preciso refutar as concepções conservadoras de perpassam a Assistência Social, enquanto “favor” ou “ajuda” para a conformação dos desvalidos.

Nas entrevistas que realizamos, a concepção mais evidente da Assistência Social na fala dos sujeitos comunitários ainda é a da “ajuda” conforme trazido em vários fragmentos:

Eles preferem ficar na margem do arroio, que é quando eles acessam o CRAS e conseguem uma cesta básica, uma ajuda, eles preferem do que transformar aquela situação, preferem ficar naquela dependência, naquela condição sub-humana, contaminou aquela situação de pobreza na mente, às vezes eu converso e digo: olha vocês tem que procurar não ser pobre na mente (SC1).

Essa é a fala de um sujeito comunitário sobre o que considera a condição de dependência da ajuda e a relação com a oferta de benefícios, que perpetua a condição de pobreza, imobilismo e ausência de expectativas, diminuindo o senso crítico da comunidade frente a sua situação.

Já na fala subsequente, outros sujeitos comunitários evidenciam novamente a oferta de benefícios como finalidade na relação com a Assistência evidenciando a concepção de auxílio ou ajuda para a situação de pobreza, inclusive daquelas necessidades que são do escopo de outra política para o seu atendimento. Tal concepção de ajuda pode estar associada ao desconhecimento da finalidade e objetivo da política, bem como de seus serviços e benefícios socioassistenciais nessa intencionalidade.

Pra vila é muito importante, tem muitas pessoas pobrezinhas que o CRAS ajuda. Eu não sei te expressar bem quais as ações, mas eu vejo que em vários casos de doenças as pessoas procuram ajuda, como eu que tenho um filho autista e eu preciso de passagem, eles me auxiliam (SC2).

[...]tem muita mulher que vai ali pedir só a passagem e elas precisam fazer uma faxina, e tu pede e elas te conseguem, às vezes não tem. O meu problema é a minha casa muito pequena, eu tô tentando que elas me ajudem (SC4).

E essa concepção de ajuda está alicerçada à individualização dos “problemas”. No relato que segue, ainda que se trate de um sujeito comunitário que esteja participando de um grupo de convivência, ele demandará uma atenção individualizada para a busca de orientação que também é uma expectativa em relação ao atendimento, e uma garantia que a proteção social básica deve atender.

[...] estão sempre ajudando com os problemas de cada uma do grupo, se eu estou com um problema eu vou conversar com a assistente social, venho num dia específico só para poder conversar com ela, para ela poder me orientar, e eles nos apoiam bastante, no sentido da orientação (SC3).

Tais relatos nos sinalizam o quanto ainda precisamos debater que a finalidade da proteção social afiançada pela política é de acesso a direitos e também aponta a necessidade de conhecimento dos direitos socioassistenciais<sup>19</sup>, decálogo que precisa ser apropriado pelos usuários. Debate que precisa ser feito com a população – pois significa compreender o papel político da PNAS e não apenas suas provisões e ofertas.

Esse avanço conceitual que adveio com a PNAS já tem significação para os trabalhadores, que arduamente se colocam contra os resquícios dessa herança conservadora. Como evidenciado no trecho da entrevista com ST3 os resquícios de práticas assistencialistas desencadeiam um sentimento de desvalorização profissional:

[...] então esse era o trabalho da assistência, distribuir cestas básicas para essas famílias, em troca elas deveriam fazer oficinas de alguma coisa, sem nenhum acompanhamento, sem nenhum cuidado, sem nenhum olhar, nenhum trabalho! E aquilo me espantou, me surpreendeu! Bom é o meu trabalho distribuir a fichinha da cesta básica (ST3).

---

<sup>19</sup> Decorrem da V Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília, 8/12/2005 que tinha como tema: Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil. O Decálogo Socioassistencial compreende: “1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos; 2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; 3. Direito de equidade social e de manifestação pública; 4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial; 5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade; 6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social; 7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas; 8. Direito à renda; 9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva; 10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais” (BRASIL, CNAS, 2005). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/plano-decenal/decalogo-socioassistencial.pdf>> Acesso em: 7 jan. 2017.

No relato de ST3 também ressurgem outros traços dessa herança conservadora, na regulação da pobreza há a exigência da contrapartida para o acesso à proteção, marca nada gloriosa que acompanha a história da relação da assistência, com fortes traços de caridade e favor na sua atuação com a pobreza, impondo ao seu destinatário a condição de subalternidade, o que também lhe conferiu um status de política secundária, subalterna e subalternizadora.

Da mesma forma, a trajetória da Assistência Social brasileira, um caminho nem sempre virtuoso, mas de evidente entrelaçamento com o movimento contraditório de uma sociedade que anda em passos arrítmicos no reconhecimento e garantia dos direitos sociais, tem no campo da proteção social inaugurada com o SUAS, uma possibilidade de avanços mais consistentes nesse campo de tensão e superação, mas que ainda carece de priorização na agenda política.

Evidentemente, ainda estamos construindo o SUAS, reafirmando o compromisso com a garantia dos direitos socioassistenciais e as premissas da LOAS e da PNAS, mas o avanço conceitual e operativo é evidente. Percebemos nas entrevistas com os sujeitos trabalhadores, em sua totalidade e destacamos o relato de ST3, pois se trata de profissional que teve experiência pregressa ao reordenamento no município para a implantação do sistema, e atualmente, atua no CRAS.

Eu inclusive comecei a trabalhar como assistente social em 2008, mas eu fiz todo o meu estágio da faculdade dentro de um módulo de assistência também dentro da FASC, então eu também percebi, o antes e o depois, bem mais forte. Quando eu fiz o estágio, eu acho que era isso também, tinha muito esta questão de atendimento individual, chama um por um e vamos ver o que cada um quer, qual a sua demanda, e a gente vai lá e resolve, um entendimento também da troca que tu participava porque recebia o dinheiro o recurso, a bolsa, então hoje tu tem que trabalhar com eles ali e não existe troca, eu acho que daí eles vem realmente sabendo porque eles estão aqui, não é eu venho só porque senão não vou receber, e ainda acho que o entendimento e a organização do sistema em si tem muito que caminhar, ela ainda não é um sistema único, bem como a nomenclatura diz um sistema único de assistência social (ST3).

Indubitavelmente, a consolidação de um sistema de proteção é um desafio que se soma a outros entraves no campo das disputas de uma sociedade polarizada que resultam na negação da assistência social para sua efetivação como política pública e a consolidação de suas garantias e premissas fundantes na esfera do direito. Há, todavia, avanços na concepção e estrutura conforme avaliação do SC1:

Há muito tempo atrás era só o assistencialismo, na realidade eu ainda sou daquela época que as pessoas só iam lá quando tinha uma enchente, um incêndio, tinham catástrofes, daí se juntava um pouco de roupas e de alimentos e dava e ali terminou a ação. Hoje não, hoje a assistência faz parte da vida das pessoas; já trabalha uma inserção, desde ajudar a acessar a saúde, acessar os outros meios. Então hoje a assistência já está num trabalho bem mais evoluído, não é mais só assistencialismo, infelizmente se a gente só der e não ensinar a pescar é difícil. Naquela época ainda a assistência social vinha engatinhando, agora com a implementação dos CRAS e CREAS a gente teve uma evolução, teve um espaço mais adequado, um número maior de profissionais e puderam realmente atender um pouco melhor as comunidades, as nossas comunidades. Acredito que ainda faltem recursos para terem mais como atender (SC1).

Outrossim, essa proteção social por complexidades instaurada pela PNAS e SUAS dentro de um escopo de diretrizes e princípios organizativos não está isenta dessa relação contraditória que a marca como política pública de Estado, com status de direito no cerne da sociedade capitalista.

O Estado tem sido o grande vetor pelo qual o capitalismo se desenvolve e se consolida hegemônico como produtor da desigualdade que o Estado deve atender por meio de suas políticas sociais públicas, numa espiral em que atuam várias forças em disputa, haja vista que há resistência a dominação do capital e sempre haverá!

E a atuação da política de assistência social, e ainda mais, a atuação dos CRAS têm a potência de concretamente, trabalhar com as comunidades o que significa ser sujeito político, sujeito de direitos, num certame de tantas contradições e restrições aos direitos sociais. Como relata ST1:

É claro que a comunidade ainda não reconhece o que faz a assistência social de fato e isso é o grande nó de se reconhecer enquanto pessoa portadora de direito, cidadão, e eles não se reconhecem tanto nesse sentido, mas o CRAS consegue, no momento em que elas conseguem acessar o CRAS começa a se desenvolver esse trabalho tanto que hoje a gente tem uma oficina chamada Cidadania – que é resultado dessa época – era uma oficina de encaminhar a documentação e a gente foi evoluindo e resultou nessa oficina – trabalhamos os direitos e deveres da comunidade, e no início falávamos o que estava garantido na Constituição Federal e depois que um usuário nos perguntou o que era a Constituição a gente traz ela junto e interpreta com eles (ST1).

O PAIF<sup>20</sup> assume nesse contexto, relevante atuação, como a “pedra fundamental basilar da nova política”, inclusive para alterar a concepção da política pelas suas novas formas de atuação – conforme assertivas que seguem:

O PAIF é pedra fundamental, basilar da “nova” política de assistência social, que vem sendo construída no Brasil desde a publicação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, em 2004: política pública, dever do Estado e direito de cidadania que, além de enfrentar riscos sociais, atua na sua prevenção. Inova ao materializar a centralidade e responsabilidade do Estado no atendimento e acompanhamento das famílias, de modo proativo, protetivo, preventivo e territorializado, assegurando o acesso a direitos e a melhoria da qualidade de vida. (BRASIL, 2012, p. 5).

Além de reafirmar a responsabilidade estatal na proteção social o PAIF por sua inserção no contexto da Proteção Social Básica estrutura sua ação de forma dinâmica no território redesenhando a atuação da Assistência Social, caminhando o ao lado dos desafios herdados historicamente no trato do campo da proteção social brasileira, da proteção sendo concebida como controle da população empobrecida, muito distante da concepção de direito.

Como expressão dessa alteridade, destacamos o fragmento de entrevista do ST4: “Então nós fizemos uma ação onde a gente pretendia dizer o que é o trabalho do PAIF, ali dentro nós não estamos para vigiar ou punir nós estamos levando uma política até lá”.

A PNAS destaca essa concepção de que, dentro do escopo de mudanças, haja o investimento e desenvolvimento de ações que coadunam no sentido de romper com práticas que transformaram ao longo da trajetória dessa política, os seus equipamentos, os serviços e os programas como espaços de busca de ajuda, sem o reconhecimento de que, como política pública de proteção social, devem ser

---

<sup>20</sup> Segundo as Orientações Técnicas do PAIF Volume 1: “O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) não é novo, não foi inaugurado com a Tipificação. Ao contrário, esse serviço tem suas raízes no início dos anos 2000, passando por modificações e aprimoramentos, inclusive de nomenclatura, retratando sua ressignificação no âmbito do SUAS. A experiência de trabalho com famílias iniciou-se em 2001, com um projeto piloto, o Programa Núcleo de Apoio à Família - NAF. Como forma de expandir e qualificar essa experiência, em 2003, foi lançado o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família – PAIF. (BRASIL, MDS, 2012, p.8). Em 2004, o Plano foi aprimorado e adequado às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, instituindo-se o: PAIF pela Portaria nº 78 de 08/04/2004), que se tornou a principal referência para o usuário do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. O PAIF é ação continuada da assistência social, exclusiva nos CRAS. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Orientacoes1.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Orientacoes1.pdf)> Acesso em: 18 nov.2016.

espaços de construção de direitos em que seus trabalhadores devem ser os operadores dessas premissas.

E esse é o caminho para desarmar a armadilha que nega a potência transformadora da política de Assistência Social, seus avanços conceituais e normativos e seu acúmulo no trato da questão social pela garantia do direito aqueles que dela necessitam, e que tais necessidades sociais são coletivas e não resultam de suas incapacidades, mas dos impactos do engenhoso sistema que produz a exploração, a mercantilização e a coisificação da humanidade.

Evidentemente, não se trata de diminuir a oferta de serviços, ações e benefícios socioassistenciais, pelo contrário, devemos reivindicar sua ampliação, mas atentar para que sejam protetivos visando o desenvolvimento da autonomia e o protagonismo dos usuários em todas as instâncias da gestão da política.

Nesse sentido, superando inclusive a lógica de um modelo gerencial incorporado pelas políticas sociais, também pela Assistência Social como nos alerta Martinelli (2014) de uma gestão da política que oferta para um cidadão consumidor, através de ferramentas com ênfase na técnica, no desempenho, na produtividade, inclusive com a participação consultiva, respostas imediatas, inclusive proativas, mas distantes da consciência crítica e da participação política ativa que alicerçam a gestão socioassistencial ratificada pelos marcos legais e normativos atinentes ao SUAS.

Dessa forma, não resta dúvida de que a “oferta” é uma armadilha que pode despolitizar a política de assistência social quando a afasta de seus princípios de proteção para a o enfrentamento às desigualdades e opressões vigentes e dilacerantes da dignidade humana na sociedade do capital.

O grande desafio aos gestores e demais trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social está em ampliar a “política da política” através dos projetos e dos programas que são potenciais à formulação de propostas que reforcem os objetivos da Assistência Social, visando ao aprimoramento e à ampliação da oferta dos serviços e dos benefícios. Com isso, buscam-se o fortalecimento da democracia, a redução das desigualdades sociais e o aumento dos investimentos sociais, o que repercutirá na garantia de um sistema de proteção social integral, pautado na ampliação da Seguridade Social (MARTINELLI, 2014, p. 234).

Nessa perspectiva, para desarmar a armadilha é preciso fazer da política um lugar para a construção do usuário enquanto sujeito político, que participe,



reivindique e tenha poder de decisão frente à construção das respostas que a política deve democratizar em sua gestão. Daí estaremos construindo os caminhos para o protagonismo como desenvolveremos a seguir.

Portanto, a Política de Assistência Social, como política social pública, necessita ampliar seu leque de atuação para além da oferta de serviços, programas e projetos e trabalhar na construção de caminhos que viabilizem o protagonismo dos sujeitos subalternizados, possibilitando a expressão de seus desejos e reivindicações, trazendo para o centro do debate e de seu fazer a inclusão dos sujeitos excluídos, entendendo que a participação na vida política é elemento-chave para a construção de relações democráticas e autônomas de todos os sujeitos sociais (SILVA, 2014, p.147).

Como afirma Silva (2014) talvez um dos maiores desafios postos para os trabalhadores do SUAS seja justamente de incorporar como um eixo da política, a participação popular, entendendo-a como um conduto para a ruptura com a condição subalterna que foi atribuída, historicamente, aos seus sujeitos demandatários. E nesse rastro a política pública de Assistência Social deixará de ocupar um lugar em que molda a si mesma como mera conformadora de demandas, atuando de forma compensatória, para uma atuação efetiva no campo das lutas pelos direitos sociais.

### **3 CAMINHOS PARA O PROTAGONISMO: A REALIDADE EM MOVIMENTO**

Em conformidade com os objetivos de nosso estudo, foram as ações desenvolvidas pelos CRAS, desde o momento do reordenamento até período atual, que consistiram em nossas fontes de coleta de dados e análises que ora apresentamos.

Certamente, a realidade que se apresentou, ainda que tenhamos intrínseca relação com esse contexto, que é o da proteção social básica, haja vista que também atuamos em um CRAS do município, nos revelou aspectos de nosso campo de atuação que, como pesquisadora, revisitamos com um olhar investigativo e ancorado nos referenciais de análise, possibilitando um movimento de pensar sobre o concreto, e tecer novas sínteses para a sua compreensão e superação.

Essa peculiaridade, acreditamos, não compromete a nossa análise, pelo contrário, a nossa implicação é aumentada pelo desejo de contribuir para a construção desses caminhos de protagonismo que ao longo desse estudo estamos reafirmando, tanto do ponto de vista ético-político da nossa formação, como Assistente Social, quanto da análise das bases teórico-metodológicas e propostas técnico-operativas que tecemos considerações e que constituem as competências do Serviço Social frente aos desafios em sua atuação, em nosso caso, no campo de disputa que é a Assistência Social.

Como se trata do momento de apresentação das análises da pesquisa de campo julgamos pertinente, também o registro de as nossas inquietudes, nossos sentimentos nesse processo que foi o encontro com o real, pois ainda que nosso conhecido, já que também nos inserimos no campo da política, ou na “ponta” costumeiramente dito, também nos provocou, desacomodou e causou encantamento.

Pensamos que tais registros trazem a emoção desse processo que é acadêmico, é profissional e é pessoal, e em todos esses, enriquecedor, e que certamente, outros pesquisadores se reconhecerão em algumas passagens das linhas que seguem.

Cumprido tal momento, apresentaremos nosso quadro de ações com as respectivas análises e, no momento subsequente, destacamos a territorialização como categoria emergente do processo de análise dos dados e seus encadeamentos, como campo privilegiado da gestão socioassistencial da política,

espaço dialético das lutas, violências e resistências, e ainda, da fragmentação, intersetorialidade e integralidade, que constitui os territórios onde aconteceram as ações que ora apresentamos.

### 3.1 INQUIETUDES DE UM SUJEITO PESQUISADOR

E não havendo nenhuma certeza do caminho que estamos trilhando, haja vista que cada pesquisa é um percurso singular a ser percorrido e contemplado, não há escoras, amarras ou certames, é o sujeito pesquisador um sujeito inquieto.

Nesse sentido, nos atrevemos discorrer sobre esse processo, no anseio de que outros sujeitos inquietos nele se percebam e em seus caminhos se encontrem.

A construção de um caminho metodológico, cercado de cuidados e pretensa neutralidade e cientificidade, atinge um patamar de racionalidade que quase nos afasta daqueles anseios iniciais que nos instigam o pesquisar.

No entanto, nos liames dos referenciais teóricos pulsa um pesquisador! E os devaneios que assombram esse processo são as dúvidas: será que o tema é mesmo relevante? Como será recebido pelos entrevistados? Paira a nossa dúvida: encontrarei mesmo respostas ou cairei num abismo criado pelo descompasso do problema de pesquisa e os objetivos de meu projeto?

E na medida em que os dias passam aumenta a angústia daquelas inquietações iniciais. Haverá algum retorno? Julgarão que é atinente à Política o tema de pesquisa? Estarão discutindo as questões propostas e ainda como será recebido o pesquisador? Essas foram algumas de nossas inquietudes.

O sujeito pesquisador, é um ser incrédulo precisa dessa concretude dos dados que recebe para começar a trilhar seu caminho e, quando as respostas começam a chegar, faz-se um colorido nesse emaranhado de sentimentos. Elas estão chegando. Vibremos! São tantas experiências que mal cabe em emoção e contentamento. E agora eis que devemos passar a etapa seguinte, a de escolher quais ações nos debruçaremos, cara orientadora!

O que metodologicamente, é um processo descrito – como já apresentado – tem a assunção de uma escolha cuidadosa de quem tem entre os dedos tanto vivido que ao deixarmos tantas de lado, nos causa tamanho pesar. E tão logo tenha

sido realizada a dita escolha daqueles que comporão a segunda etapa de coletas – novas inquietudes...

Acalenta saber que não será um caminho solitário, mas ainda guarda desafios. Desenhar uma programação, agendas que se combinam, descombinam, entre tantos compromissos: faz-se o encontro!

A primeira entrevista é aquela que causa ainda maior aflição, no entanto, no decorrer, faz-se tão deleitosa que pouco precisa ser indagado. O tema discorre por si só, num caminho de quem sabe relatar o que viveu, de forma tão rica e expressiva, que só nos resta acolher. E a entrevista termina, mas os relatos continuam, e ainda têm as fotos, os projetos, os comentários que não ficaram “gravados”, os sorrisos, a cumplicidade, a acolhida.

E assim se seguiram as demais. Buscas por lugares, pessoas, relatos de tantas histórias. Lamentavelmente, nada disso ficará transcrito, mas precisavam de um lugar. Eis o lugar, poderíamos chamar de diário de campo, preferimos denominar de inquietudes.

E o dever de apresentar tais momentos, tem dupla responsabilidade: a acadêmica, certamente, com destaque para o campo analítico e a de ressignificar as expressões e vivências para os sujeitos: trabalhadores, comunitários e pesquisador.

### 3.2 ANÁLISES DAS AÇÕES REALIZADAS PELOS CRAS: COMO ACONTECE A PARTICIPAÇÃO

Em que pese outras possibilidades de análise a partir das questões emergentes em nossa ida a campo, como apresentaremos no quadro de análise, nos atemos àqueles que evidenciam os aspectos de nosso problema de pesquisa e com os quais nos propusemos a explicitar desde o início desse estudo.

Evidentemente, não se busca uma generalização, pois a análise de quatro ações não poderia – e tampouco é esse o nosso intento. Da mesma forma, optou-se por não trazer dados quantitativos como já apresentamos em nosso traçado metodológico. Cremos que a profundidade de nossa análise tem pouco a ver com uma aferição e mais com uma qualificação das ações e dos sujeitos em tela.

Nesse sentido, nosso quadro tem o seguinte intento: apresentar, sinteticamente, os principais pontos que estruturaram essa dissertação, tanto do

ponto de vista da análise das categorias a priori, quanto daquelas emergentes e, por fim, se constituir num importante registro dessas ações e seus atores que tanto se empenharam em sua consecução e com os quais tivemos momentos indescritíveis, retocando o nosso sonho...

No capítulo anterior as entrevistas nos ajudaram a analisar a concepção de assistência social como política de proteção, também no que segue, esses relatos nos elucidarão, dessa vez no que se refere ao tema da participação, evidentemente a partir das ações relatadas sendo essas o ponto de partida e chegada de nosso estudo.

Nesses espaços pudemos também instigar novas reflexões como o processo de discussão nas equipes para a inscrição de atividades e ainda a retomada de contato com os sujeitos comunitários que participaram das ações e voltaram aos CRAS para contarem suas histórias. Esse é um trabalho síntese de sentimentos, vivências, emoções. Ainda que seu intento seja acadêmico sua trajetória foi a da vida.

A gente está nesse momento e foi bom o teu tencionamento para resgatar e poder olhar para essas ações de novo na perspectiva de que não sejam só mandatários; então tá gente teve uma interrupção abrupta, mas a gente não pode perder esse fio, essa é a ideia, como que a gente vai fazer isso (ST2).

No relato supracitado ST2 refere que após a realização da ação o CRAS teve um período de afastamento dessa perspectiva de atuar com a comunidade em demandas mais coletivas e voltadas para o desenvolvimento de seu protagonismo em razão de um episódio de violência – abordaremos mais adiante esse ponto - mas o momento de reflexão sobre o tema suscitou uma reaproximação com uma das lideranças comunitárias.

No subsequente fica evidenciado para equipe, pela avaliação de ST3, ter esse momento de relatar sua ação, propiciado pela pesquisa, foi importante para a sua valorização e reflexão sobre seus resultados.

A gente gosta de falar sobre isso, é um bom resultado, sinal de que a gente tem muitos resultados. A precarização às vezes nos consome: é sem carro, sem telefone, sem papel; mas quando a gente senta pra relatar e é um espaço importante, como é bom sentar e ver quanta coisa a gente faz (ST3).

Destacamos que a Política Nacional de Educação Permanente (PNEP) do SUAS<sup>21</sup> tem importante papel para tal fomento, de espaços de aprendizagem por meio da reflexão sobre a experiência de trabalho e de articulação com o universo do ensino, da pesquisa e da extensão, pois reconhece a necessidade dos trabalhadores de espaços qualificados para discussão dos pressupostos de seu trabalho, seus processos, suas mediações e resultados, inclusive para fazer frente aos processos de precarização como evidencia ST3.

A PNEP dessa forma almeja se instaurar como:

Via pela qual se buscará desenvolver a capacidade crítica, a autonomia e a responsabilização das equipes de trabalho para a construção de soluções compartilhadas, visando às mudanças necessárias no contexto real das mencionadas práticas profissionais e processos de trabalho (2013, p. 30).

Se para os trabalhadores a retomada da ação, pela via da pesquisa foi importante, também pois vislumbraram em suas ações, essa capacidade crítica e as construções de soluções compartilhadas, como refere a PNEP, igualmente, para os sujeitos comunitários, a realização dessas ações foram marcos importantes.

Quando entrevistamos SC1, uma liderança comunitária, fica evidenciado o quanto, para a comunidade a ação, além de importante para a valorização desejada, contribuiu para que se sentissem protagonistas e proprietários desse momento. Para esses a pesquisa também suscitou a reflexão e o ensejo de novas ações:

Então foi o que **nós fizemos** (grifo nosso), com certeza temos a necessidade de novamente ter um novo trabalho assim, já faz alguns anos que nós fizemos e de lá pra cá, realmente melhorou muito, boa parte já não tem toda aquela dificuldade de dizer eu sou de lá, eu moro lá (SC1).

No quadro que a seguir apresentamos ficarão mais nítidas as ações, seu contornos e seus impactos, que seguiremos analisando. Por ora pretendíamos destacar o processo da pesquisa, como momento que traz significações e reflexões

---

<sup>21</sup> Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução nº 04, de 13 de março de 2013, a PNEP tem como objetivo: “Institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação” (2013, p.27). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Educação Permanente do SUAS. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/pnep-suas/](http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/pnep-suas/)>. Acesso em 18/11/2016.

não só para o pesquisador, mas, também nessa interação para os sujeitos entrevistados.

A tentativa de síntese das ações elencadas para análise possibilitou a compreensão dos movimentos contidos em cada ação no sentido de evidenciar as nossas análises quanto às dificuldades e potencialidades que reconhecemos e, conseqüentemente estabeleceu a organização das categorias de análise que estamos apresentando ao longo deste estudo, relacionando aquelas eleitas *a priori*, com as que emergiram de nossas investigações, *a posteriori*.

Mantivemos as ações sem a identificação dos sujeitos, bem como dos CRAS para a garantia do sigilo que foi acordado com os participantes embora todas merecessem ampla divulgação, pois se trataram de estratégias efetivas e auspiciosas que a política tem o dever de instaurar construindo ações de protagonismo de sujeitos trabalhadores e comunitários.

## QUADRO 1 - ANÁLISES DAS AÇÕES REALIZADAS PELOS CRAS

Nesse quadro foram consideradas as ações inscritas que se destacaram pela convergência com o conceito apresentado sobre ***Protagonismo Popular: práticas sociais e buscas de estratégias coletivas para superar a condição do usuário como mero destinatário de programas e serviços e que favoreçam a sua concepção como sujeitos políticos pela resistência, contestação e reivindicação de seus direitos sociais.***

CRAS	ANO	TIPO DE AÇÃO	OBJETIVO DA AÇÃO:	ATORES ENVOLVIDOS	RESULTADOS OBTIDOS:	SINTESE DAS DIFICULDADES para a sua realização	SINTESE DAS POTENCIALIDADES para a sua realização
1	2012	Ação comunitária	<p><b>Ação proposta pelo CRAS</b> para proporcionar um evento comunitário cultural e informativo – com atrações da comunidade – para que se iniciasse um processo de auto-valorização e pertencimento pelo conhecimento de sua história e apresentação de suas potencialidades.</p> <p>Também almejava a aproximação da comunidade com as políticas do território, e destas entre si.</p>	Representantes das políticas: Assistência Social, Educação e Saúde bem como da Secretaria de Governança Local da Prefeitura. Atuação no planejamento e execução por lideranças comunitárias e demais membros da comunidade.	<p>Participação intensa da comunidade em todas as etapas da ação – um evento intergeracional;</p> <p>Aproximação da comunidade com o CRAS e o reconhecimento desse equipamento “novo” como espaço de proteção social; para o CRAS é o marco de sua fundação;</p> <p>A criação de nova oficina com o tema cidadania – como reflexão da equipe decorrente da ação – mudando o plano de trabalho do CRAS;</p> <p>O entendimento de que novas ações devem ter como princípio a construção com a comunidade; Aproximação e ressignificação da relação da comunidade com as demais políticas; Potencialização do trabalho em rede com a criação de novos fóruns de articulação.</p>	<p>A gestão do trabalho, disponibilidade de data e horário diferenciado do turno “normal” de trabalho da equipe; bem como a necessidade de tempo para o planejamento e execução;</p> <p>Rotatividade dos representantes das políticas na rede; requerendo retomadas de articulação e convencimento;</p> <p>A invisibilidade dos territórios e suas necessidades pelas políticas públicas; as dificuldades advindas do mundo vivido das comunidades bem como as violências e o poder do tráfico no território.</p>	<p>A mudança na concepção do trabalho pelo reordenamento da política no município com a ênfase do trabalho do CRAS como proteção social básica no território;</p> <p>A grande mobilização e participação da comunidade, especialmente das lideranças comunitárias e demais agentes do território no planejamento e promoção da ação;</p> <p>A diversidade de apresentações: expressões artísticas, culturais bem como a apresentação da história da comunidade e das políticas e serviços no território;</p> <p>Planejamento flexível e execução da atividade acolhendo as sugestões das lideranças comunitárias e construindo uma ação com a comunidade;</p> <p>A assistência social enquanto política articuladora da rede e com o reconhecimento das demais políticas;</p> <p>A valorização das ações comunitárias – pela comunidade como uma forma de enfrentamento às suas dificuldades cotidianas.</p> <p>A ocupação dos espaços vividos do território como a praça.</p>



CRAS	ANO	TIPO DE AÇÃO	OBJETIVO DA AÇÃO:	ATORES ENVOLVIDOS	RESULTADOS OBTIDOS:	SINTESE DAS DIFICULDADES para a sua realização	SINTESE DAS POTENCIALIDADES para a sua realização
2	2015	Ação comunitária	<b>Ação demandada pela comunidade</b> para organizar a eleição da Associação de Moradores com o apoio do CRAS – nas reuniões que antecederam e durante o dia de votação que ocorreu no CRAS – inclusive a contagem e pronunciamento da chapa vencedora.	Comunidade e Equipe do CRAS	<p>A mobilização em torno da representação coletiva através da associação de moradores.</p> <p>Proporcionou uma proximidade entre o CRAS e a comunidade;</p> <p>Possibilitou que a comunidade pudesse discutir a sua concepção de representação local e conhecer a sua história e as suas lutas.</p> <p>Instigou a realização de outras ações comunitárias através da parceria CRAS e associação de moradores;</p>	<p>No âmbito da gestão do trabalho a necessidade de mudança de paradigma do trabalho e da concepção da política de assistência social pelos próprios trabalhadores;</p> <p>A precariedade de investimentos públicos; a falta de estrutura física e recursos humanos bem como a realização da atividade fora do turno “normal” do trabalho.</p> <p>Pouca experiência do CRAS em ações de organização coletiva – e uma diminuição da sua importância no processo para a comunidade;</p> <p>Histórico de passividade da comunidade frente aos seus problemas coletivos e de participação em fóruns organizados da região;</p> <p>As violências e conflitos relacionados ao poder pelo tráfico incidem tanto na vida e relações da comunidade e seus líderes, quanto nas ações comunitárias que podem ser desenvolvidas no território.</p>	<p>Convocação do CRAS pela comunidade – a apoiar sua ação – a confiança no CRAS e na equipe e o entendimento de que o CRAS tem uma função pública importante no território, é a porta de entrada, referência da política no território;</p> <p>A mobilização comunitária em torno de uma causa coletiva que é a representatividade pela associação de moradores e a mobilização de outras comunidades de como lutar e se organizar como inspiração.</p> <p>Entendimento do CRAS de que deve se envolver em questões comunitárias coletivas, com clareza de sua finalidade e seu objetivo, disposto a criação de espaços e canais de escuta da comunidade e organização popular.</p> <p>A disponibilidade do CRAS em estar junto à comunidade planejando ações integradas no território, de forma prudente, mas sem uma postura investigativa.</p> <p>A ocupação dos espaços vividos do território como a praça.</p> <p>O entendimento da comunidade de que o momento atual é de resistência e luta pelos direitos e programas sociais que estão em risco.</p>

CRAS	ANO	TIPO DE AÇÃO	OBJETIVO DA AÇÃO:	ATORES ENVOLVIDOS	RESULTADOS OBTIDOS:	SINTESE DAS DIFICULDADES para a sua realização	SINTESE DAS POTENCIALIDADES para a sua realização
3	2015	Oficinas	<b>Ação proposta pelo CRAS</b> que tinha como objetivo – através de diversas oficinas - mobilizar e instrumentalizar a comunidade para a participação para a Pré – Conferência Regional de Assistência Social contribuindo para o empoderamento do exercício do controle social.	Equipe do CRAS, grupo de convivência, comunidade em geral, bem como as tradicionais - comunidades indígenas.	<p>Proporcionou o debate e a compreensão das diretrizes da Política;</p> <p>Propiciou a discussão sobre as necessidades da comunidade – em especial as indígenas;</p> <p>Fortaleceu o Grupo de Convivência na perspectiva da auto-gestão.</p> <p>Promoveu a participação ativa na Conferência Municipal de Assistência Social de representantes dos dois grupos (grupo de convivência e comunidades indígenas).</p> <p>Está no planejamento do CRAS ações comunitárias e a continuidade de oficinas com tais características bem como a produção de uma cartilha sobre a política com a linguagem indígena.</p>	<p>A necessidade de discussão sobre os conceitos principais trazidos pela política que precisam ser decodificados e materializados por metodologias que possibilitem sua melhor compreensão;</p> <p>Ainda há um desconhecimento e estranhamento acerca dos objetivos, organização e funcionalidade dos espaços de controle social.</p> <p>A dificuldade de circulação no território pelo fenômeno da violência e fora do território ainda há insegurança e dificuldade de acesso;</p> <p>A integração dos serviços e ações do CRAS ainda é um processo – como forma de unir a comunidade que acessa o CRAS num “sistema”.</p> <p>As comunidades indígenas requisitam uma compreensão de sua cultura como o respeito ao seu tempo, linguagem e relações sociais e comunitárias que precisa ser de conhecimento da equipe do CRAS bem como suas necessidades discutidas no âmbito da política.</p>	<p>A superação da concepção da política como distribuidora de recursos e provisões;</p> <p>A compreensão de que é um imperativo para a política o fortalecimento dos espaços de controle social;</p> <p>O reordenamento da política no município em consonância aos princípios da PNAS e SUAS com a diretriz para o trabalho de proteção social básica com ênfase no trabalho coletivo e espaços de estudo e reflexão sobre a intervenção;</p> <p>O protagonismo das participantes do grupo de convivência num processo de articulação, superação e fortalecimento coletivo propiciado pela troca de conhecimentos e experiências compartilhadas – no nível da auto-gestão.</p> <p>Respeito pela diversidade – e a cultura da comunidade indígena – no desenvolvimento de uma metodologia específica para a compreensão da política e principais conceitos a ela relacionados.</p>

CRAS	ANO	TIPO DE AÇÃO	OBJETIVO DA AÇÃO:	ATORES ENVOLVIDOS	RESULTADOS OBTIDOS:	SINTESE DAS DIFICULDADES para a sua realização	SINTESE DAS POTENCIALIDADES para a sua realização
4	2016	Assembleia	<b>Ação proposta pelo CRAS</b> para potencializar o e aproximar o trabalho executado pela Equipe Volante na comunidade através da discussão sobre os objetivos da política e do PAIF Volante, garantindo espaço planejamento conjunto com a comunidade.	A ação planejada pelo CRAS através da equipe PAIF Volante contando com apoio de liderança comunitária que atua na rede socioassistencial.	<p>A participação da comunidade na avaliação da metodologia do trabalho e as propostas para mudanças no atendimento do PAIF Volante – com efetivo poder decisório; fazendo com que o trabalho se organize para a comunidade e não o contrário.</p> <p>A oportunidade de esclarecerem dúvidas sobre outros serviços – ampliando o universo informacional da comunidade.</p> <p>A possibilidade da comunidade realizar a reflexão e crítica acerca do funcionamento de outros serviços e ações da política.</p> <p>A desmistificação das ideias preconcebidas da comunidade de que o serviço cumpria uma função de vigilância e punição sobre as dificuldades das famílias de serem protetivas.</p> <p>A demanda da comunidade por outros espaços com essa finalidade assumindo o compromisso de “mobilizarem” outros membros a participarem.</p>	<p>Trata-se de um serviço que se desloca até territórios com dificuldades de circulação na cidade e de acesso aos equipamentos pelo contexto de violências – mobilizar a comunidade em situação de isolamento – cerceada de forma tão violadora- é nesse contexto, um desafio;</p> <p>A visão deturpada de que o serviço tinha uma função punitiva ou de vigilância das “incapacidades protetivas” dos membros da comunidade;</p> <p>A necessidade de discussão sobre os conceitos principais trazidos pela política que precisam ser decodificados e materializados por metodologias que possibilitem sua melhor compreensão;</p> <p>A gestão do trabalho: a sobrecarga de trabalho sejam ações coletivas sistemáticas ou demandas individualizadas - que dificultam o planejamento de outras ações.</p>	<p>O apoio de liderança comunitária que ajudou na mobilização da comunidade para comparecer à ação;</p> <p>A pregressa continência e flexibilidade da equipe aos movimentos comunitários e do território – avaliando a cada momento – conforme sinalizavam – a possibilidade de atendimentos individuais ou coletivos;</p> <p>A concepção de que o planejamento do trabalho social deve ser dinâmico e construído com a comunidade e garantindo que não sejam meramente consultados e sim com poder decisório.</p> <p>O planejamento como prática e a organização do trabalho bem como a preocupação da equipe em preparar material e apresentação com cuidadosa e respeitosa compondo várias formas de comunicação com a comunidade para conversarem sobre a política, suas diretrizes e eixos estruturantes.</p> <p>A postura da comunidade de questionar, dialogar de forma transparente e crítica com o serviço;</p> <p>A garantia de um espaço para terem acesso a informações qualificadas sobre outros programas sociais e serviços do CRAS como forma de “levar a política até a comunidade”.</p> <p>A compreensão pela equipe volante de que é um processo contínuo a construção de canais de participação e que o crescimento e protagonismo são mútuos, para a equipe e para a comunidade.</p>

Fonte: A Autora, 2016 (baseado em dados da pesquisa).

Os quadros sintetizam os dados que apresentam as ações e que motivaram a nossa escolha em conhecê-las, bem como as reflexões concernentes aos propósitos dessa pesquisa. Tais análises resultam dos relatos dos sujeitos comunitários e sujeitos trabalhadores sobre as ações que participaram, daí a riqueza desse cenário que nos propusemos, tão singelamente, apresentar.

Impreterivelmente, buscamos ações que fossem coletivas, pois nossa concepção de protagonismo é de um sujeito coletivo, portanto, diverge da centralidade no indivíduo, que remonta a uma visão liberal de um sujeito individual protagonista que, por si só, alcança méritos e conquistas na sociedade. Como nos alerta Martinelli:

Essa discussão de como os indivíduos e suas individualidades devem ser potencializados permeia termos associados à autonomia que são expostos e pouco definidos política e conceitualmente — tais como resiliência, empoderamento, sustentabilidade, protagonismo, capacidade, projeto pessoal — desde a conformação da Política Nacional de Assistência Social (2004) até a última Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) (2012). Com isso, tem-se um retorno à concepção assistencialista, em virtude da qual há um direcionamento individualizante na execução da política de Assistência Social, que possibilita a volta da lógica do favor, da não profissionalização, da culpabilização dos indivíduos, da tutela, da benesse, do privilégio, da socialização moralizante da conduta pessoal (2014, p. 239).

Como anteriormente exposto, trabalhamos com um conceito de protagonismo que ancorava o nosso estudo. Dessa forma consideramos as ações e estratégias coletivas que superavam a condição do usuário como mero destinatário de programas e serviços e que favoreciam a sua concepção como sujeitos políticos pela resistência, contestação e reivindicação de seus direitos sociais.

Na primeira ação, vislumbramos na ação comunitária de cultura e informação, estratégia de aproximação do CRAS que contava com a participação da comunidade no planejamento e execução e propunha como artistas principais a própria comunidade, uma cenário fecundo para a mobilização e participação necessárias para o protagonismo popular.

Tratava-se de ação pontual, ocorrida no início do reordenamento da política no município e partia da iniciativa do CRAS como expusemos como forma de se aproximar da comunidade, da rede local e incitar uma reflexão sobre o pertencimento e valorização da comunidade.

Em tal ação comunitária evidenciou-se sua potência como estratégia e com resultados que perduram até o tempo dessa pesquisa, na avaliação dos sujeitos pesquisados, principalmente no campo da articulação em rede e do reconhecimento do CRAS nesse espaço. A territorialização e a proximidade do CRAS com a comunidade permitiu essa leitura da ocupação social, suas potencialidades e desafios e, por conseguinte, as significações do espaço vivido.

Já na ação subsequente, a iniciativa parte da comunidade, e é mais recente, já há o reconhecimento do CRAS e o reivindicam como espaço de referência e apoio para organização da eleição para a associação de moradores. A natureza da ação, pela representação comunitária já denota um processo participativo. Ainda que pontual essa ação ratificou a relação que os CRAS estão construindo no contexto comunitário com as lideranças da comunidade, discutindo as necessidades mais amplas e coletivas.

A terceira ação se destacou pela proposta de mobilização, participação e discussão, ainda que pontual, junto aos diversos grupos que o PAIF atua, preparando para a Pré-Conferência de Assistência Social e consecutivamente, para a Conferência Municipal de Assistência Social.

Para tanto, desenvolveram micro-espços de discussão e sensibilização para o entendimento da política e do processo de Conferência. Tais micro-ações foram possíveis pelo trabalho continuado que o CRAS já vinha desenvolvendo com esses grupos. No grupo de convivência com ênfase na auto-gestão e autonomia do coletivo, há para o compartilhamento de conhecimentos e experiências e ações comunitárias conjuntas. Já nas comunidades indígenas é ressaltada a realização de oficinas com metodologia específica para a compreensão da política e seus principais conceitos como o controle social, mas com manifesto respeito pela diversidade cultural.

Em verdade, foram essas micro-ações que compuseram uma ação mais ampla que analisamos e que, conforme avaliação dos sujeitos pesquisados, demonstram que, para o exercício do controle social pelos usuários, é preciso o investimento cotidiano em ações que, paulatinamente, irão consolidar esse processo de participação e protagonismo.

Nesse sentido, é imperativo que a participação popular seja um premissa fundante nos processos de trabalho, estabelecendo continuamente, de forma

dinâmica um planejamento conjunto de construção de espaços de democratização e afirmação dos direitos com os usuários.

Na quarta ação, novamente a proposição é do CRAS, mais especificamente do PAIF Volante, e nos interessou o objetivo da ação, de construção com a comunidade do planejamento do trabalho, ou seja, para que o trabalho se organize para a comunidade e não o contrário. Destacamos tal ponto, pois ele é crucial para o objetivo dessa política: o reconhecimento das necessidades sociais locais e a escuta efetiva pelas equipes, especialmente em e tratando do PAIF. A equipe do PAIF Volante compreende que leva uma política até o território, como referem, e mais que isso, percebemos que constrói espaços de participação e protagonismo com aqueles que estão nas condições mais adversas – uma comunidade com restrição de mobilidade e acesso.

Nessa perspectiva, trata-se de uma escuta efetiva pela política de Assistência Social com vistas ao exercício e garantia do poder decisório desse sujeito político e coletivo – para que galgue outras instâncias e espaços de luta e afirmação de direitos. Trata-se de pensar concretamente as dificuldades, mas não apenas para a apreensão da expressão da comunidade e sim visando a superação, tanto da leitura do aparente, como dos entraves que subalternizam os sujeitos sociais, em meros destinatários de serviços e ofertas pontuais.

Para tanto, urge a compreensão de onde ocorrem essas ações, o território e suas forças vivas que é o tema que desenvolvemos a seguir haja vista a recorrência durante as entrevistas o que suscitou a eleição dessa categoria para análise.

## **4 O LOCUS<sup>22</sup> DAS AÇÕES: O TERRITÓRIO E SEUS LIAMES COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Nesse capítulo discorreremos sobre os aspectos do território, o lugar onde se materializam os princípios e normativas da PNAS e SUAS, que no contexto da política se traduz como eixo estruturante denominado territorialização.

No desenvolvimento de nossas análises os territórios nos quais se inserem os CRAS notabilizaram-se por essa expressão da territorialização, concatenada com os novos parâmetros da política que apontam para a descentralização da gestão socioassistencial. Daí a notoriedade de trazê-lo como um capítulo em destaque nessa dissertação.

Em contraponto a visão estática e administrativa de território, traremos aspectos que nos permitem, a partir das expressões nos territórios, compreender particularidades desses territórios que os caracterizam do ponto de vista da vida social, enquanto espaço social, das construções e relações e os enfrentamentos que fazem, em seu cotidiano, os sujeitos entrevistados, sem nos omitir de compreender as determinações, aspectos da universalidade, que lhes marcam e afetam suas vidas.

Dessa forma, abordaremos o território enquanto espaço de gestão e planejamento da política; enquanto espaço de expressão de violências e resistências e por fim, a perspectiva da integralidade, ou caminhos de intersectorialidade nos territórios.

### **4.1 TERRITORIALIZAÇÃO: O CHÃO POR ONDE ANDAM AS LUTAS DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL**

O chão ao qual nos referimos é um chão histórico, eivado de marcas conservadoras e por onde as lutas de sua superação acontecem de onde devem emergir as ações de protagonismo popular que tencionem as desigualdades socioterritoriais.

---

<sup>22</sup> Locus é uma palavra do latim, que significa literalmente “lugar”, “posição” ou “local”. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/locus/>> Acesso em: 31 dez. 2016.

Certamente, as particularidades locais, na perspectiva da totalidade, dizem respeito a um contexto societário mais amplo, e ambos, universalidade e particularidade se interpenetram e influenciam.

Dessa forma, na requisição da democratização do poder pela participação popular há que se considerarem as ações locais bem como as macro-societárias, especialmente no que se refere às políticas públicas que visem o enfrentamento às desigualdades socioterritoriais, como a Assistência Social.

No Brasil, as políticas públicas se defrontam com o desafio de intervir para a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, bem como para reduzir as desigualdades socioterritoriais, sem perder o os vínculos com as particularidades e diversidades locais. Tais particularidades territoriais, sociais, econômicas e culturais se expressam num imenso mosaico de lugares e contextos habitados por pessoas que não vivem as plenas condições de cidadania. A fatídica marca das desigualdades entre moradores e cidadãos abreviam as potencialidades dialógicas das diferenças. Enquanto os moradores povoam os lugares, os cidadãos possuem condições e poder para interferir nas decisões coletivas que dizem respeito ao destino desses lugares. No Brasil, alguns são cidadãos e muitos são moradores (KOGA; NAKANO, 2006, p. 99).

A distinção que referem os autores traduz que tais disparidades sociais se projetam no campo da ocupação social atingindo todas as suas esferas, diferenciando moradores e cidadãos, cisão que diz respeito, como já discorremos, a uma condição de hegemonia/subalternidade que recoloca a contradição fundante na sociedade capitalista, produção de riqueza/miséria ou ainda nos termos de Koga e Nakano: no mundo dos direitos e dos favores (2006).

A contradição que se abre todos os dias no país contrapõe a riqueza do mosaico de diferenças socioterritoriais miscigenadas e as sutilezas/evidências dos matizes elitistas, patrimonialistas e preconceituosos que obscurecem diferenças, aprofundam desigualdades e ampliam assimetrias. Tal contradição termina apagando a diversidade e dividindo a vida coletiva em dois mundos: o dos direitos e o dos favores (KOGA; NAKANO, 2006, p. 99).

Ao mencionarmos a produção de desigualdade no capitalismo, não podemos nos abster de analisar o papel e função do Estado, também na perspectiva da distribuição de serviços públicos e na própria delimitação/ ocupação do espaço social.

Andrade (2014) analisa como o espaço urbano se apresenta como uma síntese do modo de reprodução do espaço social na contemporaneidade.



Explicando melhor, a mesma forma desigual de apropriação da riqueza, do modelo produtivo e societário vigente, se perpetua na distribuição do espaço e a gestão da cidade assume uma lógica concorrencial, competitiva e empresarial – numa hierarquização dos espaços que resulta numa “segregação socioterritorial”.

Diante desse contexto, revela-se o caráter altamente contraditório do Estado liberal burguês, pois, ao mesmo tempo em que assume o papel fundamental no processo de organização do espaço voltado às exigências da reprodução do capital, contraditoriamente, é tensionado a intervir na preservação do espaço da reprodução da vida, cada vez mais restrito e precarizado pela lógica do mercado. Assim, o Estado, enquanto agente principal na regulação e distribuição espacial dos equipamentos urbanos, capturado pela lógica do capital, acaba por exacerbar as contradições sociais de classe materializadas na produção/apropriação desigual do espaço (ANDRADE, 2014, p. 442).

A perspectiva territorial do SUAS para Andrade tem o desafio de considerar esse direcionamento político-econômico do espaço – também na construção de uma contra-hegemonia, através da política, pela apropriação e ocupação dos espaços sociais.

[...] torna-se central, no desenvolvimento da ação territorial do SUAS, considerar o direcionamento político-econômico que conduz, de forma hegemônica, o processo de produção, apropriação e domínio do espaço socialmente produzido. Explicita-se, assim, a exigência de análise crítica, a fim de identificar e problematizar as múltiplas dimensões inerentes a uma abordagem territorial, especialmente por parte dos sujeitos que pretendem, por meio de determinada política pública social, garantir a efetivação de um conjunto de direitos de cidadania (ANDRADE, 2014, p. 445).

Nessa análise crítica acerca da abordagem territorial e os determinantes hegemônicos, o território, como sinalizam Koga e Nakano (2006) não deve ser concebido como mero receptáculo das desigualdades, haja vista que é o terreno constitutivo desses processos, atuando, em conjunto com outros atores, na produção dos espaços da vida social.

Uma perspectiva crítica de leitura e atuação no território é incorporada pela PNAS e tem sua origem na formulação de Milton Santos e Maria Laura Silveira na introdução do livro: “O Brasil: território e sociedade no início do século XXI” que se referem à noção de território usado, permitindo “pensar o território como ator e não apenas como um palco, isto é, o território no seu papel ativo”, registram Koga e Nakano (2006). O conceito de território vivido na relação com as políticas públicas

possibilita uma acurada reflexão sobre as desigualdades sociais no contexto local e cidadão.

Podemos relacionar que, para a proteção social básica, é fundamental a compreensão dessas redes de relações existentes nos territórios como ponto de partida e retomadas em seus processos de planejamento e ação territorializados.

Compreender as conexões e relações que se dão na dinâmica cotidiana desses territórios torna-se fundamental para pensar em respostas de políticas públicas que se infiltrem em cenários preexistentes, os quais envolvem situações de riscos, vulnerabilidades e exclusões pessoais e sociais. A implementação das políticas públicas não ocorre num grau socioterritorial zero. Os programas, projetos e ações públicas inserem-se em redes de relações existentes, que afetam, positiva ou negativamente, as novas relações e acontecimentos introduzidos pelo poder público. (KOGA; NAKANO, 2006, p. 106).

Nesse interim a política deve ser permeável no sentido de se inserir nesse terreno fértil e a ele certamente, trará novos elementos de sociabilidade, com a potência de ampliar a cidadania pelo acesso e usufruto aos direitos.

Ocorre que quando a política chega ao território, com seus equipamentos, serviços e ações – já existe um território vivo – um território com suas histórias, suas relações, suas redes e suas expressões da questão social<sup>23</sup>.

Nesse sentido, a compreensão dessas expressões da questão social<sup>24</sup> nos territórios é atinente à problematização das possibilidades de atuação da política de

---

<sup>23</sup> A questão social é compreendida: “[...] enquanto parte constitutiva das relações sociais capitalistas é apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea” (IAMAMOTO, 2001, p.10). Nessa perspectiva, segundo lamamoto, entendendo-a (a questão social) como o conjunto das expressões das desigualdades sociais inerentes ao capitalismo (2001) é expressão, igualmente, da luta e resistência que impõe ao Estado o reconhecimento de direitos sociais que cabe a este intermediar no seio desse conflito. Evidentemente, o Estado vai assumindo essa responsabilidade pelas respostas às expressões da questão social ao longo da história em conformidade com a matriz que orienta a sua atuação econômica, política e social, tendendo, e no contexto atual, sob a égide do neoliberalismo, mostra-se afeito à focalização e seletividade nas ações públicas no âmbito das políticas sociais e a assistência social não escapa a esse condicionamento. IAMAMOTO, Marilda V. A Questão Social no Capitalismo. In. *Temporalis - Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Ano II. N.3, 2001. p.7-15.

<sup>24</sup> lamamoto (2008) analisando a questão social no Brasil contemporâneo sinaliza que as radicais mudanças nas relações do Estado/sociedade civil sob a égide do ideário neoliberal resultam no processo de privatização da coisa pública e em processos que não se restringem à economia e a política, mas afetam as formas de sociabilidade. Nessa perspectiva, afirma que a velha questão social “[...] metamorfoseia-se assumindo novas roupagens. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o impulsionam. Fratura esta que vem se traduzindo na banalização da vida humana, na violência escondida no fetiche do dinheiro e da mistificação do capital ao impregnar todos os espaços da vida social” (2008,

Assistência Social, pois desenharão um cenário novo de desafios que se apresentarão como múltiplas expressões para a esfera pública na exigência de políticas sociais públicas, suas particularidades sócio-históricas, mas que não estão dissociadas da gênese da questão social na perspectiva da teoria social crítica, fundada no âmago da acumulação capitalista.

Observemos ainda que, para Andrade (2014), na gestão territorial do SUAS, também é evidente a contribuição de Milton Santos sobre o território usado. A autora prossegue em sua exposição referindo que a perspectiva territorial potencializa o caráter público da política sendo fundamental a condição de protagonista da população usuária, concebidos como sujeitos coletivos da produção social do território usado.

Compreender o território como território usado é transpor a análise do território fixo, imutável, para o uso que se faz do território que é processo sócio-histórico e o que se passa nele são processos sociais mais amplos e isso amplia a leitura que se realiza, identificando contradições e relações em sua exterioridade.

[...] os territórios periféricos, as ocupações irregulares, favelas, áreas de risco ambiental, entre outros, geralmente caracterizados pela precária infraestrutura de serviços públicos básicos, constituem unidade contrária indissolúvel em relação às parcelas do território valorizadas pelo capital, onde o acesso e uso são determinados pela lógica da apropriação desigual do espaço produzido. Desse modo, importa destacar que o território usado pelas parcelas mais espoliadas da classe trabalhadora, em sua maioria, usuários da Assistência Social, não pode ser compreendido e analisado sem relacioná-lo com a totalidade que compõe a realidade socioespacial em suas diferentes escalas e dimensões” (ANDRADE, 2014, p. 442).

No âmbito do SUAS, o sistema, ao organizar a sua oferta de serviços socioassistenciais, preconiza que os CRAS devem estar situados nos territórios com incidência de vulnerabilidades e riscos para a população, não devendo ser a sua alocação, portanto, uma implantação aleatória como refere Lahorgue (2016): tão importante quanto “saber o que fazer” é “saber onde estar”.

Trata-se de uma decisão político-administrativa que atende a descentralização e a universalidade da cobertura que só é possível com esse eixo estruturador do sistema que é a territorialização que exige novas formas de gestão do social.

## 4.2 O TERRITÓRIO: LUGAR DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA POLÍTICA

Para Maciel (2016, p.129) o “atual modelo de gestão da política de assistência social vigente no Brasil tem sua gênese na implementação do Sistema Único de Assistência Social” e prossegue analisando que a partir dele “todas as funções gerenciais inerentes à operacionalização da política passaram por um processo de reorganização e, juntas, expressam uma concepção e uma forma de gerir a política”. E tal gestão conta com um arcabouço de normativas administrativas e operacionais “um conjunto de documentos, estruturas organizacionais e ações voltadas ao planejamento, organização, execução, controle e avaliação” (MACIEL, 2016, p.129).

Evidentemente, a gestão viabilizará a concepção e a finalidade da política, estando, tais aspectos em convergência com seus princípios, diretrizes e eixos estruturantes. Pensar uma nova gestão da assistência social do ponto de vista da descentralização político-administrativa, com a ênfase territorial, portanto, é pensar também em “estratégias e técnicas com o compromisso ético, político e social de seus operadores” sinaliza Maciel (2016, p.131).

Evidentemente, ainda no que se refere à gestão para dar conta dessa perspectiva crítica do território usado, como abordamos, tendo como sujeitos coletivos e protagonistas aqueles “moradores” que seguem em condição de desvantagem – na ocupação da vida social – será requerido uma nova dimensão política do trabalho social e, por conseguinte, uma orientação teórica e metodológica concernente a esse direcionamento.

Ademais acredita-se que somente processos socialmente organizados e politicamente orientados, com leitura crítica da realidade vivida, potencializarão a ampliação do protagonismo popular, o aprofundamento da gestão democrática da política e a apropriação do território socialmente produzido (ANDRADE, 2014, p. 452).

O eixo estruturante de descentralização político-administrativa e territorialização do SUAS ressitua a concepção de território que se solta das amarras exclusivamente gerenciais ou administrativas de fronteiras de atendimento, sem negar que também existem tais certames organizativos, para incorporar uma perspectiva mais dinâmica de leitura e ação territorializada no âmbito do SUAS.

Tal concepção requisitará “[...] a superação da visão gerencial caracterizada pela preocupação em definir os recortes administrativos, estabelecendo as fronteiras da precariedade, a fim de localizar as famílias usuárias, os equipamentos e serviços da política de Assistência Social” (ANDRADE, 2014, p. 452).

Como apregoa a matriz dialética, no desenvolvimento dessa leitura: “torna-se essencial estabelecer as conexões entre o local e o global; a ordem próxima e a ordem distante; os territórios precários e os territórios produtores de precariedade, enfatizando a unidade contraditória e em permanente movimento” (ANDRADE, 2014, p. 452). Até porque as demandas sociais com as quais se propõe a PNAS têm efeitos no local – nos territórios – mas são decorrências de outras fraturas sociais, como antevimos no capítulo 2.

No SUAS, conforme preconiza a PNAS, é responsabilidade da proteção social básica, através CRAS, a gestão e a organização das redes socioassistenciais, para que ofertem um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada, desenvolvendo serviços, benefícios e programas do SUAS a partir de uma leitura atenta das necessidades territoriais a ele referenciadas.

Trata-se de uma concepção também inovadora de territorialização, pela descentralização e garantia de acesso às ações de proteção, mas, sobretudo, de conhecimento dessa realidade, de intrínseca e dinâmica relação dos CRAS com seus territórios, compreendendo seus conflitos, potencialidades, modos de vida e cultura local.

Assim, o CRAS, conhecedor do território e, prioritariamente, por meio de um diagnóstico socioterritorial construído em conjunto com a população, deve atentar para os riscos e violações que se manifestam nesses territórios e promover ações coletivas – articuladas com a rede socioassistencial e demais políticas setoriais – para o enfrentamento dos problemas que são comuns no contexto da comunidade.

O diagnóstico socioterritorial se constitui como estratégia para a gestão conhecer os territórios, aproximando-a da população. Deve fornecer informações claras e objetivas sobre as dinâmicas locais, dimensionando as demandas da população e percebendo-as como demandas de caráter coletivo por proteção social, com vistas ao desenvolvimento de ações e contribuindo desse modo, para o planejamento global da política pública de assistência social (SANTOS, 2016, p. 79).

Outrossim o diagnóstico territorial é uma ferramenta para a gestão em vários níveis de responsabilidade no sistema, pois deve embasar a alocação dos recursos

cofinanciados, mas, atinente a esse estudo, nos interessa que: “diagnósticos socioterritoriais devem se constituir em matriz de informações para a gestão e equipes dos serviços, de modo que as informações levantadas tenham de fato um retorno para todos os envolvidos” (SANTOS, 2016, p. 80).

E no que se refere à democratização do diagnóstico socioterritorial nos reportamos novamente à Santos que refere que deve ser um “processo continuado e dinâmico” e que sua construção conte com os sujeitos dessa política “usuários, trabalhadores e entidades sociassistenciais”, sendo que, especialmente, no que se refere aos usuários a política deve: “construir estratégias de aproximação, objetivando identificar o impacto de suas ações junto aos mesmos” (2016, p. 80).

Complementamos ainda: o diagnóstico socioterritorial deve ser, obrigatoriamente, instrumento para a mobilização e pressão pelas demandas da população por sua posse e conhecimento. Como também devemos problematizar:

[...] realizar o diagnóstico socioterritorial e não repassar à população os dados encontrados, há sentido? Esse diagnóstico pode ser útil para a gestão, para a melhor organizar o serviço, mas não pode se restringir ao gerenciamento, e sim ser elemento de discussão e mobilização para a comunidade. Sabe-se que numa sociedade capitalista sem pressão popular não há mudança. E, portanto, essa pressão deve ser canalizada de onde o serviço socioassistencial é necessário, para que a população se assenhere dos dados da política pública, para que seja campo de aglutinação e de mobilização coletiva e conjunta para a luta social (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 399).

Realizar diagnósticos socioterritoriais bem como quaisquer produção de conhecimento sobre a realidade da população usuária deve ser, não somente devolvida, no sentido do seu conhecimento, atendendo aos princípios éticos, de nossa formação e como trabalhadores da política, mas devem ser instrumentos para a mobilização, debate e proposição de estratégias de resistência e superação.

Indubitavelmente, quando trazemos a discussão sobre o diagnóstico do território relacionando ao contexto das ações dos CRAS temos a intenção de sinalizar que é preciso que a gestão coadune conhecimento do território com um planejamento e ação flexível, que compreenda que não há um território estático ou acabado e que esse “saber” bem como as ações, novas ou em desenvolvimento devem ser amplamente discutidas com a população.

Nessa perspectiva, ressaltamos a ação 4, na qual o PAIF Equipe Volante<sup>25</sup> se instaura a partir de um diagnóstico socioterritorial de necessidade dessa equipe no território, serviço previsto para determinadas situações em que as famílias tenham dificuldade em acessar o CRAS. Desse modo, a Tipificação recomenda que o CRAS disponha de uma equipe que se desloque até a comunidade, que na situação em tela, tem sua mobilidade reduzida por estar em área de conflito e violência.

Daí, pela complexidade da atuação, a necessidade de um planejamento com a comunidade, avaliando as condições de desenvolvimento do trabalho como propuseram; e a comunidade com o poder decisório tanto num primeiro momento, na construção do trabalho e posteriormente, alterando o plano de trabalho do PAIF Volante e do CRAS.

[...] surge com a necessidade da equipe volante nas áreas de vazio de atendimento e nós começamos a trabalhar, íamos na região estudávamos as possibilidades com as coordenações, com os líderes comunitários para ver qual era o melhor local para a gente ficar e aí começamos.[...] o CRAS também precisa se adaptar para atender, acho que por isso o trabalho ficou bom; o CRAS saiu para ter uma leitura, o PAIF Volante é uma saída do CRAS para ter uma leitura e trazer de volta, essa é a dinâmica (ST4).

Como reafirmam Koga e Nakano (2006) é preciso conceber que os territórios são dinâmicos e desse modo, precisamos ter mecanismos de gestão menos rígidos e que se aproximem mais dessa concepção do território vivo como propôs a equipe do PAIF Volante, que em nossa análise, consegue fazer essa leitura territorial e, ainda mais importante, compreende que esse é o seu compromisso e finalidade responde de forma assertiva a decisão da comunidade.

Esse reconhecimento do território, que se situa na perspectiva da geografia crítica, segundo Paiva, Carraro e Rocha (2014) requisita menos o domínio quantitativo de seus indicadores, embora esses tenham a sua atinência enquanto

---

<sup>25</sup> PAIF Equipe Volante – consiste em uma equipe adicional à equipe técnica de referência do CRAS, integrando, portanto um CRAS em funcionamento e possui atribuições similares à equipe de referência. Trata-se de uma equipe que potencializa a oferta do PAIF levando a PSB às famílias inseridas em determinados territórios com características específicas: baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, dentre outros. (Orientações Técnicas sobre o PAIF, Volume 1, 2012, p.21). Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientacoes\\_PAIF\\_1.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf)> Acesso em: 18 nov. 2016.

instrumentos de vigilância social, e mais a prerrogativa de sua transformação em produção social do espaço de arquitetura da participação local.

Igualmente, questionamos: qual o propósito do conhecimento dessas vicissitudes dos territórios se essa análise não conformar estratégias de ruptura com a ausência de protagonismo de poder daqueles que lá vivem?

Como ponto de partida para essa análise, recuperamos o que Gohn (2005) estabelece como poder local, ressaltando que é no território que a vida é vivida, que se concentram as energias e forças sociais de uma comunidade.

Trata-se, o território, de uma categoria que denota uma relação intrínseca que a pesquisa nos trouxe: a proximidade desse trabalho social com o vivido da população que a descentralização e, principalmente, a territorialização como eixo estruturante da PNAS e, mais especialmente, do trabalho da proteção social básica, vem ressignificando essa compreensão e as possibilidades de atuação do SUAS.

A perspectiva adotada pelo SUAS para a organização de serviços e programas tem como base o princípio da territorialização, a partir da lógica da proximidade com o cidadão, e baseia-se na necessidade de sua oferta capilar nos territórios vulneráveis a serem priorizados (COUTO et.al., 2014, p.74).

Primordialmente, a territorialização amplia o acesso da população e dessa forma, atende a prerrogativa de acesso ao direito socioassistencial, e nessa esteira, adquire relevância o avanço conceitual que é outro marco importante.

Ora, estar tão próximo, ou inserido nos territórios e tê-los como lugares de construções, lutas e resistências – um território usado – passa a ser um território vivido também pelas equipes e daí decorre o reconhecimento das adversidades que nele coabitam.

Desse movimento e conhecimento advém o imperativo de construir com a comunidade, ações de enfrentamento para as suas demandas. Como relata ST1 sobre a ação para a valorização da comunidade que foi, primeiramente, idealizada pelo CRAS, mas que encontrou na rede e nas lideranças comunitárias, o apoio para o planejamento, a promoção e realização.

[...] e uma das comunidades que a gente passou a atender era essa e o que chamou mais a atenção é que cada vez que a gente atendia um usuário dessa comunidade até ele revelar que ele era da vila demorava um pouco, porque ele dizia que era de tudo que era espaço, moro lá embaixo... Daí lá pelas tantas eles diziam, lá onde ninguém quer morar! Eles desvalorizavam,



não conseguiam atribuir significado importante para o espaço onde eles moravam. E tinha mais essa questão da nossa relação, a gente estava entrando e queria entrar na rede, queria estabelecer relações com a rede. Então a gente tinha, enquanto CRAS, uma série de objetivos (ST1).

Essa ação que tinha como “atrações” a própria comunidade atingiu o objetivo – dessa aproximação do CRAS com a comunidade e principalmente, do reconhecimento da comunidade de que no seu território, tão intensamente marcado pela estigmatização decorrente da exclusão social – muitas forças vivas existem – e foi significativo o momento de valorização e pertencimento comunitário.

A territorialização guarda também alguns paradoxos. A sua supervalorização leva ao risco de ficar “ensimesmado” no território e dessa perspectiva podem resultar as análises de suas agruras a partir de uma lente focada em si não realizando as conexões dessas particularidades com a totalidade que o envolve e influencia, que possibilitariam sobrepujar tais barreiras.

Na avaliação da ação 3, ST3 refere como dificultador para a participação em outras instâncias de protagonismo e controle social como a Conferência Municipal de Assistência Social, a distância de sua realização do território. Ainda que se tratando de um grupo num processo de articulação e protagonismo como o de convivência, nesse espaço (da Conferência) houve a participação, mas a presença foi reduzida. ST3 conta dessa insegurança que advém de um sentimento de não pertença à cidade.

[...] e a Pré-Conferência só trouxe resultados e na Conferência não houve muita mobilização delas, pelo fato de ir, elas não conseguiram se organizar, poucas foram duas ou três só, então elas não tiveram muita efetividade na Conferência. A Conferência é fora do território, então fica mais difícil, a questão da insegurança também, trazemos isso de estar circulando não só no território, é difícil para elas até para buscar emprego, buscar cursos, trabalhamos esse questão também, mas é difícil. [...] é uma insegurança de circular, não se sentem pertencentes, essa é a palavra: não me sinto pertencente (ST3).

Dessa forma, ressaltamos que prosseguir intervindo nessa ampliação do acesso da população para além dos limites do território, no acesso à cidade, e outros equipamentos, serviços e eventos é a ampliação da segurança de autonomia.

Nesse sentido, também a participação popular pode assumir um caráter restrito, pontual e instrumental se ficar circunscrita aos territórios de

proximidade dos serviços socioassistenciais, podendo levar a despolitização e isolamento dos indivíduos e grupos sociais, distantes da inserção crítica e ativa que devem ter na esfera pública da cidade e nas relações societárias mais amplas (COUTO et.al., 2014, p.75).

A equipe do PAIF Volante, conforme ST4 também busca essa articulação do micro-território - ainda que com agravado contexto de isolamento pela violência - com a cidade, na busca da ampliação do acesso aos direitos , a começar pelo acesso ao CRAS.

Então na segunda-feira a gente atende aqui no CRAS e as pessoas podem acessar porque a ideia também é essa, eles saírem do território e poderem acessar o CRAS! Alguns não vêm por não vir e não procuram nenhum serviço. Então a gente mostrar como é o CRAS quais os serviços que eles vão encontrar aqui e a questão do território, de sair eles poderem estar avaliando onde é o melhor lugar. Vir ao CRAS participar de um grupo, de uma oficina, sair da realidade um pouco deles daquele espaço, abranger mais (ST4).

Da mesma forma, no trabalho desenvolvido com as comunidades indígenas, ST3 destaca essa circulação nos espaços da cidade como forma de ampliação de direitos, igualmente pelo acesso ao CRAS.

Então esse é o principal objetivo, estar articulando esses dois espaços e fazendo entenderem que não estão lá na aldeia isolados, existe uma comunidade e eles pertencem a ela e que eles podem estar mostrando o trabalho, a história deles (ST3).

Indubitavelmente, a proximidade do equipamento público, nesse caso o CRAS e a comunidade, denota a ampliação da compreensão dos sujeitos trabalhadores com a responsabilidade que é reservada na garantia dos direitos sociais e eis que reside nesse ponto a mudança paradigmática que a política vem impondo.

No entanto, tal responsabilidade também guarda a sua contradição. Ocorre que tal descentralização político-administrativa também se constitui numa armadilha, da gestão frágil, haja vista que é parcial, uma vez que as condições para a gestão da política no campo administrativo-financeiro não são geridas no território ocasionando sobrecarga de trabalho, escassez de recursos humanos, disponibilidade de horário e outras manifestações dessa precarização como

encontramos em diversas expressões dos sujeitos trabalhadores, explicitando aspectos da gestão do trabalho.

Outrossim, evidencia-se que os CRAS estão se constituindo em espaços de referência no território, potencialmente estratégicos para a ampliação dessa esfera da vida social da população com efetivas estratégias de intervenção social apoiando trajetórias comunitárias na superação de mecanismos de subalternidade e exclusão social.

#### 4.3 O TERRITÓRIO: LUGAR DE VIOLÊNCIAS E RESISTÊNCIAS

Não obstante essa categoria, a violência, no início de nosso estudo, não ter sido eleita *a priori*, foi à recorrência em nossas interlocuções com os sujeitos, comunitários e trabalhadores, que a trouxe para nossa análise.

E a nossa discussão sobre o tema transita na esfera de uma violência que se manifesta no território, mas não é isolado, ou dele imanado, é estrutural. Nessa perspectiva, nas exposições contidas no capítulo 2, estão os fundantes da dominação e da exploração que leva a destituição do poder de uns em detrimento de uma hegemonia de classe de outros no capitalismo.

Na abordagem do tema por Arendt (1985), a destituição do poder é um convite à violência! A violência é sempre uma tentativa de manter a estrutura do poder.

[...] toda diminuição de poder é um convite à violência – quando pouco porque aqueles que detêm o poder e o sentem escorregar por entre as mãos, sejam eles o governo ou os governados, encontraram sempre dificuldade em resistir à tentação de substituí-lo pela violência (ARENDR, 1985, p. 56).

Em um contexto de desigualdade e condições tão adversas – incitadas pelo capitalismo, o que temos, segundo Silva (2005), ancorado no legado marxista é a violência como um elemento constituinte da lógica reprodutiva do capital, desde os seus primórdios até os dias atuais, em suas novas fases (e faces) de reestruturação produtiva.

Silva (2005) ainda sinaliza que a violência nessa perspectiva, estrutural, não deve ser resumida a um ato isolado, ou acidental e nos conduz a uma reflexão que busca as conexões e a historicidade do fenômeno da violência. Ademais, nas formas de violência reproduzidas nos espaços urbanos, como a criminalidade, estão latentes de análises as condições de reprodução da vida social no capitalismo e as respostas individuais e coletivas – ações violentas - que são engendradas nesse cenário.

A violência na lógica territorial guarda, por sua vez, outra armadilha, a de uma segregação dos territórios. Caldeira (apud COUTO et.al., 2014, p. 74) refere que: “[...] a forma pela qual o crime, o medo, à violência e o desrespeito aos direitos de cidadania têm se combinado com as transformações urbanas para produzir um novo padrão de segregação espacial [...]”.

É preciso decompor o estigma dos territórios violentos, pois os territórios não podem ser adjetivados, menos ainda por um fenômeno de tal complexidade. As manifestações da violência estrutural em nossa sociedade tem sim incidência em alto grau nas áreas mais periféricas e marginalizadas - pois nessas os cidadãos já convivem com a ausência das garantias e seguranças sociais.

São conhecidos os efeitos sociais da segregação e da guetificação dos territórios, que impedem a convivência entre grupos e classes sociais heterogêneos e os diferentes usos e contra-usos da cidade. São processos que contradizem os valores da universalidade, heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que fundamentam a construção de espaços públicos democráticos (COUTO et.al., 2014, p. 75).

Os relatos de violações coletivas que os sujeitos comunitários referiram em suas falas sobre a precariedade de suas comunidades, são violências cotidianas relacionadas com a estrutura desigual que compõe a ocupação do espaço social, como anteriormente expusemos como a fragilidade e a vulnerabilidade frente a calamidades que poderiam ser evitadas pelo poder público, como a fala que segue: “[...] quando o arroio transborda é uma situação muito difícil, tivemos cento e poucas famílias debaixo d’água, perderam praticamente tudo” (SC1).

Dessa forma, a vida nesses territórios tem a marca do descaso, da indiferença do poder público frente aos seus “infortúnios” que são naturalizados nesse contexto da sociedade mercantil onde não só a qualidade da moradia, mas a dignidade das residências de uma comunidade está atrelada as condições de

compra de seus moradores. É indignante saber que, segundo SC1 tais alagamentos são recorrentes. A invisibilidade dos territórios – também têm expressões na vida dos sujeitos comunitários – que se tornam “invisíveis” também no atendimento de suas demandas sociais.

SC1 ainda atenta para outra questão importante no contexto comunitário, que denominamos de “invisibilidade de sujeitos” que estão no território e que temem serem “vistos”, pois já foram marcados pelo sistema punitivo, restando-lhes a sub-existência: “[...] infelizmente eu acho que um dos problemas maiores dentro das comunidades são as pessoas que não querem ou não podem ser vistas, não podem apresentar suas dificuldades, são foragidos” (SC1).

Como SC1 é uma liderança comunitária que tem um compromisso e senso coletivo é evidente que ele tem a preocupação de que todos possam acessar as políticas sociais, independente de qualquer situação de desvantagem pessoal ou social. Nesse relato ele se refere ao fato de que esses sujeitos, que estão foragidos, deveriam ser alcançados pelas políticas sociais, em especial pela Assistência Social, pois essa condição de invisibilidade agrava as suas condições e fragiliza o seu pertencimento ao contexto social e comunitário tolhendo as possibilidades de saírem dessa condição de “invisíveis”, num círculo vicioso.

No que tange as dificuldades de intervenção/atuação dos CRAS fica evidente o quanto a violência incide no trabalho social, seja pela dificuldade de circulação no território, ou de circulação além deste; e acima de qualquer dúvida, paira o medo e a incerteza de viver e conviver sob a iminência do risco, o que não poderíamos deixar de registrar nesse estudo.

No entanto, sujeitos trabalhadores e comunidade estão protagonizando estratégias de resistências a um cotidiano de tantas violações e riscos. Estratégias de cuidado e de superação, como algumas que sintetizamos num quadro que denominamos a dialética da violência, pois apresenta para cada expressão da violência uma manifestação de resistência.

Certamente o quadro que apresentamos, síntese de alguns relatos – exemplifica o quanto a adversidade tem mobilizado ações de resistência nos territórios.

## QUADRO 2 - A DIALÉTICA DA VIOLÊNCIA

Expressões de violências	Ações de resistências
[...] é uma comunidade em que existe muita violência, a gente está vivendo um momento de violência, elas não conseguem circular muito no território, as pessoas não conseguem, muitas vezes, acessar o CRAS (ST3).	[...] então elas (grupo de convivência) trouxeram, vamos chamar a comunidade para ver o que a gente faz no CRAS, elas se mobilizaram de uma forma que vai acontecer a ação comunitária e todo o território está nos ajudando (ST3).
[...] essa praça era um lugar pouco ocupado, era um lugar utilizado pelo tráfico então era uma zona um pouco complicada para fazer a atividade (ST1).	[...] as lideranças conversaram com o pessoal do movimento para avisar o que iria acontecer e a gente procurou não levar a Brigada mas combinou deles darem uma passada e quem foi nos dizendo qual a melhor forma de fazer foram as lideranças comunitárias e os usuários (ST1).
[...] quando a gente fala que o PAIF Volante é para atender territórios com vazios de atendimento na região que tem o conflito com o tráfico as pessoas se assustam (ST4).	[...] tem todo o planejamento, a gente vai sempre avaliando, sempre verificando antes, para gente entrar no território, então tu vai lá e o trabalho recompensa, (ST4).
[...] a violência atrapalha bastante, se chegarem aqui e tiver uma guerra lá em cima não tem nem como subir (SC2).	[...] nós (CRAS e comunidade) somos muito próximos fisicamente e nos momentos que a coisa fica feia eles falam: olha a caixa d'água tá cheia de gente armada e agora não pode subir. Eles entendem que a gente tem que estar ali mas quando não pode eles vem nos avisar, tem a parceria, reconhecem o equipamento (ST2).
[...] Não há comunidade em que o tráfico não esteja. A gente tem essa noção de que está em relação com tudo isso (ST2).	[...] a gente não vai entrar fazendo investigações, supondo coisas desse tipo [...] estamos prudentes, conversamos bastante [...] temos as supervisoras (ST2).
[...] quando tu mora num bairro pobre, carente, os nossos bairros aqui são, a mãe não consegue ajudar o filho porque o traficante está ali na esquina, lá na escola também não tem aquele apoio que deveria, os órgãos em si não apoiam (SC3).	[...] o meu filho estava participando do ProJovem mas ele também não quer vir, então estou tentando encaixar ele no Jovem Aprendiz para ocupar ele (SC3).
[...] Às vezes é difícil entrar “dentro” da comunidade pelo conflito que está lá e as pessoas não estão ali para arriscarem as suas vidas. Nós que moramos na comunidade às vezes não temos como passar. E tem os olheiros olham quem sobe e dizem olha ela pode estar levando informação daqui pra lá (SC1). Observação: o SC1 está se referindo aos sujeitos	[...] Mesmo com essas limitações eu vejo que, dentro do possível, as comunidades são atendidas (SC1) [...] Quando a situação fica complicada pelo tráfico a comunidade e alguns líderes nos ligam: não desçam porque a coisa não está boa aqui, de tão forte que ficou o vínculo com a comunidade (ST1).

trabalhadores – na coluna ao lado, a percepção de ST1.	
[...] quando a bala pega é um perigo onde eu moro e está demais não tem dia nem hora, eles vendem a droga e fumam na nossa frente, eles não têm limites e não é fácil viver assim. Meu filho está na rua! E a gente sai correndo porque vai que pegou no meu filho! A gente fica louca procurando onde é que está o menino que foi jogar bola. A gente não tem pátio e brincar no beco não dá (SC4).	[...] o SASE (Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos) é pra tirar as crianças da rua, tem mãe que bota lá pra eles não ficarem batendo perna na rua como aviãozinho do tráfico, vendendo droga. Se a mãe não quer o filho na rua tem o SASE, o meu filho está lá e não aprende coisa ruim (SC4).
[...] não temos como bater de frente com essas forças que têm dentro das comunidades, do tráfico, da violência [...] evitar o exemplo que o traficante tem um bom carro, tem boa roupa, telefone bom, está nas redes sociais ostentando festas e aquilo (SC1).	[...] a gente vem desenvolvendo esse trabalho como forma de amenizar um pouco essa situação de violência que as comunidades sofrem. Infelizmente a realidade da cidade e do país é muito triste então o pouquinho que cada um de nós lideranças pudermos contribuir, com certeza vai ajudar pra termos uma cidade, um bairro, uma vila um pouquinho melhor (SC1).

Fonte: A Autora, 2016 (baseado em dados da pesquisa).

Não temos pretensão de apontar nesse estudo e tampouco vislumbramos a saída para as situações de violência que as comunidades vivenciam em seus cotidianos – apenas sinalizamos estratégias que têm sido formuladas para a resistência, e até mesmo para a sobrevivência frente a tantas exposições a riscos e violações e a importância da proteção social básica nesses territórios, seja pela relação que estabelece com as comunidades de cuidado recíproco, seja pela atuação comunitária em espaços coletivos ou possibilidade de inclusão em serviços como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)<sup>26</sup>

Dessa forma o território é ao mesmo tempo, importante elemento facilitador e dificultador das ações realizadas pelos CRAS no sentido da participação popular.

<sup>26</sup> O SCFV é um serviço da Proteção Social Básica do SUAS que é ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) realiza atendimentos em grupo. São atividades artísticas, culturais, de lazer e esportivas, dentre outras, de acordo com a idade dos usuários. É uma forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais, coletivas e familiares. O serviço tem como objetivo fortalecer as relações familiares e comunitárias, além de promover a integração e a troca de experiências entre os participantes, valorizando o sentido de vida coletiva. O SCFV possui um caráter preventivo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades dos usuários. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/servicos-de-convivencia-e-fortalecimento-de-vinculos>> Acesso em: 30 nov. 2016.

Ainda, as questões de segurança pública, interferem diretamente no trabalho, e suas expressões alcançam todos os atores do território, mas sua resolutividade dessa forma direta e imediata não compete à política de Assistência Social, cabendo à articulação com outras esferas, e em outros níveis de gestão e responsabilidade estatal. Cabe à Assistência a problematização dos aspectos que produzem as violências e violações e as estratégias sociais de enfrentamento a esse contexto, inclusive no que se refere ao diálogo e articulação com outras políticas setoriais.

#### 4.4 O TERRITÓRIO E OS CAMINHOS DE INTERSETORIALIDADE

O debate acerca da intersectorialidade como resposta ao conjunto de expressões da questão social na contemporaneidade impescinde da reflexão que subsidia essa análise. Ao fragmentá-la (a questão social), apresentado-a por segmentos desconexos com a sociedade, ou generalizá-la, desconsiderando as particularidades sócio-históricas e locais, ou ainda concebendo-a dissociada da sua gênese, oriunda do desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo tem-se uma visão equivocada de seus impactos e também das respostas necessárias ao seu enfrentamento.

A assunção da concepção advinda da teoria social crítica permite que se possa compreendê-la nas suas fraturas atuais, dentro de um movimento contraditório, mas também de suas possibilidades de enfrentamento, que reatualiza a questão social sem desqualificar a análise de suas determinações históricas fundadas nas relações de produção/reprodução social no capitalismo.

E como a PNAS têm anunciado a prerrogativa da intersectorialidade? Segundo Andrade (2009), no modelo de gestão da proteção socioassistencial, a intersectorialidade é apresentada como um dos pressupostos fundamentais e estratégia institucional para o enfrentamento de desigualdades e desproteções sociais. A autora ainda refere que essa ação pública intersectorial deve apresentar algumas características e destas destacamos a territorialização; que nos remete a problematização que tecemos acerca das ações de proteção social básica nos territórios de maior incidência de riscos e vulnerabilidades sociais.

Nesse novo desenho da gestão do SUAS é imperativo destacar que a territorialidade se encontra associada à intersectorialidade. Da mesma, forma nas



interlocuções que realizamos, identificamos como uma das pontencialidades emergentes para as ações de protagonismo. Imprescindível é a efetivação de ações intersetoriais: “[...] afim de garantir o atendimento integrado de múltiplas demandas apresentadas pela população, ao mesmo tempo e no mesmo lugar” (ANDRADE, 2014, p. 446).

Como refere a PNAS:

Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há a necessidade de romper velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, fragmentação e na focalização, e olhar a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada” (BRASIL, 2004, p.44).

Cabe registrar que o SUAS introduz um sistema que não finda em si mesmo, pelo contrário, é avesso às ações pontuais, fragmentadas e focalizadas e aponta para a capilaridade da política de assistência social na afirmação dos direitos sociais, especialmente, na intersetorialidade com as demais políticas públicas.

Dessa forma, compõe a premissa da intersetorialidade a integralidade das áreas, setores, políticas e ações num contraponto à fragmentação e a subjugação hierarquizadora (prioritariamente de exacerbação do campo econômico sobre o social) que é a cerne do capitalismo e seus ditames.

É justamente nessa exogenia e permeabilidade do sistema, que é ratificada a necessidade de que essa articulação com as demais políticas públicas seja pensada, não na lógica de incorporar para a Assistência as demandas concernentes aos demais setores, mas de se envidar no desenvolvimento e potencialização de ações conjuntas, complementares e integralizadoras de serviços, ações e atores que possam efetivar direitos sem perder de vista as especificidades de cada setor.

Nesse sentido, a política de Assistência Social tem a enunciação de se constituir como articuladora das demais pela sua capacidade enquanto política de travessia. Os CRAS são espaços onde essa articulação pode ser materializada, não sem dificuldades, mas já se constituem referências nos territórios para essas travessias. Ainda que a construção dessa articulação intersetorial das políticas de maneira mais ampla deva ser responsabilidade do gestor municipal, é no território que suas construções cotidianas acontecem.

Como refere ST1:

Quem deveria organizar essa articulação da rede da política mais macro deveria ser o gestor da Assistência Social, mas que nem sempre se preocupa com isso porque não conhece a realidade do território então a gente vem fazendo isso nessa proximidade e hoje eu posso dizer que o CRAS é reconhecido e o quanto as outras políticas acreditam em nós talvez até mais do que nós acreditamos. Ao mesmo tempo que isso nos onera, nos atrapalha, quando eles não sabem como resolver uma situação lá dentro da outra política e eles procuram o CRAS pra perguntar estou com tal situação como eu faço pra resolver e a gente procura não se envolver na outra política até por uma questão ética e de possibilidade [...] as outras políticas nos reconhecem como alguém que tem um saber que tem um potencial para resolver questões (SC1).

Cabe ainda ressaltar que, dentre as atribuições destinadas à proteção social básica, preconizadas pela PNAS, o CRAS assume um papel estratégico no desenvolvimento de ações intersetoriais. Dessa forma, o CRAS:

Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial e promove a inserção das famílias nos serviços da assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (BRASIL, 2004, p. 37).

Conforme ressalta Aginsky (2009, p. 74) a Assistência Social precisa sair do tradicional isolacionismo para que a universalização do acesso aos direitos sociais ocorra e isso de dar através de uma estreita articulação com as demais políticas públicas, tanto no campo conceitual quanto operacional.

Nossa pesquisa contemplou somente uma ação com essa característica, de forma que, certamente, outras produções que se detenham sobre tal tema apresentarão um adensamento teórico, por ora optamos em expor aqueles aspectos que se relacionam com o nosso propósito.

Como refere o ST1 a ação comunitária do CRAS tem ampliada a sua efetividade e impacto quando ocorre em articulação com as demais.

[...] eu não consigo ver um trabalho na comunidade de grande resultado ou de grande impacto ou de grande proporção como daquela ação sozinha, só de CRAS, pra mim esse trabalho é de rede eu não consigo conceber como é que eu vou chamar toda a população vocês não tem aproximação com a comunidade? Temos mas tem que ter algo mais tem que ter mobilização e a Assistência sozinha não da conta disso (SC1).

Ademais, como sinalizamos, a construção da intersectorialidade depende tanto de marcos regulatórios e processos pactuados na gestão municipal, como reclama ST1, quanto dos agentes públicos que operacionalizam as particularidades de cada setor que “[...] partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem enquadrados de modo isolado” (COUTO, 2010, p. 40).

Do entendimento de que as questões do território são comuns a todos os atores, apesar das diferentes interfaces, e que essas estratégias conjuntas qualificam o específico de cada política até a efetivação de ações integradas, é importante compreender que esse também é um processo dinâmico, com uma processualidade que deve ser apreendida e avaliada a cada momento, construindo caminhos para as políticas atuarem de forma integrada.

[...] como vamos pensar juntos essa situação uma vez que é de todos e começamos a fazer uma aproximação dos trabalhadores para pensarmos juntos como vamos trabalhar com a comunidade e daí outras ações que podem ser ações comunitárias como podem ser só ações integradas então a gente vai mudando o caminho da política como a situação vai se apresentando (ST1).

Nesse sentido, os profissionais inseridos na política de assistência social, devem atuar no sentido de romper com práticas fragmentadoras e isolacionistas, reafirmando o seu papel na construção de caminhos de intersectorialidade que significa construir relações com as outras políticas de complementariedade e não de disputa ou depreciação como prossegue ST1, é preciso uma postura continente à intersectorialidade.

[...] inclusive quando a gente começa esse comitê gestor a primeira fala que a gente faz é essa não é um espaço pra gente criticar um ao outro, mas um espaço pra gente pensar a partir do que nós temos o que podemos fazer e não ficamos imobilizados na dificuldade, esse é nosso maior objetivo. Todos nós temos dificuldades e não ficar fazendo a crítica para o outro porque a gente sabe que a Assistência Social também tem as suas limitações as suas dificuldades, mas enquanto rede (ST1).

Aponta-se a construção de caminhos de intersectorialidade e integralidade que possam ser traçados nos territórios, pois não há uma linearidade, tampouco uma rota única, que uma vez definida, de ação intersectorial, possa ser trilhada sem que

seja preciso novos investimentos e rumos e há, portanto, uma diversidade de caminhos e opções, inclusive na mobilização intersetorial local.

[...] a gente aqui fala que essa ação foi tão significativa que pela lógica ela deveria ter uma sequência e inclusive quero ainda constar que a comunidade nos procurou no próximo ano para pensar com a gente uma outra ação mas daí a rede recuou porque eu acho que o maior dificultador é conseguir reunir a rede a pra essas ações porque as pessoas mudam muito dentro dos territórios, por exemplo nas escolas muda a direção muda tudo os professores a cada final de ano eles mudam e então aquela pessoa que era a referência de artes de cultura na escola não é mais aquela .As pessoas que trabalham na comunidade mudam muito e até tu convencer a outra pessoa também! Esse trabalho foi um trabalho difícil (ST1).

Diante do exposto, percebe-se uma importante questão: é preciso pensar como as ações previstas no SUAS, podem contribuir para o fortalecimento da intersetorialidade também com a articulação de programas e serviços integrados, como reafirma Couto, haja vista que essa articulação materializa de forma mais efetiva a garantia e o acesso aos direitos sociais.

A intersetorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais nas distintas áreas. Supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção de redes municipais (COUTO, 2010, p. 39).

É importante destacar que o alargamento da proteção social, ampliando a cobertura e universalização dos serviços socioassistenciais requer ações intersetoriais integrativas, participativas, organizadas e comprometidas com a garantia dos direitos dos cidadãos, devendo o Estado cumprir as suas funções públicas com primazia e responsabilidade.

A PNAS e o sistema que a materializa no cenário brasileiro, o SUAS, trazem consigo um duplo desafio: a afirmação dessa política como direito socioassistencial, rompendo com práticas conservadoras de negação do direito e de prevalência da ajuda e da caridade, apresentando novas metodologias para sua gestão e execução e do dever do Estado de efetivá-la com qualidade e responsabilidade político-administrativa integrando diversas políticas públicas – rompendo com a focalização,

precarização e seletividade já conhecidos no campo da proteção social e das políticas sociais, sabidamente ineficazes.

Como uma das estratégias elencáveis de uma ação com maior efetividade das ações públicas – a intersetorialidade se apresenta nos marcos regulatórios da PNAS como um imperativo cuja materialidade perpassa não só a concepção de multicasualidade das demandas apresentadas para a política, de uma sociedade dinâmica, complexa e contraditória, mas também a responsabilidade com integralização de ações públicas que possam ampliar cobertura e a universalidade das políticas sociais, na concretude dos direitos sociais, tanto os já conquistados como os que ainda estão sendo reivindicados nesse cenário de disputa que é o cenário ainda do conservadorismo e das lutas pela sua ruptura na contemporaneidade.

Ademais, a ruptura passa também pela compreensão dos processos de participação social e poder local, seus desafios e entraves sócio-históricos que mantém essa tensão entre subalternidade e protagonismo, no cenário que é o território, mas, na totalidade que o envolve, a realidade em movimento. Esse é o debate que realizaremos no próximo capítulo.

## 5 ENSAIOS SOBRE PROTAGONISMO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PODER LOCAL

Abordaremos nesse capítulo o tema da participação popular e poder local através da análise das ações dos CRAS que elegemos para esse estudo. No cerne dessas reflexões está a busca pelo protagonismo dos usuários no âmbito das ações de proteção social básica, objetivo primordial desse trabalho.

Em todas as entrevistas percebemos que é necessário dar visibilidade, quando tratamos de participação social no contexto da proteção social básica, especialmente, o quanto há de poder local em tais territórios, ainda que tenhamos inúmeras disputas e tentativas de usurpação desse poder. São essas as considerações que apresentaremos no decorrer deste.

Os temas propostos anunciam a necessidade de algumas discussões conceituais que certamente contribuiriam para o nosso estudo, mas que, em razão da eleição de prioridades de análise – optamos por trazer, em síntese, alguns pontos de reflexão.

Inicialmente, gostaríamos de evidenciar algumas considerações de Gohn, (2005, p.60) premissas de nossa argumentação, pois é com essa autora que iniciamos a nossa conversação, tendo em vista que afirma que uma sociedade democrática só é possível pelo caminho da participação”.

Na trajetória brasileira, segundo Gohn (2005), a ruptura com a ditadura militar se deu com a efetiva mobilização e participação popular e trouxe novo significado para o que se concebia como sociedade civil, fundando sua atuação na contraposição ao regime ditatorial, no ensejo de construir bases democráticas na sociedade política brasileira.

Em ato contínuo, importantes mudanças decorreram dessa ampla mobilização social – para o que temos hoje de espaços representativos e institucionalizados de participação da sociedade civil – e também a alteração da relação dessa com o Estado.

Ainda que possamos tecer críticas quanto à ocupação desses espaços constituídos e institucionalizados e a representação de interesses a que se destinam não podemos perder de vista que se estão longe do ideal daquilo que no aparato jurídico-formal se pretendiam com os conselhos, por exemplo, não se trata de

diminuirmos o ideal, mas de discutirmos os seus entraves e as proposições para alcançá-lo.

Dessa forma, concordamos com a autora considerando que todos os avanços societários que tivemos até então na construção de esferas e contextos democráticos foram caminhos de participação que, por sua vez, ampliaram as bases democráticas numa relação de contínua interdependência.

Em primeira instância gostaríamos de relacionar tal afirmação ao contexto das relações sociedade civil e Estado, pois, em consonância com o nosso direcionamento ético-político, pensarmos numa gestão mais democrática é pensarmos num Estado que atenda aos interesses coletivos e que incida nas desigualdades fundadas, fundantes e nascedouras do capitalismo, que apregoa a exacerbação da apropriação privada e do individualismo como liberdade, como vimos anteriormente.

Cabe registrar que é essa a transformação social, a mudança que atrelamos a esse estudo, como a premissa de que existe uma potência e força nos micro-espacos de participação como segue: “[...] não se muda a sociedade apenas com a participação no plano micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação social” (GONH, 2005, p. 60).

Precisamos reforçar as pequenas ações de resistência e poder político para alcançarmos as efetivas mudanças que almejamos e combater as determinações estruturais que impactam as nossas vidas.

Nessa perspectiva a participação no plano micro nos remete, na perspectiva da totalidade, ao cotidiano da vida social, ou seja, aos micro-espacos nos quais se manifestam e se perpetuam as hegemonias, dominações e opressões, internos e externos, estruturais da sociedade, que se influenciam em tal ponto que já não são nítidas as fronteiras, nem delimitações do micro-espaco e do macro-social, poderíamos assim denominar.

Da mesma forma, ambos contêm, em sua unidade dialética, o contraditório, as formas de contraposições, resistências e rupturas também na perspectiva da totalidade. Diante do exposto, ratificamos novamente o nosso encontro com a autora em questão.

Partimos então para a consecutiva consideração:

O poder local de uma comunidade e as possibilidades emancipatórias e civilizatórias não existem a priori, não são inatas ou constitutivas dos indivíduos ou instituições. Esses poderes têm que ser organizados, adensados em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade sociocultural e política. Forças sociais se constroem em processos, por meio das relações compartilhadas, pactuadas, interativas (GONH, 2005, p. 61).

Ora, todas as considerações anteriormente tratadas ressaltam a potência da participação social, mas essa última enfatiza, onde ela deve ser fomentada. É com veemência que precisamos discutir, tanto quanto os espaços constituídos, formais e representativos de participação social, como o poder local de uma comunidade, com todas as suas contradições e expressões macro-societárias, pode ser um espaço ativo, vibrante e de pertencimento com sua cultura e vivência para que novas identidades políticas sejam estimuladas para sua atuação no campo de disputa que é o da vida social.

Tal propósito mais do que um compromisso da política, como prosseguiremos em análise, é primordial para a construção do projeto societário que coadunamos, para fazermos a história:

A participação popular, como processo de incidência social e política, deve estar comprometida com alguns pressupostos da existência humana, contribuindo para o desenvolvimento do ser humano enquanto ser social, pois “todos os homens devem ter condições de viver para poder ‘fazer história’” (MACHADO, 2016, p. 184).

A implicação com a participação popular é o reconhecimento de que não é possível avanço societário em nenhum tempo histórico, quando assistimos a exacerbação de valores individualistas e mercantis que se sobrepujam a dignidade humana.

## 5.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A luta pela constituição de uma política pública de assistência social trouxe, indubitavelmente, inúmeros avanços, mas deixou no rastro de sua trajetória caminhos ainda obscuros como a questão da subalternização daqueles que a acessam, e da negação da sua condição de sujeitos políticos. Como meros



recebedores de ações de benemerência, não lhes cabiam nem o questionamento de qual provisão lhes era alcançada, sequer o questionamento acerca da condição desigual na estrutura social.

Marcas dessa história com bases assistencialistas inspiradas em ações de uma rede filantrópica, essas relações de assistencialismo paternalista conferem a esses demandatários um lugar de não-cidadania, uma insistente particularidade da assistência social.

A alteridade dessas relações não se dará sem um embate efetivo no campo da gestão, ou seja, das prioridades políticas, sendo imprescindível a participação da sociedade civil<sup>27</sup> nessa contraposição e disputa.

Como afirma Gohn:

A importância da participação da sociedade civil se faz nesse contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos encaixados no Estado e seus aparelhos. A importância se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais (2005, p. 78).

Na PNAS são estabelecidas novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, prosseguindo o que já normatizava a constituinte quanto à participação da sociedade civil na execução através das entidades de assistência social, e na garantia da participação, formulação e no controle das ações da política nas três esferas de governo. Trata-se de uma concepção de colaboração e integralidade nas ações públicas diante de seu desafio que é o enfrentamento às grandes mazelas sociais.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações (BRASIL, 2004, p. 47).

---

<sup>27</sup> No decorrer do capítulo apresentaremos o conceito de Gramsci para a sociedade civil, por ora, Gohn nos inicia na discussão.

Indubitavelmente, o SUAS, além de consolidar um sistema público de proteção social com regulações e normatizações específicas ao seu funcionamento, serviços, ações e atores que possam efetivar direitos socioassistenciais também apresenta pressupostos fundamentais nas suas diretrizes e princípios que devem ser incorporados e materializados do que lhe é mister por competência.

Cabe destacar que no artigo 5º da NOB/ SUAS (2012) constam como diretrizes estruturantes da gestão o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil, o controle social e participação popular.

Podemos constatar que a PNAS contém aspectos que serão desenhados na NOB/SUAS e que até então ainda não haviam encontrado lugar nos parâmetros jurídico-formais sobre o tema da participação da sociedade civil no campo da assistência social na luta pelos direitos sociais, sem perder de vista a responsabilização estatal, mas com uma preocupante imprecisão:

O desenho da política, esperava-se era de empreender um enfrentamento com o legado de precarização e focalização dos serviços socioassistenciais, forjados pelos modelos privatistas anteriores ao SUAS. Entretanto, relativo à democratização desse processo, apesar da incerta 'garantia de canais de participação local', não há disposição clara e contundente acerca das estratégias de participação popular, para além de mecanismos representativos (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 69).

No tocante a PNAS e o SUAS apesar da relevância normativa para a garantia da universalidade, da integralidade e da continuidade das provisões que compõe a política urge o debate e o adensamento do que sejam esses espaços de participação popular.

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

Registra-se que em 2015, passados mais de dez anos da aprovação da PNAS, o CNAS publica em 23/09/16 a Resolução Nº 11 que caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no SUAS. Por Usuários a Resolução, em seu Art. 2º compreende os:

[...] cidadãos, sujeitos de direitos e coletivos que se encontram e situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal, que acessam os serviços,

programas, projetos, benefícios e transferências de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2015, p. 2).

Aos Usuários, como trata a Resolução é assegurado “[...] o direito de usufruir do reconhecimento de seus direitos frente à sociedade” (BRASIL, 2015, p. 2) devendo ser garantido no §3º do Art. 4º:

I – o reconhecimento da importância da sua intervenção na vida pública e no acesso a oportunidades para o exercício do protagonismo social e político e da sua cidadania; II – o acesso à participação em diferentes espaços de organização dos usuários e de representação de usuários e coletivos de usuários, tais como associações, fóruns, conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos, movimentos sociais, conselhos locais de usuários, organizações comunitárias, dentre outras [...] (BRASIL, 2015, p. 3).

No que tange as organizações de usuários mencionadas, o mesmo documento afirma, em seu Art. 3º: “As organizações de usuários são sujeitos coletivos, que expressam diversas formas de organização e de participação, caracterizadas pelo protagonismo do usuário” (BRASIL, 2015, p. 2).

A mesma normativa estabelece instâncias de mobilização e organização dos usuários para a sua participação na política, que também, consecutivamente, qualificarão a sua participação institucionalizada nas instâncias deliberativas do controle social, como os conselhos e as conferências de assistência social.

Julgamos pertinente ao tema desse estudo o registro das instâncias de organização previstas na Resolução, pois ainda que sejam previsões ou idealizações de espaços, a materialização desses deve ser perseguida, pela importância dada ao controle social na esfera pública, mas que impescinde de movimentos anteriores para os quais o SUAS e sua operacionalização ainda precisam fomentar.

Daí o nosso ensejo de contribuição com o debate que ora estabelecemos quanto as possibilidades de espaços de participação e protagonismo, no âmbito da proteção social básica, embora não haja essa delimitação na normativa.

**QUADRO 3 - Organizações de usuários previstas pela Política Pública de Assistência Social**

<b>Organizações</b>	<b>Caracterização</b>
Coletivos de usuários	Organizam usuários tendo como referência os serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social, com o intuito de mobilizá-los a reivindicar ações e, ou, intervenções institucionais e pautar o direito socioassistencial.
Associações de usuários	São organizações legalmente constituídas, que tenham os usuários em sua direção e que prevejam, em seu estatuto, os objetivos de defesa e de garantia dos direitos de indivíduos e coletivos usuários do SUAS.
Fóruns de usuários	Tratam-se de organização de usuários que têm como principal função a sua mobilização, elencando e debatendo as demandas e necessidades dos usuários, bem como temas relevantes para os usuários, como a articulação de políticas de atendimento que atravessam os diversos tipos de vulnerabilidade social, a integração entre serviços e benefícios, a qualidade do atendimento, a qualidade da infraestrutura disponível nos equipamentos do SUAS, dentre outros.
Conselhos locais de usuários	Instituídos nos equipamentos públicos da Política de Assistência Social, com o intuito de mobilização e de discussão de temas relevantes relacionados ao território de vivência e de interesse imediato das famílias e coletivos, para encaminhamento ao poder público local.
Rede	Articulação de movimentos, associações, organizações, coletivos, dentre outras formas de organizações de usuários e usuárias para a defesa e a garantia de seus direitos.
Comissões ou associações comunitárias ou de moradores	Organizadas em base territorial, que tenham o intuito de promover esclarecimento, informação e formação da comunidade no âmbito da Assistência Social, e que desenvolvem projetos comunitários relacionados à política de assistência social.

Fonte: BRASIL, CNAS, Resolução N. 011 de 23/09/15. Sistematização da autora, 2016.

Essa Resolução atende um vazio que ainda prescindia de normativa, que é justamente o tema da participação dos usuários na política, em diversas instâncias e processos como apresentamos. As organizações supracitadas são de extrema relevância para esse objetivo, outrossim, ressaltamos os conselhos locais de usuários como espaços que podem ser constituídos nas ações de proteção social básica, nos CRAS, como desenvolvemos.

Retomando o desafio da participação no advento do SUAS, destacamos que esse é um de seus aspectos inovadores, como refere Couto, e é preciso atentar para a alteridade das relações do Estado com a sociedade civil que propõe:

A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do SUAS. De fato, no campo da Assistência Social o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais (COUTO, 2014, p.143).

Couto ainda ressalta que, se tal aspecto é inovador, não é, no entanto, facilitado ou acelerado haja vista que, segundo ela, as condições sócio-históricas no Brasil sempre foram de não-participação. A autora ainda discorre sinalizando que a presença e participação ativa dos usuários ainda se constitui um desafio e tal entrave requisita “a qualificação dos espaços coletivos e da inserção dos usuários na construção da política” (COUTO, 2014, p.274).

Essa construção dos espaços coletivos tem sido um desafio, cuja materialização, do cotidiano, é também uma das potencialidades para a superação da concepção conservadora da política – de tratamento individual dos problemas sociais, ou de política distribuidora de recursos e provisões – e um dos potencializadores das ações da participação e protagonismo popular como vimos em nossa pesquisa.

Em ato contínuo o reordenamento da política também no município em consonância aos princípios da PNAS e SUAS vem consolidando a diretriz da atuação da proteção social básica com ênfase na atuação coletiva, um importante instigador de processos emancipatórios.

Nesse sentido, percebemos a valorização dessa premissa pelos dos sujeitos trabalhadores no desenvolvimento de seus processos de trabalho conforme relato de ST3.

Aqui no CRAS é muito forte os espaços coletivos. Eu me identifico muito com o trabalho coletivo, em grupo, oficinas, acolhidas coletivas. Não temos muito este trabalho do individual, eu aqui e o usuário do outro lado da mesa. No coletivo eu vejo mais resultados, porque nós mostramos e eles conseguem visualizar melhor a autonomia deles, porque é no momento do coletivo que eles começam a falar e a contribuir, a gente consegue mostrar que não somos nós que temos as respostas, eles mesmos conseguem se dar conta e começam a conversar e contribuir, então por isso eu acho que é rico o coletivo, e tirar este estigma que é a assistente social que tem a resposta que ela que vem e diz qual a solução para o problema, e não existe isso. O trabalho coletivo possibilita que os usuários enxerguem isso, e comecem a ver na prática, pois a gente falando é uma coisa, na prática eles conseguem perceber realmente, e tem o exercício da fala, eu acho isso muito importante, e tento trabalhar isso dentro do CRAS: o exercício da fala, o trabalho de autonomia deles, de perceber que vamos construir juntos (ST3).

Esse desafio que é a participação e o protagonismo pelo desenvolvimento da autonomia, da fala, da construção coletiva e de uma superação da condição de dependência do aconselhamento social que a fala de ST3 nos aponta é também um compromisso ético, uma garantia incondicional para os trabalhadores sociais em consonância ao que no Art. 6º da NOB/SUAS (2012) consta como um dos princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS:

[...] a garantia incondicional do exercício do direito à participação democrática dos usuários, com incentivo e apoio à organização de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares, potencializando práticas participativas (BRASIL, 2012, p.4).

E no relato de ST3, esse princípio ético assume a dimensão real – materializando o processo de um grupo de convivência desenvolvido pelo CRAS que tem vários encadeamentos como a realização de outras ações coletivas de protagonismo e participação popular, com os usuários assumindo inclusive, a coordenação de várias ações, tendo o CRAS como o seu espaço primordial.

Seguem fragmentos desse relato:

[...] elas têm isso, esse protagonismo, essa vontade de estar mostrando o trabalho, essa vontade de estar refletindo sobre a política, sempre conversamos sobre os temas atuais, agora o tema é a PEC 241<sup>28</sup>, elas

---

<sup>28</sup> ST3 está se referindo ao Projeto de Emenda Constitucional 241/16 também conhecida como a PEC do Teto de Gastos, já aprovada e que objetiva limitar despesas com áreas como saúde, educação, assistência social e Previdência, dentre outras, pelos próximos 20 anos. Tem como autor o Ministro da Fazenda do governo Michel Temer, Henrique Meireles. A proposta institucionaliza um novo regime fiscal, que prevê que tais gastos não poderão crescer acima da inflação acumulada no

estão super mobilizadas, então procuramos fazer esse movimento de mobilização com elas, desde quando iniciou o grupo, então elas começaram esse processo de mobilização e acabaram que trouxeram demandas da comunidade, que foram convertidas em movimentos realmente sociais, geraram audiência pública, elas fazem atas, fazem abaixo-assinados da comunidade, estão inseridas na associação, agora elas estão bem articuladas; mas é o espaço, de elas estarem nesse espaço, delas poderem ficar juntas num espaço que se sentem pertencentes, o CRAS é uma segunda casa, aqui elas vem, elas vão na horta, elas colhem o tempero, elas fazem o sal, elas fazem o sabão, fazem o shampoo para piolho, elas ministram oficinas, é um empoderamento.[...] a gente percebe essas mudanças de comportamento deles no sentido de participação de protagonismo de autonomia delas, é um processo, e é bem bonito de se ver, no grupo de convivência, elas não precisam mais da nossa intervenção, ou articulação, elas estão aqui para conviver mesmo, para estarem juntas e se organizarem (ST3).

O protagonismo dos sujeitos comunitários do grupo de convivência num processo de superação, articulação e fortalecimento coletivo pela troca de experiências e conhecimentos evidencia o processo de auto-gestão – mas o referenciamento no equipamento público que também é articulador importante no território.

Como nas ações de organização de usuários que expusemos anteriormente, esses espaços são possibilidades de discussão de temas relevantes relacionados ao território de vivência e de interesse social.

Destacamos também a assunção da coordenação compartilhada com os usuários, que segundo a fala de SC3, coordenam oficinas e planejam ações para dar visibilidade às ações do grupo o que também mantém a permanência no espaço e agrega novas participantes.

[...] devido aos contratempos da vida, as dificuldades, a gente procura ajuda e uma dessas ajudas foi o CRAS; eu me vi desempregada, comecei a vim no CRAS, vinha a princípio como pra ter informação, gostei e comecei a vir, participar do grupo de mulheres, aqui do CRAS, no qual sou eu que estou coordenando ultimamente. Agora a gente tem essa ação agora dia nove que vai mostrar o que o grupo de convivência das mulheres tem feito, o avanço do quanto a gente avançou neste ano, que temos várias colegas ali trabalhando, se empenhando, fazendo várias oficinas, estamos com cinco ou seis oficinas, que a oficina de jornal quem ministra sou eu (SC3).

---

ano anterior. A PEC recebe duras críticas por desconstituir as garantias de priorização do gasto público nessas áreas, o que foi firmado na Constituição Federal de 1988. Ao fixar as despesas através de um limite do gasto público em nome da dívida pública, gerará um enorme ônus ao desenvolvimento social do Brasil. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-o-que-esta-em-jogo-com-a-pec-241>> Acesso em 2 jan. 2017.

É importante salientar ainda a fala de SC3 de que o espaço do grupo é uma conquista e é um espaço de lutas.

[...] algumas estão vindo, vindo que as outras estão conseguindo e se interessando e aparecendo mais gente porque quando eu entrei aqui era bem reduzido o grupo, agora já temos umas quantas, e estamos aqui, lutando porque a gente não pode desistir, tem que tá sempre lutando pelos nossos ideais, para conquistar o nosso espaço como eu digo e aqui a gente vê, fala, convive, conversa, uma vê a experiência da outra e isso eu acho que é muito bom (SC3).

Nesse sentido, outro princípio importante a ser debatido ao lado da participação popular na PNAS é o da descentralização político-administrativa que ressalta, dentre outros pontos de gestão o imperativo de uma ênfase nos microespaços a partir de diagnósticos socioterritoriais que possibilitem uma gestão territorializada – como anteriormente expusemos - um efetivo canal para a participação social e o poder local, como estratégias metodológicas de uma política ancorada em bases democráticas.

O CRAS nesse sentido, assume importante função nessa gestão local, pois alavanca a noção de base territorial da PNAS, haja vista que é localizado em áreas de vulnerabilidade social, para a execução, organização e coordenação de serviços socioassistenciais locais. Por sua inserção no contexto privilegiado tem notórias condições de realizar um diagnóstico socioterritorial que deve ancorar o seu trabalho social com famílias e indivíduos com preponderância para os princípios de convívio sociofamiliar e comunitário.

Favorável a esse pressuposto é o reconhecimento que esses equipamentos vêm adquirindo no campo da proteção básica, no cotidiano das comunidades que exigem a sua atuação também em demandas coletivas, comunitárias, como na ação 2, segundo o ST2:

[...] então a gente foi comunicado por eles e convocados para estar nos espaços para organizar a eleição e foi bom esse convite a gente entendeu que eles estavam realmente entendendo que nós tínhamos algo a ver com isso, com a questão comunitária e que o CRAS é um equipamento importante para esse comunidade e nos chamaram para as reuniões (ST2).

Na avaliação de SC2 destacamos a importância atribuída ao equipamento público, o CRAS, sem o qual, avalia que não teriam conseguido viabilizar a ação que almejavam.



O CRAS é importante para a nossa comunidade eles fazem parte do dia a dia da comunidade. Eu acho que se o CRAS não nos ajudasse naquele processo da eleição a gente não estava preparado ainda, a gente nunca tinha feito aquele movimento eu acho eu sem eles a gente não ia conseguir fazer porque nem o espaço a gente não ia ter pra fazer a eleição a gente teria que fazer na rua na praça sozinho e nos ajudaram bastante com a experiência que tinham sobre isso (SC2).

Abordamos como uma potencialidade, a mencionada convocação do CRAS para apoiar o evento da comunidade que é apreendida como a confiança no equipamento e na equipe e o entendimento de que o CRAS tem uma função pública importante no território. Da mesma forma, em tal ação, a comunidade buscava uma representação no território, uma mobilização importante que julgava imprescindível o apoio do CRAS. Ainda que o CRAS tivesse pouca experiência nessa modalidade de organização popular, para a comunidade, o apoio foi fundamental por sua estrutura física e humana.

Já ST2 avalia a ação como pontual e refere às dificuldades dessa estrutura (o espaço físico e recursos humanos limitados e insuficientes) bem como outros entraves, de natureza mais conceitual:

[...] a ação foi bem pontual, ela foi assim, um esboço daquilo que a gente gostaria de fazer mais e não consegue por uma série de questões desde as questões físicas, e de RH enfim nossas até de concepção de mudança de paradigma no trabalho com o usuário de parar de atender no gabinete de atender no coletivo (ST2).

Dessa forma, ST2 refere que essa estrutura física e humana, precarizada, é limitadora de ações, somada ainda a uma concepção de trabalho social individualizador.

Sobre a precariedade dos equipamentos públicos cabe o registro de que a Assistência Social, enquanto política pública segue sob o jugo de um histórico preterimento de investimentos. Urge ainda a atenção aos direitos sociais, mesmo os já conquistados que perseguem ameaçados, bem como a disputa do fundo público, como na análise de SC2:

[...] o CRAS tem uma história aqui, o CRAS é super importante para nós com todas as dificuldades que o CRAS tem e que a gente sabe que tem a questão do governo que não ajuda a assistência social. A gente tem medo das legislações que o governo federal tá querendo fazer essa PEC<sup>29</sup> que ele está votando para derrubar todos os programas sociais a gente sabe que

---

<sup>29</sup> Outro sujeito que se reporta à PEC241/2016.

está no Senado que tá rolando uma grande votação que pode derrubar por bastante tempo as ações sociais no nosso país em geral, os direitos sociais estão em risco (SC2).

Dessa forma, o entendimento da comunidade de que o momento atual é de luta e de resistência e de que os direitos e programas sociais estão em risco como alerta SC2. Impreterivelmente, a base de mobilização pela defesa da política pública da assistência social bem como as demandas concernentes às demais políticas setoriais devem ser presença no cotidiano dessa política.

Indubitavelmente, essa proximidade territorial confere ao CRAS uma posição privilegiada no campo da organização coletiva e da democratização da política para que a sua ação enseje posturas protagonistas e não de subalternidade como já mencionamos. Uma velha armadilha das práticas no campo da assistência. Ainda sobre as principais afirmativas para os CRAS:

Nesta direção, o CRAS como um dos espaços de democratização e de exercício do controle social deve possibilitar condições concretas para a participação dos usuários no planejamento e na avaliação dos serviços e de seu funcionamento, estimular e fortalecer a organização e o associativismo locais, independentes e autônomos do poder público. (COUTO, 2014, p. 215)

Daí advém o nosso propósito, analisar estratégias de intervenção que os equipamentos principais da proteção social básica, os CRAS estão realizando no tempo dessa construção da política, e que corroborem na sua afirmação como afiançadores de protagonismo e participação social local. Esses serão os principais marcos fundantes da nova política e não os aparatos formais. Como refere o ST1 sobre a ação comunitária desenvolvida:

Então pra nós no CRAS esse é um marco pra nós a fundação do CRAS foi ali esse foi o momento em que a comunidade toda lembra. Ele foi significativo para todos nós quem participou ficou muito marcado é isso assim é um projeto que a gente tem bastante orgulho de ter feito porque foi marcante (ST1).

Segundo as Orientações Técnicas sobre o PAIF - Volume 2 (2012) – o PAIF em suas ações devem promover aquisições sociais e materiais às famílias. No que tange aos objetivos desse estudo vamos nos ater às aquisições sociais que promovam o exercício do protagonismo e da autonomia das famílias de forma mais

coletiva, inclusive tentando preencher, algumas lacunas que restam no ordenamento jurídico e normativo da PNAS. Em conformidade com Silva:

A PNAS materializada no SUAS, sem dúvida, representa um avanço para a política de proteção social no País. No entanto, ainda é incipiente, no seu texto, o reconhecimento do protagonismo popular, enquanto finalidade precípua dessa política pública, com exceção para a expressão das formas de participação popular no controle social. Porém, os espaços formais já constituídos, de participação popular, também apresentam desafios: os espaços dos usuários, por exemplo, precisam ser ocupados em outra lógica, na qual se ultrapassem as questões corporativas, de interesses particulares, e se avance na defesa de direitos coletivos para essa população. Também sua participação na gestão dos serviços é outro desafio: deixar a condição subalterna que, historicamente, lhe foi atribuída, para contribuir enquanto sujeito de direitos (SILVA, 2016, p. 295).

Tendo como premissa que ainda é incipiente e frágil na política esse reconhecimento como destaca a autora, é mister que se discuta que é através desse direito, da participação ativa, que se possibilitará alterar esse status de subalternidade, inclusive na construção e avaliação da política. Entendemos que a participação social e o fortalecimento dos mecanismos democráticos – caminham de mãos dadas e esse é um exercício de autonomia que deve ser fomentado pela política. No que se refere à segurança de desenvolvimento da autonomia afiançada na NOB/SUAS podemos encontrar como um de seus objetivos:

Vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social; (BRASIL, 2012, p. 54).

E como materializar tais concepções? Nas Orientações Técnicas sobre o PAIF - Volume 2 (2012) encontramos referências conceituais e proposições metodológicas para as ações de proteção social básica em consonância com tais assertivas. Julgamos atinente a nossa proposta destacar nesse ponto algumas dessas possíveis atuações no trabalho social com famílias num quadro síntese que apresentamos a seguir que estabelece alguns parâmetros para trabalhos na perspectiva coletiva, e que podem ser estabelecidos como estratégias para ações que promovam a participação e o protagonismo popular.

#### Quadro 4 - Propostas de estratégias coletivas para a participação social no trabalho social do PAIF

Acolhidas Coletivas	Essa forma de acolhida é interessante, pois oportuniza as famílias o compartilhamento e identificação de demandas comuns, iniciando, já na acolhida, um processo de compreensão de que as vulnerabilidades vivenciadas são fenômenos sociais e não problemas particularizados, sensibilizando-as para a importância do protagonismo e da participação social visando alcançar seus direitos (2012, p.21).
Oficinas	As oficinas com famílias têm por intuito suscitar reflexão sobre um tema de interesse das famílias, sobre vulnerabilidades e riscos, ou potencialidades, identificados no território, contribuindo para o alcance de aquisições, em especial, o fortalecimento dos laços comunitários, o acesso a direitos, o protagonismo, a participação social e a prevenção a riscos. As oficinas com famílias propiciam a problematização e reflexão crítica das situações vividas em seu território, além de questões muitas vezes cristalizadas, naturalizadas e individualizadas. Elas possibilitam o entendimento de que os problemas vivenciados particularmente, ou por uma família, são problemas que atingem outros indivíduos e outras famílias reconhecendo, desta forma, nas experiências relatadas alternativas para seu enfrentamento (2012, p.23).
Ações Comunitárias	Constituem objetivos das ações comunitárias do PAIF: promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o protagonismo da comunidade; fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e a organização comunitária – por meio, principalmente, do estímulo à participação cidadã. O foco central das ações comunitárias, no âmbito do PAIF, é o exercício da cidadania ativa, apreendida como um processo permanente de participação na vida social e política e de conquistas de novos direitos. Ela se realiza pela capacidade de organização, mobilização, intervenção na dinâmica social e pela presença proativa no espaço público, no qual as famílias são protagonistas – são elas que devem imprimir visibilidade pública aos seus anseios, interesses, necessidades, demandas e posicionamentos como sujeitos de direitos (2012, p.35).

Fonte: Orientações Técnicas Sobre o PAIF: trabalho social com famílias e o PAIF Volume 2. BRASIL, 2012. Síntese organizada pela Autora, 2016.

Evidentemente, as modalidades ora apresentadas denotam a potência desses espaços previstos na atuação de proteção social básica cabendo lhes conferir as particularidades sócio-territoriais e comunitárias das necessidades sociais e interesses coletivos emergentes. Esses devem ser pautas para reflexão e ação para uma participação cidadã comprometida em melhorar a vida de todos – a vida pública para que sejam os canais de construção de participação e protagonismo popular.

[...] eles conseguem constituir alguma fala no sentido de organização comunitária, mas a gente não deriva isso não temos uma derivação e esse é o nosso trabalho e a nossa reflexão atual como é que, em que oficina que nos vamos montar, que momento é esse que nos vamos fazer pra ter esse canal, a gente tem que escutá-los e a gente não está escutando (ST2).

Cabe à proteção social básica esse fomento aos canais que visem contribuir para o acesso à informação sobre direitos; à aprendizagem de práticas democráticas; à expressão e manifestação de interesses comuns; ao aumento da capacidade de formular proposições e reivindicações; e à emergência de diferentes formas de organização e associativismo para defesa de interesses coletivos. (Orientações Técnicas para o PAIF, 2012)

Trata-se, portanto, de recuperar o sentido primordial da vida social, que é o da ampliação do sentido coletivo da sociedade civil – e sua significação concebida por Aristóteles (apud GOHN, 2005, p. 62) uma *“koinonia politique”*, em latim, *“societas civilis”*, uma *“comunidade pública ético-política”*.

A defesa de uma sociedade ancorada em bases democráticas é uma luta constante. Avanços e retrocessos compõe esse cenário demandando de todos os atores sociais constante mobilização em prol de suas intenções e direções sociais.

Nesse sentido, o que temos por conquistas, são, por esse cenário, sempre passíveis de nos serem extorquidas, sendo, imprescindível uma vigília constante e o avanço ininterrupto pelo que ainda temos a conquistar.

A discussão sobre a participação da sociedade civil na trajetória da democratização da sociedade brasileira nos levou a problematizar que essa participação sócio-histórica acompanhou a constituição de uma política pública de assistência social, desenhando novos contornos para essa participação com a constituinte de 1988 como o marco legal desse processo, mas a institucionalização desses espaços não pode ser substitutiva aos processos de participação e poder local como defendemos ao longo deste.

Nessa perspectiva, buscamos nos princípios dessa nova política que nos é tão cara – e tão reveladora de potenciais - o compromisso com esse fomento em suas seguranças e ações afiançadas, não restando dúvida quanto ao nosso compromisso com a ampliação do protagonismo popular em detrimento da já conhecida subalternização que permeia essa relação de acesso à política de assistência, negando o lugar de construção coletiva dessa política que deve ser pública e garantidora de direitos.

E, portanto, como já mencionamos, estamos refletindo sobre o nosso mundo empírico, buscamos nas orientações técnicas, que também são teóricas, metodológicas e balizadas pelo compromisso ético-político desse trabalho social, algumas estratégias que nos são lançadas como desafios para a sua consecução no

cotidiano da proteção social básica. Sua efetiva atuação certamente gerará novas reivindicações e atuações políticas para a disputa que é a priorização das demandas sociais e a garantia dos direitos sociais.

Não poderíamos nos abster da análise de que, se temos ainda dificuldades quanto a participação no contexto da política, não restam dúvidas do quanto essa intersecção de conjuntos – proteção social e participação popular – deve ser amplamente debatida tanto nos seus limites, mas principalmente no campo das suas possibilidades, compreendendo as suas contradições. Nessa perspectiva:

[...] só é possível a Assistência Social ser um direito social com a participação popular. Não existe outra forma ou mecanismo para garantir que a política se transforme mesmo num direito social e se consolide enquanto tal (COUTO, 2014, p. 388).

Discorrer sobre o tema da participação popular, certamente, é o que mais nos desafiou. Há tantas produções sobre o tema e ainda assim nos inquietava que, nos liames dessa temática cabia o desocultamento de outros meandros, para além dos limites, empiricamente vislumbrados e teoricamente analisados, almejando compreender as possibilidades de sua efetivação a partir do vivido pelos sujeitos que estão fazendo a história dessa política: os seus protagonistas.

Outrossim, nos debruçamos sobre as ações realizadas em que a participação comunitária se fez por uma via de ruptura com uma posição já conhecida na relação com a assistência do usuário como demandatário – e a partir dessas ações buscamos compreender que existem, dentro das possibilidades de realização – os tais limites e ambos, na dialética que compõe os fenômenos sociais – nos ensinam a sua superação.

Compreender como esses sujeitos vivenciaram tais momentos – possibilitou uma análise concatenada com o real tendo o vivido como ponto de partida e o que encontramos nos acrescentou novas perspectivas e outros pontos de análise.

Ademais, no que se refere à categoria participação julgamos atinente registrar alguns adensamentos, que assim como a categoria anterior, a proteção social, passa pela lente da dialética enunciando a sua contradição. Há, portanto, uma “perspectiva integradora” de participação para a coesão social que não promove a alteridade de que nos fala Paiva, Carraro e Rocha (2014).

Na mesma linha também destacamos o risco da domesticação da participação ou sua burocratização como instrumento de legitimação da gestão o que denomina “servidão voluntária” secundarizando a participação popular na perspectiva de uma contra-hegemonia e ainda atuando de maneira adversa, adaptativa ao funcionamento/ordenamento social.

Cabe o alerta:

O que precisamos alertar é que, por mais que a participação apareça nos discursos ou metodologias, que visem a manutenção da desigualdade social ou seu contrário, seu impacto nunca será unidimensional. A dialética política comprova que o conceito e o efeito da participação são polissêmicos e erráticos, indicando de um lado, seu efeito inquestionável na contraditória dinâmica de coesão social, às vezes sob o argumento de aperfeiçoamento das políticas (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p.59).

Ocorre que, seja de forma explícita – buscando adesão e apoio a práticas, ações, consensos – ou não; com as mais diversas expressões é preciso atentar se a participação está sendo caminho para o protagonismo efetivo ou apenas uma cooptação que não produz alteridade efetiva nas relações de poder.

Esse questionamento deve balizar a análise das ações ditas participativas: que necessidades estão sendo respondidas? Ou ainda, existem condições democráticas de participação na construção, avaliação e finalmente decisão, ou são meros espaços consultivos?

Seguimos instigando a reflexão:

Sabemos que ‘domesticar’ a participação popular é uma medida usual para as políticas sociais, em geral. Preparar cursos e depois convidar os participantes é a síntese de uma metodologia esvaziada de protagonismo popular: além de não desalienar, nem mobilizar. Simplesmente não convence. Produto da luta de classes, políticas sociais, são também mecanismos de reprodução e controle da força de trabalho, por essa razão que o tema da participação sem adjetivos aparece como proposição para o arranjo de políticas sociais públicas na América Latina, fomentado pelas agências multilaterais. Portanto recorrer a ela diz pouco sobre a intencionalidade. Há que se ouvir experiências reais e decifrar o seu sentido político (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 58).

Desafio aceito! Nosso ensejo ao provocar esse estudo também foi contribuir para o alargamento necessário ao que Paiva, Carraro e Rocha identificaram no conceito de participação, desde a imprecisão conceitual da LOAS e da própria PNAS

“reconhecendo apenas a dimensão representativa do controle social” (2014, p. 65), ou seja, da participação nos conselhos e nas Conferências de Assistência Social. Problematizam que essa participação institucionalizada, por representação, ainda que democratizadora, esvazia o potencial estratégico dessa política social.

Ora, em se tratando do controle social temos que ressaltar que esse é um espaço importante e legítimo de atuação popular, que guarda em si, os desafios da representatividade, tema contraditório que poderíamos prosseguir em análise. Como argumentam Paiva, Carraro e Rocha o fórum conselhistas não é suficiente nem como exercício de democracia e tampouco esgota os conflitos e disputas de nossa sociedade.

É nessa medida, pois, que se coloca e recoloca o importante desafio da construção de uma nova institucionalidade política: criar formas de participação popular nos CRAS; reinventar a participação nos conselhos; descentralizar e divulgar reuniões; construir novas dinâmicas nos territórios; implementar espaços de gestão democrática e participativa da política de assistência social; dentre outros caminhos a serem debatidos e formulados pelos sujeitos democráticos e diretamente (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 67).

E foi nesse sentido a nossa tentativa de contribuição! Não encontramos essa “nova institucionalidade política” dada, consolidada, mas importantes ensaios em nossa pesquisa que querem chegar nesse lugar.

É muito legal assim de ver, que toda equipe quando fala nisso, por que até os idosos participaram da construção deste projeto, os indígenas também participaram, o serviço de convivência teve uma forte participação, o pró-jovem também, acho que todos assim de um modo geral, não foi uma coisa isolada, foi um coisa em conjunto que mobiliza, isso mobiliza, é bem visível, então todos os movimentos que são feitos com o objetivo de união, união da equipe, fortalecimento também da equipe não só dos usuários, que para trabalhar com usuário tu tem que estar fortalecido (ST3).

Tão árduo é esse caminho – da construção de participação - mas não será solitário se houver a ampliação do protagonismo popular junto ao amadurecimento teórico-crítico desses trabalhadores do SUAS, ambos fortalecidos nesse processo.



## 5.2 PROTAGONISMO E SUBALTERNIDADE: NO MESMO LADO E NA MESMA MOEDA

No real que ora se apresenta por meio dessas análises, encontramos a tensão dialética da continuidade e ruptura; do novo e do velho; da subalternidade e do protagonismo. Como nos trechos que seguem em que, por um lado há o clamor e a reivindicação por parte de algumas políticas públicas:

[...] se fechar a unidade de saúde no outro dia a comunidade tá lá, gritando, xingando, querendo; as escolas a mesma coisa porque elas sabem que a criança precisa da presença e precisam deixar as crianças para trabalhar (ST1).

E por outro a necessidade de ampliar o conhecimento sobre os direitos socioassistenciais e a proteção assegurada pela política de assistência social, nessa lógica, como direito do cidadão e não “concessão, favor ou caridade”. Desse entendimento, de que se trata de um direito, que surgirão as ações protagonistas como seguem os relatos:

[...] enfim, então os usuários ainda não conhecem a importância da assistência para se tornarem protagonistas eles não conseguem ver isso, mas assim eu percebo bastante a importância da assistência social nessa relação com a rede exatamente porque a assistência social não pode ser vista sozinha num espaço e todo o nosso trabalho depende muito até a garantia do direito porque assim como eles reconhecem a importância da saúde e da educação as vezes não conseguem reconhecer como um direito [...] Como é que a gente vai lutar por isso como é que tu te reconhece como um cidadão que tem direito a acessar aquele serviço e não fazer disso uma relação de alguém que esta te fazendo um favor ou que tu depende e sim de um direito que tu tem de um serviço qualificado (ST1).

Ainda que, atualmente, tenhamos um cenário em que estão alicerçadas as bases de legitimação legal ou normativa da participação - persistirão as práticas que ainda obscurecem essa potência de contra-hegemonia.

Caminham juntos os processos de subalternização com as possibilidades de sua superação e protagonismo. Esse movimento dialético que compõe subalternidade e protagonismo requisitará dos trabalhadores sociais, mediações conscientes para a efetiva participação popular.

Na ação 4 o PAIF Volante estabelece essa mediação e consegue materializar a dimensão protagonista dessa proposta que foi estabelecer com a comunidade o planejamento de seu trabalho no território, na perspectiva da proteção social que sinalizamos nesse estudo:

[...] a gente planejou a ida, o trabalho do PAIF Volante na região, mas a forma como ele foi se dando foi tudo a comunidade que construiu conosco nada a gente foi e estabeleceu e isso teve muito retorno (ST4). [...] eles acharam melhor vir no turno da tarde pelas características da comunidade, eles trabalham, eles são trabalhadores então no turno da tarde era mais tranquilo para eles se organizarem e irem no atendimento, que para eles de manhã era muito difícil, então atendendo a essa solicitação nos passamos todo o mês de outubro reorganizando aqui para estar lá de tarde porque nos tínhamos algumas atividades aqui discussão de casos nesse turno e a gente está revendo para estar lá [...] então eles já saíram dali com uma decisão (ST4).

É importante registrar que apesar do ineditismo da proteção social engendrada no território, rezeamos que a participação ainda esteja reservada aos espaços formais previstos na estrutura da política e distante da gestão do trabalho no CRAS – atendendo uma demanda pontual, momentos específicos. Entendemos que a participação precisa ser pensada no planejamento e organização dos serviços e ações de proteção social básica – de uma proteção que deixe de ser “para” e seja “com” os sujeitos aos quais se propõe.

[...] trabalhamos na outra oficina a participação, sem ela a gente não ia conseguir, e dentro da participação trabalhamos com eles participando, foi uma dinâmica deles participando e que se um não participasse ia fazer a diferença no resultado. Outro momento, uma outra oficina, fizemos um trabalho com eles fazendo uma encenação do que é uma pré-conferencia, eles se credenciaram na comunidade, lá dentro, foi na oca inclusive neste dia, eles se separaram em eixos e depois eles se juntaram de novo e falaram o que eles acharam dos eixos, de uma forma bem dinâmica eles conseguiram entender o que é uma pré-conferencia. Por fim a última oficina foi eles levantarem o que eles poderiam trazer de propostas para esta pré-conferencia, então eles foram para a pré-conferencia sabendo o que ia acontecer, eles foram para a conferencia sabendo o que eles iriam reivindicar, quais as propostas deles e com que força a gente tem para garantir isso, todo mundo sabendo da proposta, por que não adianta nós trabalhadores chegarmos dizendo, eles que têm que saber o que melhorar e ai eles vão conseguir lutar, vão garantir, vão ter essa participação, essa participação sem entender não é participação (ST3).

Não obstante, como nesse relato, encontramos sujeitos mediadores dessa participação popular, desenvolvendo metodologias específicas que atendem as necessidades de compreensão desses sujeitos e instaurando um processo crítico consciente de participação e reivindicação, bem como a força do coletivo nas lutas e demandas que são concernentes ao seu contexto.

Revelamos também sujeitos trabalhadores dessa política, sejam envolvidos com atividades de coordenação ou atuação técnica, concebendo as dificuldades de participação numa lógica menos culpabilizadora, que reforça a subalternização, e mais atentos às dificuldades da participação, pelo desconhecimento dos processos e também pelas dificuldades de vida dessa população a qual a política é imperiosa. E compreendem que é seu papel “despertar” essa participação, já que os sujeitos são, essencialmente, sociais.

[...] os usuários acabam não participando desse espaço que a gente diz tanto que é deles: o CRAS, a pré-conferência, isso tudo, por que existe uma certa desconfiança do que vai acontecer lá, eles pensam: o que eu vou ter que falar. Ou um certo desinteresse por algo que nunca passaram, ou informaram de fato. Como a gente vai num lugar que a gente não conhece? Então foi o reflexo desses questionamentos que a gente acredita que por isso que não tinha a participação, eles precisam saber antes, eles precisam ter essa vontade de participar, essa vontade não vai ser despertada sozinha (ST3)

A exposição de SC1, uma liderança comunitária é clarificadora dessas dificuldades da vida social e concreta, e que trazidas, por quem vive no contexto da comunidade, explicitam os contornos cristalinos do que precisam superar na organização de suas vidas:

Então esse trabalhador também tem uma vida que é muito absorvida, muito difícil também, poder trazer também esse contra-ponto, não participa também porque? Porque a vida dele esta exaurida. Ele é muito exigido, para ter uma vida financeira razoável, vários tem dois serviços, a esposa trabalha, então ficam as crianças às vezes a mercê de um adolescente, quando este adolescente é um adolescente que tem uma visão boa tudo bem, mas às vezes sai para a rua e deixa as crianças, são situações que infelizmente a gente percebe também (SC1).

Quanto à dificuldade de participação Paiva, Carraro e Rocha (2014) nos sinalizam, tanto quanto nos relatos anteriores, que é preciso atentar para as condições objetivas (do tempo, do cansaço, da dupla jornada, da organização dos

membros, etc.) e subjetivas (desconhecimento, receio, incredulidade, clientelismo) que constituem esses desafios à participação, profícuos, portanto, para a subalternização.

Outrossim, a população supera, resiste e participa, desenvolvendo estratégias para organização de sua vida social mas que precisam ser acolhidas por formas dinâmicas e menos burocratizantes de gestão do trabalho que reconheçam as opressões estruturais que produzem alienação e tolhem a participação.

O dia a dia repleto de desafios exige que a população desenvolva estratégias também para atender às convocações, que não deixam de ser oficiais. Essa relação formal e burocrática impede a acolhida esperada para a construção de alternativas coletivas aos dilemas decorrentes dos embaraços materiais dos sujeitos, das difíceis formas de organizar a vida. Se não há trabalho democrático que cuide de favorecer a participação para desatar os óbices do cotidiano individual, quanto mais para enfrentar os estruturais esquemas de alienação e de poder que oprimem os sujeitos de direitos e suas famílias (PAIVA, CARRARO e ROCHA, 2014.62).

Ademais, não se trata de desconsiderar as dificuldades materiais ou subjetivas para a participação popular e sim a mediação efetiva para que essas individualidades encontrem o que verdadeiramente são, necessidades de uma condição de classe – ainda que os sujeitos as vivam em sua singularidade – é papel estratégico e fundamental da política de assistência social – desocultar essa relação de subalternidade, desigualdade e hegemonia a que estão subjugadas as classes sociais.

### 5.2.1 Os mecanismos ideológicos da dominação e a subalternidade

Para compreensão desses mecanismos ideológicos da dominação e da subalternidade, buscamos na teoria política de Gramsci, aporte teórico para adensarmos essa reflexão. E para tanto é preciso compreender o que este autor denomina como sociedade civil, que nos levará a um caminho pela análise do Estado e suas funções e a compreensão da subalternidade.

Na teoria política de Gramsci, a sociedade civil é concebida como um: “[...] portador material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infra-estrutura econômica e o Estado em sentido restrito” (apud COUTINHO, 1981, p.

87). Impreterivelmente, nos cabe a tarefa de desocultar esse conceito para que possamos compreender a intencionalidade política contida na análise gramsciana, pois é com ela que pretendemos dialogar na continuidade desse capítulo.

Gramsci, por seu tempo histórico e condições objetivas de análise, consegue ampliar a teoria do Estado, formulada por Marx e Engels. Para esses havia prevalecido, em sua vivência e análise, o aparelho repressivo Estatal, em sua face que coagia a participação política do proletariado que era incipiente e ainda na clandestinidade. Revelava o Estado a sua função de conservação da sociedade dividida em classes, e esse como garantidor dos interesses dominantes.

Gramsci, alerta Coutinho, não alterará as formulações de Marx e Engels, mas ampliará a análise, pois terá condições de analisar as contradições dessa sociedade num contexto já diferenciado, pois havia, nos tempos vividos por Gramsci uma generalização, “[...] uma maior complexidade do fenômeno estatal” e assim, pode (Gramsci) analisar os “[...] processos de socialização e participação política que tomavam corpo nos países ocidentais, sobre tudo a partir do último terço do século XIX.” (COUTINHO, 1981, p. 89).

Segundo Coutinho (1981) é importante compreender então que a teoria ampliada do Estado em Gramsci tem como ponto principal a descoberta de duas esferas principais:

[...] a **sociedade política** (que Gramsci chama de “Estado em sentido estrito ou de Estado-coerção”), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas e policial-militar; e a **sociedade civil**, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 1981, p. 91, grifo nosso).

Para Gramsci (apud COUTINHO, 1981) essas esferas, juntas formam o Estado num binômio: “ditadura+hegemonia”, ou em outros termos não tão quantificáveis: “hegemonia revestida de coerção” e atendem o objetivo de conservar os interesses de uma classe pela promoção de sua base econômica material.

Ressalta Coutinho (1981), uma importante diferenciação: se os clássicos evidenciaram os liames da sociedade política, ou seja, a esfera da coerção como modo dessa prevalência da hegemonia de uma classe, Gramsci irá analisar as

novas determinações pelas quais essa hegemonia tenta prevalecer pela direção política e o consenso, e a hegemonia, dessa forma, com uma base material própria, com um espaço “autônomo e específico de manifestação”.

Nessa perspectiva, num contexto em que a necessidade da dominação deve ultrapassar o domínio bruto e revestir-se de aspectos generalizáveis de como deve ser essa sociedade, de quais valores deve incorporar e quais instituições devem legitimá-los e propagá-los, evidencia-se como a sociedade civil atua como mediadora autônoma entre as estruturas econômicas e do Estado, portadora material, com legalidade e estrutura, dotada de hegemonia, como segue:

Em outras palavras: a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação – uma necessidade gerada pela ampliação da socialização da política -, criou e/ou renovou determinadas objetivações sociais, que passam a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia. E é essa independência material – ao mesmo tempo base e resultado da autonomia relativa, assumida agora pela figura social da hegemonia – que funda ontologicamente a sociedade civil como uma esfera própria, dotada de legalidade própria, e que funciona como uma mediação necessária entre a estrutura econômica e o estado-coerção.” (COUTINHO, 1981, p. 93).

Gramsci e sua teoria sobre a práxis política tem, assim como Marx, sua teoria centrada na ontologia materialista do ser social. Desse modo para ambos não há forma social sem sua base material, e melhor dizendo, sem seu portador-material, nos termos de Gramsci. Partindo dessa premissa é compreensível que a sociedade civil seja portadora-material como exposto, não havendo sua “hegemonia, ou direção política e ideológica, sem o conjunto das organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera do ser social, etc” (GRAMSCI apud COUTINHO, 1981, p. 93).

Essas duas esferas da superestrutura da sociedade – sociedade civil e sociedade política - guardam interdependência haja vista que é a sociedade política que assegura coercitivamente, a disciplina daqueles que não consentem espontaneamente nos momentos de crise do comando hegemônico. E essas crises, são os momentos de resistência, de luta, de ocupações dos lugares legítimos, de oposição à dominação!

Dessa forma, falar da tensão dialética contida nos processos de subalternidade/protagonismo é compreender que essa dominação e hegemonia tem

seus pontos de fratura de onde são nascedouros os movimentos de resistência dos dominados.

E como a hegemonia dominante atua política e ideologicamente através das organizações materiais da vida social, esse também é o campo de sua perpetuação. E se as teorias políticas nos permitem compreender tais processos sociais – podem elas nos apontar os rumos dessa ruptura – para que sejamos ocupantes/construtores desse novo momento histórico.

Se a sociedade política se manifesta pela coerção, a busca pelo consenso dessa hegemonia dominante pela sociedade civil, na perspectiva de Gramsci, se constitui e propaga valores generalizáveis por outros aparelhos e é também o campo político dessa contra-hegemonia que a proteção social se insere.

Estamos afirmando a necessária construção de hegemonia das classes subalternas na condução do processo de construção de seus direitos, não apenas como questão técnica, mas essencialmente política, lugar de contradições e resistência. Âmbito a partir do qual deve ser possível modificar lugares de poder demarcados tradicionalmente, construir outros e não apenas realizar gestões bem-sucedidas de necessidades. Quando falamos em protagonismo, tendo como referência o pensamento de Gramsci, é de poder que falamos (YAZBEK, 2014, p. 383).

Ainda sobre Gramsci, sua contribuição é fundamental em nossa análise haja vista que este tece importantes análises sobre a vida social do ponto de vista da práxis política e do poder na ação humana. Dessa forma, Gramsci contribui para a teoria política marxista, nas palavras de Coutinho (1980) elaborando uma ontologia marxista que certamente contribui, na contemporaneidade para a análise que ora apresentamos.

Deteremos-nos um pouco no conceito de subalternidade, que segundo Yazbek (2014) se trata de uma categoria política cunhada no pensamento de Gramsci, que faz parte do mundo dos dominados, daqueles que não têm poder de decisão, para os quais há um aparato ideológico das classes dominantes, inclusive através das instituições do Estado, contribuindo para reforçar o seu conformismo, para a desestruturação de suas lutas reivindicatórias de classe.

Historicamente, os subalternizados vêm construindo seus projetos com base em interesses que não são seus, mas que são inculcados como seus. Experimentam a dominação e a aceitam, uma vez que as classes dominantes, para assegurar sua hegemonia ou dominação, criam formas de

difundir e reproduzir seus interesses como aspirações legítimas de toda a sociedade (YAZBEK, 2014, p. 378)

Imperioso o nosso encontro com Gramsci, sinaliza Yazbek, se queremos compreender o conceito de subalternidade<sup>30</sup>. Eis que ele se apresenta: a subalternidade diz respeito à ausência de “poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção”. A subalternidade “faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política” (YAZBEK, 2009, p. 26).

E assim, podemos nos atrever a exposição com inspiração no pensamento de Gramsci: como antevimos as classes dominantes se apropriam do Estado e por meio de seus aparatos e instituições encontram formas de manter a sua hegemonia – pelo consenso e pela dissuasão de sua ideologia e cultura e há nesse processo o uso do poder.

Então essa dominação utiliza-se de sutilezas que reservam às classes subalternas um mundo incompleto haja vista que não é o seu, e essas classes se vêm fragmentadas socialmente, conformando-se mais facilmente e tendo suas lutas enfraquecidas devido a essa adesão passiva que reforça a hegemonia dominante, num movimento dialético.

Para Yazbek (2014) buscando novamente o pensamento gramsciano, a superação da condição de subalternidade requer a construção de um pensamento crítico, capaz de produzir contra-hegemonia.

Nesse sentido, cabe a problematização de como a PNAS e o SUAS podem se constituir como arcabouços para se avançar nesse sentido, na viabilização de um pensamento crítico, primeiramente, no âmago da própria política, rompendo sua tradição de não política e, nesse processo, também superar a relação de subalternidade, de negação dos seus principais sujeitos, despolitizando a relação que está intrínseca no acesso à proteção social na sociedade capitalista.

---

<sup>30</sup> Da busca pelo conceito gramsciano – podemos aqui destacar, sinteticamente: o termo surge nos textos de Gramsci em duas fases, mas nos interessa aquela – durante a escrita dos Cadernos do Cárcere (Caderno 25, de 1934) em que versa sobre a relação dessa categoria política – subalternidade – com Estado, sociedade civil, hegemonia, ideologia, cultura e filosofia da práxis, como nos sinaliza YAZBEK (2014).



Na busca de um robusto conhecimento teórico-crítico que possibilitasse a compreensão desse nó que entrelaça protagonismo e subalternidade recorremos a Yazbek que, retomando aspectos de sua tese de doutoramento conta como foi sua busca pela compreensão da cultura subalterna. Tais assertivas nos instigaram acerca da possibilidade de protagonismo no campo da política de Assistência Social.

É importante saber que, não obstante as feições atuais, o cenário de subalternidade, dessa condição de imposição de opressão, de exploração, de dominação e de mando, permitiu à autora explicitar o que significava:

[...] fazer parte de um universo caracterizado por trajetórias de exploração, pobreza, opressão e resistência além de ser marcado por outros códigos que sinalizam a condição subalterna: o desconforto da moradia precária e insalubre; as estratégias de sobrevivência perante o desemprego; o convívio com o ilícito; a debilidade da saúde; a ignorância, fadiga, resignação, crença na felicidade das gerações futuras (YAZBEK, 2014, p. 374).

Tal cenário se assemelha com o que encontramos em nossa pesquisa bem como os ditos códigos que sinalizam essa condição de subalternidade. Evidentemente as inquietudes de Yazbek, pelo tempo histórico de sua tese, transitavam em torno do questionamento acerca da possibilidade da Assistência Social recém elevada ao patamar de política pública de seguridade social se constituir em espaço de protagonismo, atuando no reconhecimento público das demandas dos subalternos, ou persistia reiteradora da subalternidade. Nossas inquietações transitam no contexto da PNAS e SUAS, e as possibilidades de seus princípios e diretrizes frente às novas ofensivas de dominação e opressão do contexto atual.

Primeiramente, cremos que o caminho de superação deverá ser trilhado pelos sujeitos de direitos e não por porta-vozes. Outrossim, ao se propor atuar nesse campo de tensão, que é o campo da proteção social é imperativo que se busque o conhecimento da realidade, do concreto, o vivido e, especialmente, a compreensão das relações sociais, quais sejam, dessa ordem societária que produz/reproduz subalternidade.

Há, portanto, uma dominação que é política, econômica e social e requer uma racionalidade dominante que sustente essa hegemonia. Dessa forma, ancorados no pensamento gramsciano – com a ajuda de Yazbek, nos atrevemos ainda mais, para

Gramsci a superação da subalternidade irá exigir a luta pela hegemonia, não apenas na esfera estatal ou econômica, mas na esfera da cultura e política que requer:

[...] a construção de novos modos de pensar, a elaboração de uma concepção de mundo crítica e coerente, necessária para suplantar o senso comum e tornar as classes subalternas capazes de produzir a contra-hegemonia (YAZBEK, 2014, p. 379).

Caminho fácil? Certamente que não, ainda mais porque requisita a construção de uma vontade coletiva que se opõe ao predomínio do individualismo – falseado de liberdade de oportunidades – que apregoa a racionalidade hegemônica (neo)liberal. Daí a atinência do aprofundamento sobre essa racionalidade para decifrar as armadilhas que ela lança na tessitura da vida social. E para Marx a mudança na cultura acontecerá pela alteridade nas condições materiais de existência.

Evidentemente, coexistem com essa cultura de subalternidade as práticas de resistência e essas são ameaçadoras potenciais a essa estrutura de hegemonia. Depreendemos que se trata da mesma contradição inerente à proteção social e às políticas sociais no capitalismo, servindo como instrumentos de apaziguação/conformismo e também, em antítese, como caminhos potentes de emancipação, garantia de direitos e ruptura com esse campo de hegemonia instável. Como registra Yazbek:

Ao adquirir visibilidade, conquistar direitos e protagonismo social, as classes subalternas avançam no processo de ruptura com a condição subalterna e na produção de uma outra cultura em que prevaleçam seus interesses de classe (2009, p.27).

Nessa perspectiva, a consolidação de uma política pública de Assistência Social no campo da proteção social voltada para a garantia dos direitos sociais é um exponencial ameaçador desse campo hegemônico instável. E a cada conquista dessa esfera pública garantidora dos direitos um levante de conservadorismo reacende as práticas de clientelismo, primeiro-damismo ('belo em feições e intenções') e assistencialismo que gostaríamos de deixar na esteira do tempo passado, mas que coexistem com nossos tempos incertos.

Ora, é inegável que a Assistência Social está no contexto dessas relações societárias e por elas é permeada e assim, em sua constituição e trajetória, produz e reproduz – subalternidade e protagonismo.

Como reafirma Yazbek a política pública de Assistência Social, é uma política que visa à superação da sua própria necessidade de existência, paradoxalmente, pois trata da defesa e atenção aos mais empobrecidos – para a sua alteração de condição de pobreza e subalternidades (social, econômica, política, cultural). E sua atuação no campo das necessidades imediatas dessa população, pode justamente reiterar a subalternidade quando secundariza a condição de direito desse sujeito.

[...] o campo da política social, particularmente daquela que mais interessa aqui, ou seja, da Assistência Social, pode ser um campo privilegiado na reiteração da subalternidade, porque lida com necessidades imediatas e básicas do sujeito, e lida com o fenômeno da pobreza, muitas vezes reduzido à noção de pobreza absoluta e, se o trabalho social não prioriza uma perspectiva de compreensão desse sujeito como portador de direito, a ser formado e resguardado contra as imposições da subalternidade que a sociedade reitera, efetivamente, a política de Assistência Social vai também reiterar todas as condições de subalternidade (COUTO, 2014, p. 390).

Nessa perspectiva, o campo dos direitos sociais e os marcos atuais da política contêm as instâncias formais para a subjunção da subalternidade – requisitando que a proteção social que apregoa – seja a proteção social para a política e o exercício político!

Como política de Estado, a Assistência Social, especialmente pós PNAS e SUAS, passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e das necessidades dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também, como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e subalternidades econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira. Sem dúvida, mudanças substantivas, que permitem sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública. Entendemos que vivemos um momento decisivo para a concretização dessa política num patamar de prioridade política pública de proteção social (YAZBEK, 2014, p. 382).

Nesse sentido, cabe a provocação de Yazbek: “Temos aí um papel de politizar e dar visibilidade aos interesses das classes subalternas... Estamos cumprindo? Não basta a alta qualidade técnica de nosso trabalho. Risco que corremos sermos bons gestores despolitizados” (2014, p. 384).

Yazbek (2014) alerta para a vigilância ético-política de nosso trabalho, como fundante e balizadora de nossas demais competências. E prossegue reconhecendo que se trata de um desafio, mas acima de tudo, uma obrigação, essa construção de hegemonia, de uma cultura política:

É tarefa difícil construir o político na política social. Construir hegemonia. Construí-la supõe criar uma cultura que torne indeclináveis as questões propostas pela população com a qual trabalhamos, que nos comprometa e responsabilize e, mais do que isso, nos obrigue [...] (YAZBEK, 2014, p. 384).

Nessa perspectiva, há que se persistir uma “ação técnico-política intencional e sistemática e teoricamente consistente” salienta Couto (2014) para romper com a subalternidade que marca a relação da Assistência Social com os sujeitos aos quais se destina. Esse é o desafio que problematizamos nas ações de proteção social básica pelos CRAS. Fomos imbricados na busca pelo protagonismo popular e encontramos protagonismo igualmente dos sujeitos trabalhadores dessa política. Entretanto Couto já sabedora assim destacou:

[...] ao se falar na organização e no protagonismo do usuário, deve-se simultaneamente refletir sobre o protagonismo dos trabalhadores sociais da Assistência Social, e a organização de suas necessidades também. O campo político deve ser uno, até porque na medida em que a Assistência pleiteada para ser universal, “para quem dela necessitar”, supõe-se que na sociedade capitalista qualquer trabalhador pode precisar da política, que deve estar disposta para atender a todos, porque é para todos” (COUTO, 2014, p. 394).

Couto (2014) aponta, além da referência de que a política é para todos os trabalhadores, a participação é um processo que, indubitavelmente, transforma as relações e os sujeitos que dele se envolvem e são envolvidos. Daí a potência do SUAS e das ações que encontramos que evidenciam diferenciadas formas de protagonismo e participação popular. O SUAS deve ser muito mais que retórica, deve zelar pelo vivido dessa população, pelo seu protagonismo:

O mistério do protagonismo é simples: forma-se a população politicamente, formando-se junto, politicamente, no processo. É evidente que não se trata de formação partidária, e sim de formação política no campo dos direitos sociais, embora o partido, como sujeito coletivo, seja extremamente vital, é

de outra coisa que se trata. É preciso trabalhar com a população nessa perspectiva, que é essencialmente coletiva. Não tem como individualizar. É passada a hora de acabar com a história “das minhas famílias, do meu território, da minha criança, do meu adolescente”. São cidadãos de direitos desse País, que precisam ser respeitados pelo atendimento do SUAS, que só pode contribuir de alguma forma para o fim da lógica da subalternização se o respeito às suas trajetórias de vida forem assegurados (COUTO, 2014, p. 399).

Quando apresentamos as ações pretendíamos demonstrar nesses momentos como a participação começa a adquirir contornos mais nítidos quanto aos seus atores, entraves e potencializadores, mas que sem dúvida é processual, precisa ser compreendida, ser planejada e obstinada, sem perder de vista a sua finalidade. Como um processo, também nas ações, é preciso ter além de cuidado metodológico, respeito ao tempo dos sujeitos para construir seus processos de ruptura e contribuir criticamente para a construção da política e do trabalho social na política.

[...] a gente utiliza muito a questão das oficinas. Então em um encontro a gente não consegue ver tanto resultado, mas a gente faz a oficina em dois três encontros e a gente percebe uma mudança enorme porque na segunda ou na terceira eles são convidados a avaliar o que eles entenderam e eles trazem uma riqueza de informação, de assuntos. Daqui a pouco eles questionam o nosso espaço a gente dentro dessas políticas. Questionam como é que a gente faz para acessar essas políticas. [...] acho que o trabalho coletivo ajuda a refletir e até o mais tímido consegue se inserindo no grupo, nas oficinas, tem uma hora que ele despeja, eles vão se segurando até não conseguir mais e é muito mais interessante. [...] às vezes eles achavam que porque estão tratando com a equipe da assistência eles precisam falar bem e hoje o pessoal que acompanha o nosso trabalho coletivo não sente mais essa obrigação (ST4).

Romper com a subalternidade e assumir um papel de protagonista. Quando SC1 conta a história da construção de uma ponte pela comunidade e para a comunidade, seu relato, emocionante, revela o primordial: o povo, para se unir, para cuidar, para participar, precisa se sentir dono! Enquanto forem subalternizados, ignorados ou manipulados por estruturas e instituições de dominação que lhes negam a condição de sujeitos portadores de direitos e de suas histórias, não haverá sentido em nenhuma ação. Julgamos pertinente a íntegra dessa história:

[...] então eu acho que isso que temos que procurar sempre, a comunidade ela tem que fazer parte. Logo no início da comunidade tem uma ponte que eram dois tipos postes esses de luz e umas tabuas que eles tinham colocado, então não tinha como passar direito. Aí eles estavam reformando o Viaduto Obirici no Passo da Areia, e eu falei com algumas pessoas e eles não tinham nem aonde colocar aquele resto de material, aí eu cheguei disse, olha a gente a necessidade de arrumar uma ponte, aí falei com alguns moradores, com alguns comerciantes de madeira que estavam ali, e até expliquei para um, ele chegou e disse eu vendo o cimento eu vendo a areia! Eu disse tu vende, mas como tu faz para levar para o outro lado, não fica difícil de tu entregar lá do outro lado? Pois é fica. Pois é, se tu nos ajudar, a mão de obra a comunidade vai participar, parte do material eu estou conseguindo, a gente precisa de cimento de um pouco de areia, um pouco disso, daquilo, e tu vai ser um dos beneficiados por que tu vais ter mais acesso para atender. Daí a gente fez o mutirão, construímos uma pequena ponte inicial, mas a gente conseguiu, isso aconteceu, ali comecei a mostrar, olha a gente tem que fazer, e eles cuidavam da ponte, ah se alguém chegasse lá ou alguma coisa, os próprios moradores: não, não, eu trabalhei aqui, não vamos estragar! Então digamos assim, eles eram os donos, se acham donos. Então que nem essa atividade que a gente fez, era uma época também que tinha vários conflitos, mas não teve nada nada de situação de conflito, por que eles mesmo disseram: não, amanhã é o nosso dia, então quer dizer, eles estavam dentro da ação, realmente entraram dentro da ação, e isso eu acho que é importante, olha vocês estão fazendo! (SC1).

Da mesma forma evidencia-se que a ruptura com os processos de subalternizações, no que tange à política de Assistência Social, tem como um de seus primeiros desafios alcançar a esfera democrática de sua organização e gestão com efetiva participação e decisão da população, atuante para além de recebedores da oferta de benefícios e serviços. Deste modo, a participação da população na política atingirá o objetivo político da Assistência no ensejo de um maior protagonismo popular em todas as esferas da vida social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando nos propusemos analisar as ações de CRAS que corroborassem com as novas diretrizes da política e, especialmente, estivessem ampliando o protagonismo popular, nosso intento era o de contribuir para dar visibilidade a essas ações que superam inúmeros entraves, inclusive sócio-históricos, e efetivamente acontecem, ressitando a proteção social básica.

Estamos dia-a-dia construindo a história da política de Assistência Social e essa responsabilidade está nos marcos normativos legais – e sem dúvida esses são conquistas – mas o que vem materializando essa construção são as ações e intervenções de sujeitos comprometidos com a instauração, inclusive, de uma nova concepção de Assistência Social em que os usuários, efetivamente, sejam participantes e protagonistas de uma política que tem a potência de compor novas ações de proteção social, menos cooptadas pelos ardis do capitalismo como nossa análise destacou.

A proteção social é um campo em movimento. É um campo de disputa, contraditória, e também uma força social em potencial. Sua contradição reside na possibilidade que apresenta de se constituir, certamente, como um meio de satisfação das necessidades no âmbito do capitalismo, mas também como propulsora de processos emancipatórios de resistências, reivindicações e conquistas.

É significativa essa compreensão para não incorreremos nas armadilhas de uma proteção social que se resume na oferta de serviços, estabelecendo uma condição de reiteração da despolitização dos sujeitos a quem se destina. Essa é a captura da proteção social que atende aos interesses do capitalismo.

Urge o debate sobre que ações públicas estatais, no campo das políticas sociais e da proteção social são requisitadas para dar conta dessas novas expressões num contexto societário de agudizamento das desigualdades e de um Estado encantado com o ideário neoliberal, seguidor de seus receituários de retração da atuação no campo social e prevalência do desenvolvimento econômico.

Se a proteção social foi funcional ao capitalismo, também foi através da constituição de um asseguramento social que fez parte das formas de proteção social que alcançamos o patamar de direitos sociais. Ocorre que da tentativa de

desmonte desses direitos, frente à nova crise de acumulação e reorganização do capitalismo tem decorrido também a alteração dos padrões de proteção social, distanciando-se ainda mais de um projeto societário com o qual coadunamos, de erradicação da desigualdade e opressão dos sujeitos.

O que assistimos é a prevalência, no âmbito da proteção social de políticas sociais alicerçadas em programas seletivos, ultrafocalizados e práticas punitivas e disciplinadoras, em tempos de avanço conservador bem como uma retração da esfera pública estatal, e novas configurações de filantropização e mercantilização da seguridade social, concatenadas com a privatização que avança pela destituição e desmoralização do Estado.

Defendemos a esfera pública da proteção social, a garantia dos direitos sociais e a democratização efetiva das relações entre o Estado e a Sociedade. Reconhecemos a importância dos marcos normativos e legais dessas garantias de cidadania que não podem ser destroçados e usurpados por interesses escusos e elitistas.

Evidentemente, tal cenário impõe a necessidade de estratégias coletivas que fortaleçam o compromisso por uma sociedade emancipada e acreditamos que a política de Assistência Social tem, sem a pretensão messiânica de ser a única via, a devida importância na composição dessa resistência política aos ataques que aviltam nossas conquistas sociais.

Precisamos, portanto, discutir qual o papel político da Assistência Social. Não nos bastam orientações técnicas sem a clareza de nosso o compromisso ético-político. Em consonância a este compromisso que elegemos o tema da participação e protagonismo popular e apresentamos caminhos para tal consecução. Apresentamos e discutimos as formas de organizações dos usuários já reconhecidos pelo SUAS, que devem ser antecessores aos espaços formais de controle social já constituídos.

Dessa forma, militamos que é preciso compor diagnósticos, espaços e “estratégias de trabalho com a população usuária” – deixando de ser a “oferta para” – e nesse sentido, recuperamos as propostas de intervenção coletiva previstas para a proteção básica bem como todas as premissas que fundamentam a segurança da autonomia e a sua relação com o desenvolvimento do protagonismo dos usuários.

Merecem destaque as ações que analisamos, pois com sua diversidade de natureza, atores, objetivos e resultados, possibilitaram vislumbrar caminhos e



processos que, evidenciadas as suas dificuldades ou desafios, revelaram potencialidades para sua superação, apontando traçados para ações de participação e protagonismo, potentes processos emancipatórios.

É preciso reconhecer o nosso compromisso ético com a participação, a autonomia e o protagonismo dos usuários, reconhecendo também que coexistem processos de subalternidade e protagonismo e que, ancorados na análise de Gramsci sobre a subalternidade, sua alteridade requer mudanças também na esfera da cultura, e por conseguinte, no desenvolvimento de uma nova cultura e práxis no campo da proteção social pública para o qual destacamos que a proteção social básica é lócus privilegiado.

Da análise dos mecanismos ideológicos de dominação advém a crítica que tecemos a atuação despolitizante da Assistência Social. Em tempos de prevalência da gestão técnica, prescindir da dimensão política atende mais à lógica gerencialista que assola a esfera estatal e servindo à lógica neoliberal.

Salientamos que é preciso conceber novos processos de gestão e diagnóstico territorial que não sejam demarcações geográficas tampouco levantamentos quantitativos ou outras formalizações e sim a apreensão de diferentes técnicas e processos de planejamento e intervenção construídos com a população, incluindo outras formas de conhecimento sobre a realidade.

E nesse sentido, urge a necessidade de compor uma diversidade de análises sobre a mesma realidade, sobre os territórios e sobre as necessidades sociais. Emerge a intersectorialidade com um sentido de integralidade como importante prerrogativa de articulação e ação integrada, desafio para a gestão pública.

O que também é posto como desafio é que as ações setoriais sejam potencializadas a partir dessa articulação que de fato, se constitui como imprescindível para que novas pactuações entre as políticas públicas possam efetivamente se constituir num sistema público integralizado de atenção, em especial, àqueles que são mandatários de ações e serviços de proteção social.

Em nossa pesquisa encontramos trabalhadores que assumiram essa responsabilidade pública da política – mesmo com as dificuldades que os atravessam. Sujeitos trabalhadores da política que convivem, muitas vezes, de forma muito assertiva nos territórios e não podem se omitir de reconhecer as suas vicissitudes. Desse modo, compreendem o que é o acesso precário, muitas vezes aos centros administrativos e demais serviços da cidade; o quão esquecidas e

“invisíveis” são tais periferias em relação a outras partes mais “visíveis” e privilegiadas da cidade; e ainda, compreendem o silêncio que resta ao amanhecer de uma noite de violências e violações.

Em suma, são os sujeitos trabalhadores do SUAS que vivem e têm suas ações profissionais precarizadas pelos mesmos ditames injustos que negam os direitos dos sujeitos comunitários cotidianamente sem nenhum pudor ou constrangimento, pelo contrário, sob forte racionalidade e argumentação de desoneração do fundo público.

Daí o legado da primazia da territorialização – a congruência de trabalhadores da política e comunidade que a proximidade construiu, ainda que resguardada a vulnerabilidade e risco maior a que estão expostos àqueles que vivem nesse contexto de desproteção social.

Evidentemente, essas ações ora analisadas, acontecem a partir de conexões com o vivido local, não havendo as mesmas respostas – ou similaridades – diferentes demandas requisitarão diferentes configurações de ações que devem ser estrategicamente políticas e territoriais. É preciso assumir a função de potencializar a construção de sujeitos sociais e poderes locais.

E nesses territórios – protagonismo e subalternidade são as faces da mesma moeda, assim como a violência e a resistência, ou ainda a intersectorialidade e a fragmentação. Na tensão dialética dos contrários, são esses os dificultadores e potencializadores com os quais se relacionam esses sujeitos, protagonistas: comunitários e trabalhadores.

Encontramos operadores de uma política que falam desses territórios com o conhecimento do território vivido – e ancorados numa política pública de garantia de proteção social que eles se mostram conhecedores e defensores - uma alteridade que esse novo tempo da assistência social, em sua trajetória nem sempre linear, finalmente arremeteu.

Desse (re)conhecimento é preciso que se tenha como premissa basilar que os usuários devem ser protagonistas de suas histórias. A força vital da política de Assistência Social consiste em construir espaços que possibilitem a crítica às expressões e mecanismos de exploração e perpetuação da subalternidade, como estratégias de contra-hegemonia.

Será assim que superaremos a amálgama das práticas individualizantes, espontâneas e imediatas desconectadas da totalidade que envolve os fenômenos

sociais, e por conseguinte, compreenderemos as expressões da questão social com as quais nos deparamos e que se apresentam como demandas vividas por sujeitos sociais e políticos e não “demandatários”.

Se o capitalismo na atualidade desencadeia novas modalidades de opressão, manipulação e dominação que são desmobilizadoras dos processos críticos e coletivos, também é importante que novas ações, consistentes, compromissadas com um projeto ético-político emancipatório se constituam em oposições fortalecidas, reivindicadoras de direitos e não de concessões ou favores, práticas e programas clientelistas e apassivadores.

No protagonismo popular exige-se que a centralidade esteja nos sujeitos de direitos, no contra-poder que é popular, para que outros não construam pontes que não irão a lugar algum, ou para futuro incerto e sejam construídos coletivamente os caminhos para um projeto de sociedade mais justo e igualitário, no qual não sejam obscurecidas as histórias de vidas e lutas cotidianas.

## REFERÊNCIAS

AGUINSKY, Beatriz G. et al. Entre a garantia de direitos e o reforço a subalternidade. In: MENDES, J. M. R; PRATES, Jane C e AGUINSKY, Beatriz G. (Orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação.** Porto Alegre: EdiPUCRS, 2009. p. 63-82.

ANDRADE, Iraci de. Modelos de gestão e protagonismo dos usuários na implantação do SUAS. In: MENDES, J. M. R; PRATES, Jane C e AGUINSKY, Beatriz G. (Orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação.** Porto Alegre: EdiPUCRS, 2009. p. 85-108.

\_\_\_\_\_. Perspectiva territorial do SUAS: da produção social do espaço ao território usado. In: PAIVA, Beatriz A. de (Org.) **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração.** São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 433-456.

ARENDDT, Hannah. **Da Violência.** Brasília: UnB, 1985.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1979.

BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social. **Código de Ética do/a Assistente Social e a Lei 8662/93.** Resolução CFESS 594 de 21 de janeiro de 2011. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_CFESS-SITE.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf)> Acesso em: 30 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Direitos Socioassistenciais,** 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/plano-decenal/decalogo-socioassistencial.pdf>> Acesso em: 07 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026),** 2016. Disponível em: <<https://blogcnas.org/plano-decenal-da-assistencia-social-2016-2026/>> Acesso em: 18 de nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº 11 de 23 de setembro de 2015. Caracteriza os usuários na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social.** Disponível em: <<https://blogcnas.org/2015-2/>> Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA. **Sistema Único de Assistência Social.** Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/>> Acesso em: 30 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA. **Proteção Social Básica.** Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/>> Acesso em: 30 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, 2012.** Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS.pdf)> Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – Recursos Humanos, NOB RH/SUAS. reimpressa em 2011.** Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RHSUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RHSUAS_Anotada_Comentada.pdf). > Acesso em: 30 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF, Volume 1. O serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF segundo a Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais** 1ª edição. 2012. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientacoes\\_PAIF\\_1.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf)> Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF, Volume 2. Trabalho Social com famílias do serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF segundo a Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais.** 1ª edição. 2012. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientacoes\\_PAIF\\_2.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf) .> Acesso em 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional De Assistência Social**, 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf).> Acesso em 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**, 2013. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/pnep-suas/](http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/pnep-suas/) .> Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/servicos-de-convivencia-e-fortalecimento-de-vinculos> . >Acesso em: 30 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/folder.2010-11-23.9973739377/Tipificao.pdf>.> Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição Federal do Brasil, 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm). Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Consolidada com as alterações da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12435.htm)> Acesso em: 18 de nov. 2016.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política.** 3. ed. Campinas: Papyrus, 1990.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Fontes do Pensamento Político volume 2. Porto Alegre: L&PM, 1981.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. A assistência social como política pública do sistema descentralizado e participativo do SUAS. In: MENDES, Jussara ; PRATES, Jane C.; AGUINSKY, Beatriz. (Orgs). **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 26-37.

\_\_\_\_\_. Protagonismo popular, subalternidade e direito ao trabalho consensos e discensos no debate da assistência social. In. PAIVA, Beatriz A. de (Org.) **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 387-412.

\_\_\_\_\_. et al. A implantação e implementação do SUAS no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: COUTO, Berenice R.; YAZBEK, Maria C; SILVA, Maria O S; RAICHELIS, Raquel (Orgs.) **O Sistema único de Assistência no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 242-248.

\_\_\_\_\_. et al. A Política Nacional e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice R.; YAZBEK, Maria C; SILVA, Maria O S; RAICHELIS, Raquel (Orgs.) **O Sistema Único de Assistência no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 55-88.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christina. **A nova razão no mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

IAMAMOTO, Marilda V. A Questão Social no Capitalismo. **Temporalis - Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. vol 2. n.3, p. 7-15, 2001.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

KOGA, Dirce; NAKANO, KAZUO. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. vol. XXVIII, n. 85, p. 98-108, março, 2008.

LAHORGUE, Mario Leal. Território e territorialidade. In. FERNANDES, Rosa M. C.; Aline HELLMANN, Aline. (Orgs). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 275-278.

**LOCUS**. DICIONÁRIO DE SIGNIFICADOS ON-LINE. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/locus/>> Acesso em: 31 dez. 2016.

MACHADO, Loiva M. de O. Participação. In. FERNANDES, Rosa M. C.; Aline HELLMANN, Aline. (Orgs). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 183-186.

MACIEL, Ana Maria L. Gestão da política de Assistência Social. In. FERNANDES, Rosa M. C.; Aline HELLMANN, Aline. (Orgs). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 129-132.

MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.) **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MARTINELLI, Tiago. Política não contributiva e direitos sociais: o caso da Assistência Social. In. MADEIRA, Ligia M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 232-252. Disponível em: <www.ufrgs.br >files> pub\_37> Acesso em: 31 dez. 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Porto Alegre L&PM, 2014.

MINAYO, Maria Cecília . **O Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2007.

NOVAES, André. Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítico. **Revista Ensaios**. v.1, n 1. p. 7 – 8, 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/plano-decenal/decalogo-socioassistencial.pdf> >Acesso em: 07 jan. 2017.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. n. 87, p. 5-24, 2006.

\_\_\_\_\_. CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella F. Cartografia teórico-metodológica no estudo da proteção socioassistencial básica do SUAS. In. PAIVA, Beatriz A. de (Org.) **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 27-74.

**PEC 241**. Projeto de Emenda Constitucional 214/2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-o-que-esta-em-jogo-com-a-pec-241>. > Acesso em 2 jan. 2017.

PEREIRA, Camila P. **Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Tese de doutorado. UNB. Brasília, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Proteção social contemporânea. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. vol. XXVIII, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PRATES, J. C. **O planejamento da pesquisa social**. Revista Temporalis, n. 7, Porto Alegre: ABEPSS, 2003.

RAICHELIS, Raquel. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. vol. XXVIII, n. 116, p. 609-635 out./dez. 2013

SAYAD, João. **Dinheiro, dinheiro**: inflação, desemprego, crises financeiras e bancos. São Paulo: Companhia das Letras. 2015

SANTOS, Simone Ritta. Diagnóstico Socioterritorial. In. FERNANDES, Rosa M. C.; Aline HELLMANN, Aline. (Orgs). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016, p. 78-81.

SILVA, José Fernando Siqueira da. O método em Marx e o estudo da violência estrutural. **Revista Eletrônica da Faculdade de História, Direito, Serviço Social e Relações Internacionais**. Franca, 2005. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/revista/index.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

SILVA, Marta Borba. **Assistência Social e seus usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. **Usuário**. In. Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil / Rosa M. C. Fernandes, Aline Hellmann, organizadoras. – Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 293-295.

SOUSA, Rômulo Paes de. Proteção Social. In. FERNANDES, Rosa M. C.; Aline HELLMANN, Aline. (Orgs). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 226-229.

YAZBEK, Maria C. Cultura da subalternidade e protagonismo popular na política de assistência social: uma equação possível? In PAIVA, Beatriz A. de (Org.) **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva**: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 373-386.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.



## APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE PESQUISA I – QUESTIONÁRIO

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
 FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
 Mestranda: ALANA FERNANDA DE MEDEIROS JARDIM

**Projeto de Pesquisa: PROTAGONISMO POPULAR: MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DE TRABALHO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### QUESTIONÁRIO

CRAS: \_\_\_\_\_ DATA: \_\_\_\_\_ TELEFONE: \_\_\_\_\_

Responsável pelo preenchimento: \_\_\_\_\_

Sugere-se que o questionário possa ser preenchido em conjunto com a equipe do CRAS tendo como fonte de informações os formulários de monitoramento dos meses correspondentes.

Identifiquem no período entre **dezembro de 2011 – até dezembro de 2015** – as ações desenvolvidas por este CRAS para a mobilização e participação dos usuários da Política de Assistência Social – que sejam consonantes com o conceito de **protagonismo popular**.

***Protagonismo Popular: serão consideradas as práticas sociais e buscas de estratégias coletivas para superar a condição do usuário como mero destinatário de programas e serviços e que favoreçam a sua concepção como sujeitos políticos pela resistência, contestação e reivindicação de seus direitos sociais.***

DATA: Pode ser apenas o mês/ano.	TIPO DE AÇÃO: Ex. campanhas, reuniões, ações comunitárias, assembleias, etc.	OBJETIVO DA AÇÃO: Descrição sintética da finalidade da ação.	ATORES ENVOLVIDOS: Ex. trabalhadores da rede socioassistencial, demais políticas, usuários – se possível quantifique o número de usuários participantes.	RESULTADOS OBTIDOS: Descrição sintética da avaliação da atividade pela equipe do CRAS.

**Importante: não há limite de atividades a serem elencadas – caso seja uma ação continuada pode ser citada apenas uma vez desde que explicitada a periodicidade de sua realização.**

## APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE PESQUISA II – ROTEIRO DE ENTREVISTA: TRABALHADOR

---

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
Mestranda: ALANA FERNANDA DE MEDEIROS JARDIM

Projeto de Pesquisa: **PROTAGONISMO POPULAR: MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DE TRABALHO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

---

### ROTEIRO DE ENTREVISTA - TRABALHADOR

CRAS: \_\_\_\_\_ DATA: \_\_\_\_\_

Ordem de entrevistado: \_\_\_\_\_

1. Há quanto tempo está atuando na política de assistência social?
2. Teve outras experiências anteriores ao CRAS na política de assistência social? Caso positivo, onde?
3. E no CRAS, está há quanto tempo?
4. Qual a função que exerce no CRAS?
5. Quais as ações que desenvolve cotidianamente no CRAS?
6. Qual a finalidade dessas ações?
7. Quais os resultados dessas ações?
8. Comente a sua experiência acerca das ações que desenvolveram no CRAS de mobilização e participação que se constituíram como estratégias de protagonismo popular.
9. Relate as dificuldades para a realização dessas ações de mobilização e participação.
10. Relate as potencialidades para a realização dessas ações de mobilização e participação.
11. Comente os resultados que alcançaram com essas ações de mobilização e participação.

## **APÊNDICE C – INSTRUMENTO DE PESQUISA II – ROTEIRO DE ENTREVISTA: USUÁRIO**

---

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
Mestranda: ALANA FERNANDA DE MEDEIROS JARDIM

**Projeto de Pesquisa: PROTAGONISMO POPULAR: MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DE TRABALHO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

---

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA - USUÁRIO**

**CRAS:** \_\_\_\_\_ **DATA:** \_\_\_\_\_

**Ordem de entrevistado:** \_\_\_\_\_

1. Há quanto tempo reside nesta comunidade?
2. E há quanto tempo conhece o CRAS?
3. Em que situações você acessa o CRAS?
4. Como o CRAS atua na comunidade?
5. Quais as ações que se desenvolvem cotidianamente no CRAS?
6. Comente a sua experiência acerca das ações que participou no CRAS de mobilização e participação que se constituíram como estratégias de protagonismo popular.
7. Relate as dificuldades para a participação dessas ações de mobilização e protagonismo.
8. Relate as potencialidades para participação dessas ações de mobilização e protagonismo.
9. Comente os resultados que alcançou participando com essas ações de mobilização e protagonismo.

## APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**Prezado(a) participante:**

**Antes de aceitar participar dessa pesquisa, solicitamos que leia as informações contidas neste Termo de Consentimento.**

*Sou mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Estou realizando uma pesquisa sob a orientação da Profª. Dra. Berenice Rojas Couto.*

*Você está sendo convidado(a) a participar de um estudo intitulado PROTAGONISMO POPULAR: MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DE TRABALHO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.*

*O objetivo desse estudo é analisar as ações de mobilização e participação desenvolvidas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que ampliam o protagonismo popular no âmbito da Política de Assistência Social com intuito de contribuir para a discussão sobre o papel da política na construção de espaços de democratização e afirmação de direitos.*

*Para o desenvolvimento desse estudo será necessária a coleta de dados que será realizada em duas etapas: a primeira através do preenchimento de questionário que deve ser respondido pela equipe do CRAS; e num segundo momento pela realização de entrevistas individuais com trabalhadores e usuários – sendo essas gravadas com duração aproximada de 40 minutos.*

*A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo. Você poderá em qualquer momento cancelar a sua participação no estudo.*

*Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo. Serão omitidas todas as informações que permitam identificá-lo(a). Os dados e os resultados individuais da pesquisa são confidenciais e não poderão ser utilizados para outros objetivos que não estejam descritos neste termo de consentimento. Os resultados deste estudo deverão ser publicados, mas a identidade dos participantes não será revelada em nenhum momento. O Comitê de Ética e Pesquisa da PUCRS poderá ter acesso aos dados da pesquisa para poder assegurar que seus direitos estão sendo protegidos.*

*Não haverá custos para os participantes do estudo. Você também não receberá nenhum pagamento pela participação na pesquisa. Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.*

*Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas com a pesquisadora responsável pela pesquisa pelo telefone: (51)92645862 ou pelo email [alana-jardim@hotmail.com](mailto:alana-jardim@hotmail.com) ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS, fone 3320 3345.*

*Atenciosamente*

---

Nome e assinatura da estudante pesquisadora  
Matrícula:

---

Local e data

---

Nome e assinatura da professora /orientadora  
Matrícula:

Favor preencher abaixo, se concordar em participar do estudo:

Eu,.....  
 ....., concordo em participar do estudo. Fui informado sobre os objetivos da pesquisa. Declaro ainda que as minhas dúvidas foram esclarecidas e sei que poderei entrar em contato caso tenha outras. Além disso, sei que as informações fornecidas neste estudo são confidenciais e que poderei não participar do estudo a qualquer momento; apenas preciso informar aos pesquisadores a minha decisão. Declaro que recebi cópia do presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Nome do participante \_\_\_\_\_

Contatos: ( ) \_\_\_\_\_ ( ) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura do participante

\_\_\_\_\_  
 Local e data