

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

KELEN KOUPAK

XI CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA  
GROSSA/PR: UMA AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA MATERIALIZAÇÃO DE SUAS  
DELIBERAÇÕES

PONTA GROSSA  
2021

KELEN KOUPAK

XI CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA  
GROSSA//PR: UMA AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA MATERIALIZAÇÃO DE  
SUAS DELIBERAÇÕES

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Área de concentração: Cidadania e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Danuta Estrufika Cantoia Luiz.

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Dirceia Moreira.

PONTA GROSSA  
2021

K88 Koupak, Kelen  
XI conferência municipal de assistência social de Ponta Grossa/PR: uma avaliação de processo da materialização de suas deliberações / Kelen Koupak. Ponta Grossa, 2021.  
228 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Danuta Estrufika Cantoia Luiz.

Coorientadora: Profa. Dra. Dirceia Moreira.

1. Relações entre Estado e sociedade civil. 2. Democracia participativa. 3. Conferência municipal de assistência social. 4. Deliberações. I. Estrufika Cantoia Luiz, Danuta. II. Moreira, Dirceia. III. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. IV.T.

CDD: 321.8

## TERMO DE APROVAÇÃO

*KELEN KOUPAK*

**“XI Conferência Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa/PR: uma avaliação de processo da materialização de suas deliberações”**

**Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:**

Ponta Grossa, 30 de março de 2021.

Assinatura pelos membros da Banca



---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Danuta Estrufika Cantóia Luiz - UEPG – PR - Presidente



---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Celene Tonella - UEM - Membro Externo



---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Maria Scheffer - UEPG - PR - Membro Interno

---

Prof. Dr. Ancelmo Schörner - UNICENTRO – PR – Suplente

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Silvana Souza Netto Mandalozzo - UEPG - PR - Suplente

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por sempre iluminar o meu caminho e por ter me proporcionado chegar até aqui.

Aos meus pais, Mario e Cecilia, meus maiores exemplos, pelo apoio e amor incondicional.

Aos meus irmãos, Emerson e Everton, pelo incentivo e disponibilidade nos momentos essenciais.

À minha orientadora, Professora Dr.<sup>a</sup> Danuta Estrufika Cantoia Luiz, sem a qual este trabalho não seria possível. Obrigada pelas dedicadas orientações, pelo carinho, paciência e por todos os ensinamentos que foram fundamentais para a minha caminhada.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, em especial a Professora Dr.<sup>a</sup> Dirceia Moreira, minha coorientadora, por sempre se fazer presente no decorrer do estudo e pelas valiosas contribuições.

Às Professoras Dr.<sup>a</sup> Sandra Maria Scheffer e Dr.<sup>a</sup> Celene Tonella, por terem gentilmente aceitado o convite para compor a banca e pela colaboração na construção deste trabalho.

Aos amigos com os quais a vida me presenteou, pelo incentivo e por compartilharem comigo tantos momentos felizes.

Aos colegas do mestrado, por contribuírem com o processo de construção do conhecimento, em especial a Daiani, Elisa e Estefany, amigas com as quais fui agraciada e que tornaram esta jornada mais leve.

Aos sujeitos da pesquisa, por contribuírem, sobremaneira, para que os resultados fossem alcançados.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo financiamento da pesquisa.

À Universidade Estadual de Ponta Grossa, que, além da graduação, me oportunizou também realizar este mestrado.

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo realizar uma avaliação de processo da materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município Ponta Grossa, realizada no ano de 2017, que foram incorporadas no Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2018-2021. Através deste objetivo, pretendeu-se investigar quais têm sido os efeitos práticos das deliberações das conferências e se esses espaços participativos têm sido efetivos no sentido de influenciar na gestão da Política de Assistência Social do Município. Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, de caráter exploratório, que metodologicamente se desenvolveu através dos seguintes instrumentos: pesquisa bibliográfica, documental e entrevista semiestruturada. A pesquisa de campo para a coleta de dados se deu em duas etapas: primeiramente, foram realizadas entrevistas com cinco profissionais da equipe técnica da Fundação Municipal de Assistência Social (FASPG), responsáveis pelos encaminhamentos das deliberações da XI Conferência; bem como pesquisa documental, de modo a verificar o andamento delas. A análise dessas informações se deu sob um aspecto quali-quantitativo. Em um segundo momento foram realizadas entrevistas com membros da comissão organizadora da XI Conferência: um conselheiro governamental, um conselheiro não-governamental e a Secretária Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), direcionadas aos objetivos específicos da pesquisa: identificar a avaliação da XI Conferência Municipal de Assistência Social, sob a perspectiva de membros da comissão organizadora, que atuam no âmbito do CMAS; identificar como foi a participação da sociedade civil na XI Conferência e se esta acompanha a materialização de suas deliberações; identificar se há acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência pelo sujeitos entrevistados, enquanto membros do CMAS, bem como pelo CMAS, enquanto órgão; identificar, de modo geral, a avaliação das Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social, pelos sujeitos significativos envolvidos. Para promover a análise destas entrevistas, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo, através da organização de categorias analíticas. A dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo intitula-se “Fundamentos sobre Estado, sociedade civil e democracia participativa”. O segundo capítulo tem por título “Contextualização da Política Nacional de Assistência Social”. Por fim, tem-se o terceiro capítulo “Avaliação de processo da materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa”. Os resultados apontam, de maneira geral, como positivos o encaminhamento dado as deliberações e o processo de materialização destas. Especificamente no que tange a participação no espaço das Conferências Municipais de Assistência Social, ainda existe uma lacuna com relação a categoria dos usuários, pois, historicamente, é muito recente o fenômeno da participação destes sujeitos em decisões de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Relações entre Estado e sociedade civil. Democracia participativa. Conferência Municipal de Assistência Social. Deliberações.

## ABSTRACT

This research aims to carry out a process evaluation of the materialization of the deliberations of the XI Ponta Grossa Municipal Social Assistance Conference, held in 2017, which were incorporated into the Municipal Social Assistance Plan (PMAS) 2018-2021. Through this objective, it was intended to investigate what the practical effects of the deliberations of the conferences have been and whether these participatory spaces have been effective in influencing the management of the Municipal Social Assistance Policy. It is a qualitative and quantitative research, of an exploratory character, which methodologically was developed through the following instruments: bibliographical, documentary research and semi-structured interview. The field research for data collection took place in two stages: first, interviews were conducted with five professionals from the technical team of the Municipal Foundation for Social Assistance (FASPG), responsible for forwarding the deliberations of the XI Conference; as well as documentary research, in order to check their progress. The analysis of this information took place under a qualitative and quantitative aspect. In a second moment, interviews were carried out with members of the organizing committee of the XI Conference: a governmental counselor, a non-governmental counselor and the Executive Secretary of the Municipal Council of Social Assistance (CMAS), directed to the specific objectives of the research: to identify the evaluation of the XI Municipal Conference of Social Assistance, from the perspective of members of the organizing committee, who work within the scope of the CMAS; identify how civil society participated in the XI Conference and whether it accompanies the materialization of its deliberations; identify whether there is follow-up of the developments of the XI Conference's deliberations by the interviewed subjects, as members of CMAS, as well as by CMAS, as an organ; to identify, in general, the evaluation of the Municipal Conferences of Social Assistance as channels of participation and social control, by the significant subjects involved. To promote the analysis of these interviews, the technique of content analysis was used, through the organization of analytical categories. The dissertation is organized in three chapters. The first chapter is entitled "Fundamentals on the State, civil society and participatory democracy". The second chapter is entitled "Contextualization of the National Social Assistance Policy". Finally, there is the third chapter "Evaluation of the process of materializing the deliberations of the 11th Conference of Social Assistance in the Municipality of Ponta Grossa". The results point, in general, as positive the direction given the deliberations and the process of materialization of these. Specifically with regard to participation in the space of the Municipal Social Assistance Conferences, there is still a gap in relation to the category of users, as, historically, the phenomenon of the participation of these subjects in public policy decisions is very recent.

**Keywords:** Relationships between State and civil society. Participative democracy. Municipal Social Assistance Conference. Resolutions.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	- Deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa inclusas no PMAS 2018 - 2021 e ações estratégicas para implementá-las.....	114
QUADRO 2	- Identificação dos sujeitos responsáveis pela execução das deliberações .....	118
QUADRO 3	- Elaborar, implementar e publicizar protocolos de atendimento para a rede socioassistencial .....	120
QUADRO 4	- Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da equidade, principalmente para as identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS .....	122
QUADRO 5	- Possibilitar aos usuários a visualização da destinação dos recursos com a caracterização da instituição beneficiada, utilizando as redes sociais com uma linguagem popular .....	124
QUADRO 6	- Regulamentar a Lei Municipal do SUAS .....	126
QUADRO 7	- Desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social oriundos diferentes fontes (União e Estado).....	127
QUADRO 8	- Reestruturar a gestão financeira do SUAS e capacitação da equipe para utilização eficiente de 100% dos recursos disponíveis .....	129
QUADRO 9	- Publicizar os dados orçamentários da Política de Assistência Social municipal por diversos meios (site, redes sociais, tv, jornais rádio, equipamentos públicos, entre outros) para garantir amplo acesso à população.....	131
QUADRO 10	- Garantir intérpretes de libras em todos os serviços públicos .....	131
QUADRO 11	- Estimular a participação dos usuários, traduzindo os dados contábeis em informações acessíveis de fácil linguagem e interpretação .....	132
QUADRO 12	- Garantir, através da rede socioassistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social.....	133
QUADRO 13	- Implementar uma equipe contendo assistente social, psicólogo e advogado, para assessorar as ações dos Conselhos Tutelares do município de Ponta Grossa.....	134

QUADRO 14 - Promover discussões entre os Conselhos para definir serviços que são da Assistência, Saúde e Educação.....	134
QUADRO 15 - Implantar e implementar serviços para o público prioritário Com foco na intersetorialidade e divulgação destes e outros serviços ofertados pela rede socioassistencial.....	136
QUADRO 16 - Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência .....	137
QUADRO 17 - Disponibilizar equipe de apoio e recursos financeiros para viabilizar o reordenamento do serviço de acolhimento institucional .....	141
QUADRO 18 - Implantar comissão de acolhimento institucional constituída de equipe intersetorial e sistema de justiça, para realização de estudo diagnóstico e estudo pós-acolhimento, visando evitar acolhimento desnecessário e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário.....	143
QUADRO 19 - Atendimento universal, respeitando o princípio da equidade nas residências inclusivas.....	145
QUADRO 20 - Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo).....	146
QUADRO 21 - Ampliar a destinação orçamentária da política de assistência social no município para 10% anual.....	148
QUADRO 22 - Deliberações semelhantes na X, XI e XII Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa .....	157
QUADRO 23 - Identificação dos sujeitos da entrevista .....	163

## LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEDCA	Conselho Estadual de Assistência Social
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDAS	Conferência Nacional Democrática da Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
FASPG	Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPDM	Índice IPARDES de Desempenho Municipal
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAPS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
NOB	Norma Operacional Básica
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência Social
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 FUNDAMENTOS SOBRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b> .....	20
1.1 AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM GRAMSCI.....	20
1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA.....	28
1.3 RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	37
1.4 PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: DOS AVANÇOS AOS RETROCESSOS.....	56
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	67
2.1 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	67
2.2 CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: POSSÍVEIS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	78
2.3 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS – CONFERÊNCIAS.....	90
<b>3 AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA MATERIALIZAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DA XI CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA</b> .....	97
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E ASPECTOS DE SUA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	97
3.2 XI CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: CARACTERIZAÇÃO GERAL.....	106
3.2.1 Deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social .....	107
3.2.2 Avaliação de processo da materialização das deliberações inclusas no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 .....	115
3.3 AVALIAÇÃO DA XI CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA NA PERSPECTIVA DOS MEMBROS ORGANIZADORES.....	162
3.3.1 Avaliação da XI Conferência Municipal de Assistência Social quanto a organização, debates e discussões realizadas.....	164

3.3.2 Participação dos segmentos da sociedade civil na XI Conferência Municipal de Assistência Social e no acompanhamento da materialização de suas deliberações.....	166
3.3.3 Acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social.....	174
3.3.4 Monitoramento das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social pelo CMAS.....	177
3.3.5 Avaliação sobre as Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social.....	182
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>188</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>195</b>
<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>219</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>221</b>
<b>ANEXO A – APROVAÇÃO DA PESQUISA PELO COMITÊ DE ÉTICA.....</b>	<b>224</b>

## INTRODUÇÃO

A formação do Brasil é marcada pelos traços do autoritarismo, do conservadorismo e da centralização do poder, de modo que nesse cenário a construção da democracia no país esteve historicamente compromissada com a conservação dos interesses das classes dominantes, os quais foram colocados no centro da organização estatal, em detrimento da maioria da população, a quem não era oportunizado acessar o Estado e participar dos processos decisórios.

Diante disso, formou-se uma sociedade, hegemonicamente, passiva e subalterna aos comandos do Estado, o que, conseqüentemente, inibiu o desenvolvimento de uma cultura participativa, uma vez que o poder foi privatizado pelas elites dominantes.

Foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no âmbito da redemocratização, que se passou a vislumbrar novas bases para as relações entre Estado e sociedade civil. Referida Constituição caracterizou o Brasil como um Estado Democrático de Direito e instituiu um sistema descentralizado e participativo, prevendo em vários de seus dispositivos a participação social no processo das políticas públicas, abrindo, assim, caminho para a institucionalização de espaços participativos.

Entre referidos dispositivos, enfatiza-se no presente estudo o artigo 204, inciso II, da Constituição Federal de 1988, o qual prevê a participação da população nas ações governamentais na área da assistência social. Ressalta-se também que com a Constituição de 1988, a assistência social foi reconhecida como direito e ganhou status de política pública, compondo a tríade da Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social.

Assim, nota-se que a participação da população na Política de Assistência Social é um direito assegurado constitucionalmente e, no sentido de concretizá-lo, foram institucionalizados mecanismos, tais como os Conselhos e as Conferências de Políticas Públicas, caracterizados como espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil.

No presente estudo surge o interesse especial em estudar as conferências como canais de participação na Política de Assistência Social<sup>1</sup>, posto que

---

<sup>1</sup> Importa destacar que a decisão de estudar as Conferências de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, delimitando-se depois o objeto de estudo, partiu de um levantamento prévio realizado junto a alguns Conselhos Municipais de Políticas Públicas, no qual se verificou a questão da realização das respectivas conferências e a existência de documentos disponíveis sobre elas. Após esse

diferentemente dos conselhos, ainda é incipiente a produção acadêmica e discussão sobre tais instâncias participativas.

Para além da institucionalização das conferências, tem-se como premissa ser necessário que realmente cumpram os fins a que se destinam. Nesse sentido, é fundamental que aquilo que é deliberado nas conferências tenha encaminhamentos posteriores e seja materializado em ações concretas, para que possa ser verificada a efetividade desses espaços.

Sob tais argumentos e considerando que o processo conferencial envolve os três entes da federação, mas que as conferências municipais estão num nível mais próximo dos cidadãos, o presente trabalho realiza uma avaliação externa da materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município Ponta Grossa, realizada no ano de 2017, mais especificamente das deliberações que foram incorporadas no PMAS 2018-2021. Confrontando-se o Relatório Final da XI Conferência e o PMAS 2018-2021, foi possível identificar que 19 deliberações da Conferência para o Município fazem parte do PMAS, de modo que é sobre elas que a avaliação da materialização ocorre. Frise-se que como as deliberações ainda estão em fase de implementação, a pesquisa trata-se de uma avaliação de processo (COHEN; FRANCO, 2013).

Nesses termos, pretende-se investigar se as conferências, a partir do estudo da XI Conferência Municipal de Assistência Social, possuem influência na condução e no fortalecimento da Política de Assistência Social, tendo como local de pesquisa o Município de Ponta Grossa, de modo a contribuir na análise sobre a importância e a função desses canais participativos na esfera municipal.

O estudo se justifica pelo fato de que a democracia no Brasil é um fenômeno político-social relativamente jovem, se considerada sua instituição a partir de 1988. Nesses termos, discutir processos, elementos e mecanismos que a constituem faz com que as pesquisas desta natureza no país sejam relevantes. Ademais, o trabalho pode representar uma contribuição para os gestores e a sociedade pontagrossense

---

levantamento, chegou-se à conclusão de que pela organização, inclusive disponibilização de muitos documentos e informações no site do Conselho Municipal de Assistência Social, o mais viável seria realizar um estudo sobre a materialização das deliberações da Conferência de Assistência Social. Soma-se a isso que, como explicado no decorrer desta introdução, outros estudos no âmbito do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa já realizaram pesquisas no que tange a gestão participativa na Política de Assistência Social, detendo-se, especialmente, sobre a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social, pelo que a intenção também de contribuir nessa linha de estudo, mas sob a perspectiva das Conferências.

em geral, no sentido de identificar se aquilo que é deliberado nas conferências é materializado em ações concretas, bem como quais tem sido os resultados e efeitos das discussões realizadas nesses espaços participativos.

A escolha do Município de Ponta Grossa como local de pesquisa justifica-se pelo fato de que o Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa possui como uma de suas linhas de pesquisa “Estado, Direitos e Políticas Públicas”. A referida linha, entre outros aspectos, estuda a dinâmica entre Estado e sociedade civil, sendo que as conferências de políticas públicas, como canais participativos que envolvem representantes da sociedade civil e do governo, se inserem nesse âmbito. Além disso, o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas tem como objetivo fomentar pesquisas que intervenham de forma eficiente e eficaz na realidade, principalmente nas questões relacionadas à região em que se situa a Universidade, de modo que bastante pertinente o estudo das conferências no contexto local.

Ressalta-se, ainda, que por meio do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, já foram desenvolvidas algumas dissertações que tratam de canais participativos, como conselhos e conferências no Município de Ponta Grossa, podendo-se destacar a dissertação de Carla Bühler Salles Rosa, intitulada “As relações de representatividade dos conselheiros municipais de assistência social de Ponta Grossa/PR, publicada no ano de 2011; a dissertação de Pedro Fauth Manhães Miranda, com o tema “Expressões do poder local na materialização das Conferências Municipais de Saúde de Ponta Grossa – 2009 e 2011”, publicada no ano de 2014; e a dissertação de Silvana de Lurdes Martinazzo, intitulada “Os conselhos de gestão pública de Ponta Grossa e os desafios à participação da sociedade civil”, apresentada no ano de 2016.

Assim, mostra-se relevante a continuidade desses estudos no Município de Ponta Grossa, configurando-se o prosseguimento na investigação de um dos ramos da linha de pesquisa anteriormente citada.

Salienta-se que, notadamente, a dissertação de Carla Bühler Salles Rosa tratou do Conselho Municipal de Assistência Social, mas em seu estudo ressaltou ser necessária uma análise minuciosa das deliberações das conferências de assistência social no sentido de “[...] identificar quais os interesses que as deliberações da conferência representam e se realmente trazem, em seu bojo, os interesses da maioria da população usuária da assistência social” e “[...] se ocorre a incorporação

das deliberações, tanto pelos gestores quanto pelo próprio CMAS, nos rumos da Política de Assistência Social.” (ROSA, 2011, p. 143).

Portanto, considera-se plenamente justificável a pesquisa, como um prosseguimento dos estudos que já foram desenvolvidos nesse sentido.

O objetivo geral da pesquisa é realizar, de forma externa, uma avaliação de processo da materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa/PR, realizada em 2017, que foram incorporadas no PMAS 2018-2021. Destaca-se que a materialização compreende as ações desenvolvidas para contemplar as deliberações no âmbito dos programas e projetos da Política Municipal de Assistência Social.

Aliados ao objetivo geral tem-se como objetivos específicos: sistematizar uma fundamentação teórica das categorias pertinentes a pesquisa (relações entre Estado e sociedade civil, democracia participativa, Assistência Social no Brasil, Conferências de Assistência Social, avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais, entre outras); caracterizar o Município de Ponta Grossa e apresentar aspectos de sua Política de Assistência Social; caracterizar a XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa e verificar o encaminhamento dado às suas deliberações; Identificar a avaliação da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa sob a perspectiva de membros da comissão organizadora, que atuam no âmbito do CMAS; Identificar como foi a participação da sociedade civil na XI Conferência e se esta acompanha a materialização de suas deliberações; Identificar se há acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa pelos sujeitos entrevistados, enquanto membros do CMAS, bem como pelo CMAS, enquanto órgão; Identificar, de modo geral, a avaliação das Conferências Municipais Assistência Social enquanto canais de participação e controle social, pelos sujeitos significativos envolvidos.

Para viabilizar o alcance dos objetivos propostos, o estudo possui uma abordagem quali-quantitativa, tendo sido desenvolvido por meio de pesquisa exploratória, a qual envolveu levantamento bibliográfico, documental e entrevistas para a aproximação e aprofundamento do objeto de estudo: avaliação de processo da materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, presentes no PMAS 2018-2021.

Para Severino (2007, p. 123) a pesquisa exploratória visa “[...] levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto.”

Quanto aos procedimentos metodológicos, em um primeiro momento foi realizada pesquisa bibliográfica para a construção da fundamentação teórica e sistematização das categorias analíticas. De acordo Gil (2016), a pesquisa bibliográfica é aquela realizada a partir de material já elaborado, compreendendo principalmente livros e artigos científicos.

A pesquisa documental também serviu de subsídio para o desenvolvimento do estudo, tendo sido realizada através da consulta às legislações pertinentes, aos documentos da XI Conferência Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa – Regimento Interno, Regulamento e Relatório Final -, ao Plano Municipal de Assistência Social do Município de Ponta Grossa 2018-2021, entre outros documentos relativos à própria execução das deliberações.

Foi realizada, ainda, pesquisa de campo com entrevista semiestruturada<sup>2</sup>, caracterizada por combinar perguntas abertas e fechadas, dando ao informante a possibilidade de discorrer de forma livre sobre o tema proposto. “O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal.” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75).

As entrevistas foram realizadas sob duas frentes: em um primeiro momento com sujeitos da atual equipe técnica da FASPG, abordando perguntas direcionadas a verificar o andamento das deliberações, numa aproximação do objetivo geral da pesquisa. Posteriormente, alinhando-se mais aos objetivos específicos, foi realizada entrevista com membros da comissão organizadora da XI Conferência Municipal de Assistência Social.

Dentro deste universo de pesquisa, para a escolha dos sujeitos a serem entrevistados a respeito do andamento das 19 deliberações, inicialmente houve um processo de identificação dos sujeitos responsáveis pela execução de cada uma delas, tendo-se obtido inicialmente, a partir de contato com a Secretária Executiva do CMAS, a informação de que a materialização das deliberações perpassaria pelo

---

<sup>2</sup> Os roteiros das entrevistas seguem no Apêndice B. O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), sob o nº 23835419.5.0000.0105.

Departamento de Proteção Social Básica, Departamento de Proteção Social Especial e Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social.

Diante disso, foi entrado em contato com as diretoras de cada um desses departamentos, indagando quais das 19 deliberações destacadas seriam de responsabilidade de seus respectivos departamentos, bem como solicitando informações prévias sobre o andamento das referidas deliberações. A partir das respostas destas pessoas e da indicação, por elas, de outros sujeitos que seriam responsáveis pelas deliberações não abrangidas por esses três departamentos, chegou-se aos seguintes responsáveis pelas deliberações, os quais foram entrevistados neste ponto da pesquisa de campo: Diretora do Departamento de Gestão do SUAS; Chefe da Divisão de Alta Complexidade da FASPG e Chefe de Divisão de Média Complexidade, ambas do Departamento de Proteção Social Especial; Supervisora Técnica da FASPG; e Ouvidor da FASPG.

A seu turno, para as outras questões da entrevista, atinentes aos objetivos específicos, foram selecionados membros da comissão organizadora da XI Conferência Municipal de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 09/2017 do CMAS, tendo os seguintes critérios: um conselheiro representante do setor governamental e um conselheiro representante do setor não governamental, que faziam parte da gestão 2016-2018, período que abarca o ano de realização da XI Conferência, e que permaneceram na gestão 2018-2020. Como havia mais de um conselheiro - membro da comissão organizadora - em ambas as situações, para a escolha do conselheiro não governamental levou-se em consideração o critério do conselheiro com mais idade e, para conselheiro governamental, optou-se pelo único que não havia participado da entrevista referente às questões anteriores, posto que os demais também atuam no âmbito da FASPG e participaram respondendo às perguntas referentes ao andamento das deliberações. Além destes, entrevistou-se a Secretária Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social, que ocupa essa função há anos<sup>3</sup> dentro do Conselho, acompanhado e trabalhado também na organização das Conferências Municipais de Assistência Social.

As entrevistas foram realizadas no período de setembro a outubro de 2020, em alguns casos de forma presencial e, em outros, de forma virtual pelo google meet.

---

<sup>3</sup> Conforme atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa disponíveis no site do CMAS ([https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/?page\\_id=326](https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/?page_id=326)), pelo menos desde 2012 a entrevistada ocupa a função de Secretária Executiva do CMAS.

No ato de realização de tais entrevistas foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE A).

Considerando que a coleta de dados se deu em duas fases, a apresentação e análise dos dados também foi feita em duas etapas.

Primeiramente, para a questão da avaliação de processo da materialização das deliberações da XI Conferência, tomando-se por base a literatura sobre avaliação de políticas e programas sociais, foram estabelecidos indicadores – com referência em Jannuzzi (2017) - para proceder a organização e descrição dos dados coletados. Os indicadores adotados foram os seguintes: ações realizadas para a materialização das deliberações; obstáculos, se existentes, para a materialização; resultados já alcançados com as ações realizadas; e, por fim, os recursos humanos, físicos e financeiros dispensados ou previstos para a execução da deliberação, conforme a situação em que se encontra.

Nessa etapa, a partir das falas dos sujeitos, bem como da pesquisa documental, a análise dos dados se deu sob um aspecto quali-quantitativo, no intuito de realizar a avaliação externa da materialização das deliberações. Para tanto, as deliberações foram aproximadas pela natureza delas: implementação de serviços; funcionamento organizacional da Assistência Social; instrumentalização da gestão democrática com participação e controle social; natureza legal, assim como pelos indicadores estabelecidos, de modo a realizar uma análise síntese das informações obtidas.

Quantitativamente, foi possível verificar quantas deliberações, até o momento da pesquisa, foram integralmente cumpridas; quantas foram parcialmente cumpridas; e quantas não foram cumpridas. Qualitativamente, investigou-se mais a fundo o processo de materialização de cada uma das deliberações, com a identificação das ações realizadas, obstáculos existentes, resultados parciais alcançados e recursos humanos, físicos e financeiros despendidos.

Em um segundo momento, foram apresentados os dados coletados nas entrevistas realizadas junto aos membros da comissão organizadora da XI Conferência Municipal de Assistência Social – conselheiro do segmento governamental e conselheiro do segmento não governamental – e com a Secretária Executiva do CMAS.

Para a análise destes dados foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo, conceituada por Bardin (2011, p. 48) como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A análise de conteúdo possui três etapas: pré-análise; descrição analítica e interpretação inferencial. A pré-análise refere-se à organização do material; a descrição analítica é o estudo aprofundado do material, orientado pelos referenciais teóricos, sendo que nessa fase são realizados os procedimentos de codificação, classificação e categorização dos dados; e, por fim, a interpretação inferencial busca desvendar o que está por trás do conteúdo manifesto dos dados coletados (TRIVIÑOS, 2008).

A análise de conteúdo das falas dos sujeitos, devidamente transcritas, foi sistematizada a partir de cinco categorias: avaliação da XI Conferência Municipal de Assistência Social quanto a organização, debates e discussões realizadas; participação dos segmentos da sociedade civil na XI Conferência Municipal de Assistência Social e no acompanhamento da materialização de suas deliberações; acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social; monitoramento das deliberações da XI Conferência pelo CMAS; avaliação sobre as Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social.

A partir desses procedimentos, o trabalho ficou estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo, inicialmente, trata das relações entre Estado e Sociedade civil sob a perspectiva de Antônio Gramsci. A partir disso, com base em autores clássicos, realiza uma teorização sobre a democracia participativa. Posteriormente, analisa as relações entre Estado e Sociedade Civil e democracia participativa no contexto brasileiro, sob um viés da constituição histórica do país. Por fim, este capítulo trata da democracia participativa no período posterior a Constituição Federal de 1988, destacando seus avanços e retrocessos. Neste capítulo, utiliza-se como referências bibliográficas, entre outros, os seguintes autores: Gramsci (1991, 1999, 2002, 2006, 2007), Coutinho (1984, 1987, 1999, 2000, 2006, 2008), Nogueira (1998, 2003, 2005), Semeraro (1999), Duriguetto (2007), Simionatto (2008); Pateman (1992).

O segundo capítulo, por sua vez, aproximando-se do objeto de estudo, tece breves considerações sobre a trajetória da Assistência Social no Brasil, seguido da apresentação das conferências de assistência social, enquanto possíveis espaços de

participação e controle social. Neste capítulo também é explicitada a questão da avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais, para, num segundo momento, adaptar esse conteúdo aos fins da pesquisa, ou seja, para a avaliação externa de processo da materialização das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social. Para a fundamentação teórica deste capítulo utiliza-se das contribuições dos autores: Mestriner (2001); Sposati (2007, 2013), Behring e Boschetti (2011); Colin e Jacoud (2013); Petinelli (2011), Lins (2016), Tapajós (2013), Aguilar e Ander-Egg (1994), Cohen e Franco (2013), Jannuzzi (2016, 2017), Silva (2001), entre outros.

Por fim, o terceiro capítulo contextualiza o Município de Ponta Grossa, bem como apresenta aspectos de sua política de Assistência Social. Ainda, caracteriza a XI Conferência Municipal de Assistência Social. Em seguida, se debruça sobre a pesquisa empírica realizada, expondo e analisando os dados coletados.

# 1 FUNDAMENTOS SOBRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

## 1.1 AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM GRAMSCI

A temática da formação do Estado e da sociedade civil, bem como da relação entre ambos, foi alvo de diversas abordagens teóricas ao longo dos diferentes períodos históricos. Adota-se na presente pesquisa a teoria de Gramsci, para quem Estado e sociedade civil possuem uma estreita relação e um mesmo patamar de importância, posto que esta última, juntamente com a sociedade política, é parte constituinte da estrutura estatal. Ademais, é sob a perspectiva teórica de Gramsci, situada no eixo da tradição marxista, que se vislumbra “[...] a luta pela construção de um Estado radicalmente democrático, construído ‘desde baixo’, com ampla participação da sociedade civil.” (SIMIONATTO, 2008, p. 13).

Antes de adentrar nas contribuições de Gramsci no que respeita às relações entre Estado e sociedade civil, importa, ainda que sinteticamente, apontar como estas eram compreendidas por teóricos que o antecederam, no âmbito da era moderna.

Montaño e Duriguetto (2010) destacam que no pensamento moderno as concepções de Estado e sociedade civil têm origem nas teorias contratualistas do jusnaturalismo, desenvolvidas no processo de transição para o capitalismo. Embora cheguem a conclusões diferentes, os contratualistas, em especial Hobbes, Locke e Rousseau, afirmavam que a origem do Estado e/ou sociedade civil está num contrato social: anteriormente, os indivíduos viveriam em um estado de natureza sem poder e organização, mas por meio do pacto firmado entre eles estabelecem as regras de convívio social e de subordinação política (WEFFORT, 2000).

Para Hobbes e Locke, a sociedade civil contrapõe-se a sociedade natural, sendo sinônimo de sociedade política como instância civilizada e, portanto, de Estado. Já para Rousseau, a sociedade civil possui um sentido único de sociedade civilizada, que só se torna política após o surgimento do contrato (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998)

Em contraposição aos contratualistas e do ponto de vista teórico, Hegel foi quem primeiro concebeu a sociedade civil como sendo distinta e separada do Estado político, coexistindo com este (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). De acordo com Weffort (2000, p. 105-106), na filosofia hegeliana a sociedade civil é vista como “[...]”

esfera dos interesses privados, econômico-corporativos e antagônicos entre si.” Por sua vez, o Estado político caracteriza-se como “[...] a esfera dos interesses públicos universais, na qual aquelas contradições estão mediatizadas e superadas.” Assim, o Estado é o espaço em que se expressa a vontade universal, construída a partir das vontades particulares e contraditórias presentes na sociedade civil.

É a partir dos postulados de Hegel que Marx desenvolve sua teorização a respeito da natureza do Estado moderno e de sua relação com a sociedade civil. Em linhas gerais, em uma posição crítica e invertida da proposta hegeliana, Marx afirma que é a sociedade civil que cria e legitima o Estado, e não o contrário como supunha Hegel (DURIGUETTO, 2007)

Na obra “A ideologia Alemã” (1845-1846), escrita com Engels, Marx concebe a sociedade civil como a esfera da produção material, constituindo a estrutura econômica. Essa sociedade civil é o cenário da história, de onde emergem as instituições jurídicas, políticas, sociais e culturais que formam o Estado, caracterizado como superestrutura (MARX; ENGELS, 2002).

Para Marx e Engels, o Estado não é a expressão do interesse coletivo, mas “[...] emerge das relações de produção e expressa os interesses da estrutura de classe inerente às relações de produção.” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 36). No Manifesto do Partido Comunista, de 1848, os autores afirmam que o Estado se configura como um comitê responsável por gerir unicamente os interesses da burguesia e suas formas institucionais se utilizam da coerção ou da opressão para exercer o domínio de classe burguês (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010)

Duriguetto (2007) destaca que a dinâmica e a estrutura do Estado delineadas por Marx e Engels em 1848, no Manifesto do Partido Comunista, correspondiam a realidade daquele momento histórico. Contudo, desde então surgiram novos fenômenos, ocorrendo especialmente transformações nos campos da economia e da política, a partir da segunda metade do século XIX, que alteraram o aspecto da representação dos interesses na esfera estatal, bem como as circunstâncias e estratégias de expressão da luta de classes. De fato, houve a conquista do sufrágio universal, o surgimento de sindicatos e partidos operários de massa que passaram a possibilitar a participação política das classes subalternas. Além disso, verificou-se uma progressiva conquista de direitos sociais, que demandou ao Estado incorporar também outros interesses de classe. Diante disso, a relação entre Estado e sociedade

civil se tornou mais complexa e, embora, o Estado não tenha perdido seu caráter classista, já não podia mais ser identificado como um simples comitê da burguesia.

Ainda de acordo com Duriguetto (2007), apesar deste novo cenário ter sido identificado pelos próprios Marx e Engels em obras posteriores ao Manifesto e também por outros autores marxistas, a verdade é que uma nova teorização marxista do Estado somente foi formulada, de forma sistemática, pelo italiano Antonio Gramsci.

Ao teorizar o Estado, Gramsci parte das contribuições de Marx, Engels e Lênin, as quais foram decisivas para identificar a feição classista do Estado, suas contradições e reprodução no seio da sociedade. No entanto, ao contrário dos teóricos citados, Gramsci vive em outro contexto histórico e geográfico, elaborando seu conceito de Estado a partir das transformações econômico-sociais e políticas ocorridas no pós Primeira Guerra Mundial. Nesse contexto, questiona a crise do Estado liberal e a hegemonia do capitalismo (SIMIONATTO, 2008).

Esse período permitiu a Gramsci visualizar uma crescente socialização da política, “[...] processo pelo qual se cria um número cada vez maior de sujeitos políticos coletivos” (COUTINHO, 2006, p. 33), e a consequente ampliação do Estado. Com efeito, Gramsci compreende que na sociedade capitalista moderna complexificaram-se as relações de poder, o que fez emergir uma nova esfera social, denominada sociedade civil. Assim, “a esfera ‘restrita’ [...] cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública ‘ampliada’, caracterizada pelo protagonismo político de amplas e crescentes organizações de massa.” (COUTINHO, 1987, p. 65).

No âmbito do Estado Ampliado gramsciano, a sociedade civil, assim como a sociedade civil, pertence ao momento da superestrutura, diferentemente de Marx que identifica a sociedade civil com a estrutura econômica. Todavia, essa alteração operada por Gramsci não significa uma substituição da esfera econômica pela esfera política, não havendo em sua teoria “[...] uma rejeição da economia ou da esfera estrutural, mas um diagnóstico das novas determinações do capitalismo, dos problemas em jogo e da busca de soluções para enfrentá-los.” (SIMIONATTO, 2008, p. 17). Inclusive, retomando Marx, Gramsci (1999, p. 157) ratifica que o conjunto “[...] das relações de produção formam a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas sociais de consciência social.” Na mesma linha de raciocínio, em outra passagem, Gramsci (1999, p. 250) cita que “A estrutura e as superestruturas

formam um 'bloco histórico', isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas são o reflexo do conjunto das relações sociais de produção.”

Portanto, Gramsci não nega as formulações apontadas por Marx, mas apenas as amplia, colocando ao lado dos aparelhos da sociedade política os aparelhos próprios da sociedade civil, sendo que “[...] o conceito de sociedade civil é precisamente o meio privilegiado através do qual Gramsci enriquece, com novas determinações, a teoria marxista do Estado.” (COUTINHO, 2006, p. 31).

Daí deriva a teoria ampliada de Estado, onde “[...] entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção).” (GRAMSCI, 2007, p. 244). Estado e sociedade civil deixam de ser figuras contrapostas para tornarem-se componentes de uma mesma totalidade. Nas palavras de Gramsci (2006, p. 20-21):

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes 'planos' superestruturais: o que pode ser chamado de 'sociedade civil' (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como 'privados') e o da 'sociedade política ou Estado', planos que correspondem, respectivamente, à função de 'hegemonia' que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de 'domínio direto' ou de comando, que se expressa no Estado e no governo 'jurídico'.

De acordo com Coutinho (1999), no Estado Ampliado a sociedade política ou Estado em sentido estrito é constituída pelo conjunto dos mecanismos por meio dos quais a classe dominante possui o monopólio legal da repressão e da violência, identificando-se com os aparelhos de coerção, sob comando das burocracias executivas e policial-militar. Já a sociedade civil, é composta pelo conjunto das organizações ou aparelhos privados de hegemonia, responsáveis por elaborar ou difundir as ideologias, abrangendo os partidos políticos, as Igrejas, os sindicatos, o sistema escolar, os meios de comunicação, etc.

A designação “privados” não significa uma contraposição ao que é público, nem contesta o caráter de classe das organizações da sociedade civil, uma vez que está não é homogênea, mas envolta de contradições (SIMIONATTO, 1998). Logo, a sociedade civil não é um espaço universal, organizada somente por bons valores e interesses justos como uma extensão mecânica da vida democrática. Pelo contrário, ela também é permeada por interesses escusos e egoístas, de modo que em seu âmbito podem até mesmo se desenvolver atitudes incivis (NOGUEIRA, 2005). A

respeito dos contrastes existentes na sociedade civil, Simionatto (1998, p. 53-54) menciona que nela:

[...] estão organizados tanto os interesses da classe burguesa, que exerce sua hegemonia por meio de seus aparelhos 'privados', reprodutores de sua ideologia, representados hoje quer pelos meios de comunicação quer pelo domínio dos aparatos do Estado e dos meios de produção; quanto os interesses das camadas das classes subalternas, que buscam organizar-se para propor alternativas que se contraponham às parcelas minoritárias detentoras do poder, afirmando a prioridade do público sobre o privado, do universal sobre o particular, da vontade coletiva sobre as vontades particulares.

Duas questões caracterizam a diferenciação entre a esfera da sociedade civil e a esfera da sociedade política. A primeira refere-se a “[...] diferença na função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder.” (COUTINHO, 1999, p. 127). Enquanto na sociedade civil o exercício do poder ocorre através de uma relação de hegemonia, construída pela direção política e pelo consenso, na sociedade política o exercício do poder se dá por meio de uma ditadura, ou seja, de uma dominação por intermédio da coerção. A segunda diferença diz respeito a materialidade (socioinstitucional) de cada uma das esferas. Ao passo que os portadores materiais da sociedade política são os aparelhos repressivos do Estado, cujo controle é feito pelas burocracias executiva e policial-militar, os portadores materiais da sociedade civil são denominados por Gramsci de aparelhos privados de hegemonia, isto é, organismos sociais coletivos voluntários que possuem certa autonomia em relação a sociedade política. (COUTINHO, 1999).

Embora trate da diversidade estrutural e funcional das duas esferas da superestrutura, Gramsci não deixa de lado seu momento unitário, na medida que entre essas esferas há somente uma distinção metodológica, pois na realidade elas se inter-relacionam de forma dialética, já que “[...] a articulação de consenso e coerção garante a supremacia dum grupo sobre toda a sociedade e a verdadeira estruturação no poder.” (SEMERARO, 1999, p. 74).

A relação dialética entre a esfera da sociedade civil e da sociedade política é assim explicada por Gramsci (2002, p. 62):

A supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como 'domínio' e como 'direção intelectual e moral'. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a 'liquidar' ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados.

Dessa forma, não é possível separar Estado e sociedade. O Estado não pode ser visto apenas como aparelho burocrático-coercitivo, pois suas dimensões também

abrangem “[...] a multiplicidade dos ‘organismos’ da sociedade civil, onde se manifestam a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura e valores, e onde praticamente se enraízam as bases da hegemonia.” (SEMERARO, 1999, p. 75).

De acordo com Semeraro (1999, p. 75), o Estado na ótica de Gramsci é composto de “[...] elementos políticos e sociais; da força das instituições e da liberdade dos organismos privados; da inter-relação entre estrutura e superestrutura; da compenetração do aparelho estatal com a sociedade civil organizada”. Justamente por isso, Gramsci (2007) entende o Estado como um complexo de atividades práticas e teóricas por meio das quais a classe dominante justifica e mantém seu domínio, mas também obtém o consenso dos governados.

Referido consenso forma-se na sociedade civil, local onde ocorrem as disputas entre projetos de classe, sendo ainda o espaço de elaboração da hegemonia.<sup>4</sup> Na visão de Gramsci, o exercício da hegemonia está ligado a uma ideia de relação entre o consenso e a força, “[...] que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria [...]” (GRAMSCI, 2007, p. 95). Corroborando essa afirmação, Acanda (2006, p.178) leciona que:

O conceito de hegemonia em Gramsci ressalta a capacidade da classe dominante de obter e manter seu poder sobre a sociedade pelo controle que mantém sobre os meios de produção econômicos e sobre os instrumentos de repressão, mas, principalmente, por sua capacidade de produzir e organizar o consenso e a direção política, intelectual e moral dessa sociedade. A hegemonia é, ao mesmo tempo, direção ideológico-política da sociedade civil e combinação de força e consenso para obter o controle social.

De acordo com Gruppi (1978, p. 3), o conceito de hegemonia é apresentado por Gramsci de forma ampla, ou seja, “[...] como algo que opera não apenas sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e inclusive sobre o modo de conhecer.”

Afirmar-se como classe hegemônica significa construir interesses comuns e “[...] tornar-se protagonista das reivindicações que são de outros estratos sociais [...]”

---

<sup>4</sup> Segundo Gruppi (1978, p. 1) “O termo hegemonia deriva do grego egestai, que significa ‘conduzir’, ‘ser guia’, ‘ser líder’; ou também do verbo eghemoneuo, que significa ‘ser guia’, ‘preceder’, ‘conduzir’, e do qual deriva ‘estar a frente’, ‘comandar’, ‘ser o senhor’.”

de modo a unir em torno de si esses estratos, realizando com eles uma aliança [...]” (GRUPPI, p. 1978, p. 59). Nesse sentido, Duriguetto (2007) aponta que a aquisição gradativa de uma unidade política-ideológica ou direção de classe demanda que se busque o consenso dos grupos aliados, de modo a superar seus limites corporativos através do alargamento e articulação de seus interesses e necessidades.

Esse é o processo denominado por Gramsci de “catarse”, ou seja “[...] a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens.” (GRAMSCI, 1999, p. 314). O movimento catártico significa, então, superar os interesses particularistas e corporativos para elevar-se a uma nova consciência ético-política universal. A noção de catarse é a síntese do projeto político de Gramsci e é o que atribui concretude a ideia de hegemonia (DURIGUETTO, 2007). Se uma classe não conseguir concretizar essa catarse, não pode converter-se em uma classe nacional representante dos interesses universais e, por consequência, não pode ocupar uma posição hegemônica na sociedade (COUTINHO, 2000).

Campione (2003, p. 53) afirma que a hegemonia, na perspectiva gramsciana, possui uma multiplicidade de dimensões, sendo uma destas “[...] a possibilidade de que se produza uma hegemonia alternativa, ou contra-hegemonia”, por parte dos grupos subalternos.” Realmente, Gramsci tem uma preocupação com a elevação das classes subalternizadas e com sua inserção no cenário histórico, de forma que nesse sentido, a hegemonia não expressa somente a sujeição de uma classe em relação à outra, “[...] mas a capacidade das classes na construção de uma visão de mundo, ou seja, de efetivamente elaborar ‘uma reforma intelectual e moral’” (SIMIONATTO, 2008, p. 23).

Mencionada “reforma intelectual e moral” com vistas a construção de uma contra-hegemonia pelas classes subalternas perpassa pelo plano da cultura, pois “A elevação cultural das massas assume importância decisiva [...] como instrumento de libertação da pressão ideológica das classes dirigentes.” (SIMIONATTO, 2008, p. 24). A cultura apresenta-se como requisito necessário para a emancipação dos grupos subalternos, bem como para que estes realizem o processo catártico, passando do plano econômico-corporativo ao ético-político, mormente pelas condições de inferioridade e exclusão a que foram historicamente submetidos. Entretanto, a hegemonia, como “reforma intelectual e moral”, não se limita ao âmbito da cultura, mas abrange também o terreno da economia e da política, pois de acordo com

Gramsci (2007) não é possível haver reforma cultural, com a elevação das classes mais baixas da sociedade, sem antes ocorrer uma reforma econômica com modificação na posição social.

Para Gramsci, em conjunto com a economia e a política, o campo da cultura, enquanto espaço onde se prepara e eleva a consciência crítica das massas, é elemento fundamental para a gestação de uma nova sociabilidade. Nessa perspectiva, Duriguetto (2007, p. 63) expõe que:

[...] a hegemonia como 'direção intelectual e moral' incorpora uma dimensão educativa na medida em que desencadeia um processo que aspira construir sujeitos historicamente ativos que buscam formas para romper com a submissão e subalternidade, preparando-os para a participação na construção do consenso e para a superação da relação entre governantes e governados. Assim, em Gramsci, a formação de uma consciência crítica, assim como a participação ativa são os alicerces de uma ação política que procura conquistar a hegemonia [...].

Diante do fenômeno da ampliação do Estado, Gramsci defende que o processo de luta pela hegemonia deve ocorrer através da 'guerra de posição', ou seja, "[...] conquistas progressivas ou 'processuais' de espaços de direção político-ideológica e de formação de um consenso organizado e participativo no vasto campo da sociedade civil." (DURIGUETTO, 2007, p. 58-59). Exatamente por isso Gramsci (2002) afirma que uma classe social que pretende obter a hegemonia deve ser dirigente antes de ser dominante.

É no seio de uma sociedade civil heterogênea que se trava a estratégia da guerra de posição, a qual não se dá através de um único e radical acontecimento, pois, pelo contrário, é processual e prolongada no tempo, marcada por avanços e retrocessos. Assim, é resgatado o conceito de revolução, mas sob a forma de um processo trabalhoso que não acontece de uma única vez e nem é irreversível, além de não ser "[...] limitado ao poder político às relações sociais de produção fundamentais, mas aberto à ruptura de todas e de cada uma das relações marcadas pela opressão e pela desigualdade." (CAMPIONE, 2003, p. 54).

De acordo com Luiz (2008), a guerra de posição constitui-se como uma estratégia da classe subalterna para romper com as relações de dominação, representando uma oposição ideológica à hegemonia capitalista. Para a autora:

Essa estratégia consiste no exercício pedagógico de socialização da política por diferentes sujeitos sociais, na ocupação de posições estratégicas, na propagação de valores culturais diferenciados dos dominantes, na absorção processual destes pela massa num movimento histórico de constituição de um pensamento crítico e elevação do senso comum. (LUIZ, 2008, p. 47).

É por meio da guerra de posição que se vislumbra a possibilidade de um projeto contra-hegemônico, com o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade civil e o rompimento com a ideologia dominante. Luiz (2008) adverte que esse não é um processo que dará de forma mágica, mas pela participação e inserção crítica de sujeitos concretos na prática social. Desse modo, verifica-se a existência de uma relação orgânica entre hegemonia e democracia, posto que a construção de uma nova hegemonia pressupõe uma progressiva democratização, com a “[...] conquista de espaços políticos e de participação popular crítica e organizada nos espaços da sociedade civil [...]” (DURIGUETTO, 2007, p. 61).

Nesse sentido, é a partir das formulações de Gramsci no que tange as relações entre Estado e sociedade civil, especificamente em sua teorização do Estado ampliado, da hegemonia e da guerra de posição, que no presente trabalho defende-se a perspectiva de uma democracia participativa, dotada de ideais emancipatórios humanos, com a existência de amplos espaços políticos nos quais a sociedade civil em suas diferentes expressões possa expor suas aspirações e demandas na construção do consenso e em que as classes subalternas possam buscar posições de poder. Enfim, que sobretudo permitam a “[...] elevação social, cultural e política das massas e dos excluídos até a sua transformação em protagonistas autônomos duma sociedade verdadeiramente democrática.” (SEMERARO, 1999, p. 15).

## 1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA

Na concepção gramsciana a democracia relaciona-se a uma ideia de equilíbrio entre força e consenso, onde cada indivíduo pode se tornar governante, havendo, ainda, uma coincidência entre governantes e governados. Nas palavras de Gramsci (2006, p. 50):

[...] a tendência democrática, intrinsecamente, não pode significar apenas que um operário manual se torne qualificado, mas que cada ‘cidadão’ possa tornar-se ‘governante’ e que a sociedade o ponha, ainda que ‘abstratamente’, nas condições gerais de poder fazê-lo: a democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados (no sentido de governo com o consentimento dos governados), assegurando a cada governado a aprendizagem gratuita das capacidades e da preparação técnica geral necessárias ao fim de governar.

Para o autor, a democracia pressupõe a socialização da política e a construção de um movimento contra-hegemônico das classes subalternas para que

se tornem dirigentes. Simionatto (2008, p. 19) afirma que é “[...] no conceito de hegemonia que se encontra a contribuição mais expressiva de Gramsci à teoria democrática.”

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa esse desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente (GRAMSCI, 2007, p. 287).

Semeraro (1999, p. 207) afirma que para Gramsci a democracia, amadurecida no seio das lutas populares, adquire o significado de “[...] participação e exercício popular do poder.” Dessa forma, a democracia não se resume a mera escolha de dirigentes. A propósito, Gramsci (2007, p. 270) se manifesta contrário a concepção de soberania popular que se exerce uma única vez em intervalos de tempo, pois “[...] basta o predomínio ideológico (ou melhor, emotivo) naquele dia determinado para ter uma maioria que dominará por 3-4-5 anos, ainda que, passada a emoção, a massa eleitoral se separe de sua expressão legal [...].”

Essas considerações a respeito da democracia em Gramsci dão margem para pensar em uma democracia participativa. Recorre-se aos autores considerados clássicos representantes da escola participacionista para contribuir na fundamentação do presente estudo.

Primeiramente, cabe destacar que a democracia participativa pode ser entendida como “[...] um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos [...]” (HELD, 1987, p. 4). Nessa concepção, o exercício da democracia não se limita a manifestação eleitoral, mas pressupõe uma participação mais efetiva e constante dos cidadãos nos diferentes espaços onde se discutem e se decidem questões de interesse público. Sintetizando essa ideia, Pereira (2007, p. 426) explicita que:

Em contraponto ao modelo liberal representativo, o modelo participativo se desenvolve com o intuito de promover uma visão maximalista da democracia procurando levar a ideia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política além da busca por um maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas.

Ao tratar dos modelos de democracia, Held (1987) aponta três autores como representantes da democracia participativa, a saber: Poulantzas (1980), Crawford

Brough Macpherson (1978) e Carole Pateman (1992). Para Pereira (2007), embora referidos autores tenham pensado a democracia em países desenvolvidos, foram essenciais para o desenvolvimento das ideias básicas do modelo participativo em cenários contemporâneos.

Para Poulantzas (1980), o ideal da democracia participativa envolve a articulação entre a transformação do Estado e o desenvolvimento de uma democracia direta de base, o que exige o apoio decisivo e contínuo de um movimento de massa que tenha por base amplas alianças populares.

Mas para o autor as instituições de democracia direta ou de autogestão não podem substituir o Estado, pois isso deixaria um vácuo de coordenação que seria preenchido pela burocracia. O que Poulantzas defende é a democratização do Estado de forma a tornar o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos mais abertos e responsáveis e, ao mesmo passo, a democratização da sociedade, através de novas formas de lutas a nível local, multiplicando, assim, as instâncias de poder (HELD, 1987).

A concepção de democracia participativa em Macpherson (1978), perpassa por um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação nos níveis acima, combinado ainda com um sistema partidário. O autor destaca que haveria democracia direta ao nível da fábrica ou vizinhança e eleição de delegados que comporiam uma comissão no nível seguinte, que poderia ser, por exemplo, um bairro urbano. Esses delegados deveriam ser instruídos por aqueles que os elegeram, bem como responsáveis para com eles, tomando decisões em nível de conselho de forma democrática. Assim se sucederia até o vértice da pirâmide, que seria “[...] um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para questões próprias desses segmentos territoriais.” (MACPHERSON, 1978, p. 111).

Entretanto, o problema principal para Macpherson (1978) não é o de como deve ser a atuação de uma democracia participativa, mas o de como atingi-la. Por isso, inicialmente teoriza sobre quais mudanças deveriam acontecer na sociedade como requisitos para que tal modelo democrático se torne possível. Em primeiro lugar, o autor aponta a necessidade de uma mudança na consciência dos indivíduos, que devem superar a condição de meros consumidores por uma atuação mais ativa, voltada para o desenvolvimento de suas capacidades individuais e também coletivas, no sentido de alimentar um senso de comunidade. A segunda mudança diz respeito à

diminuição das desigualdades sociais e econômicas, pois estas impedem a participação ativa dos indivíduos. Isso gera o que Macpherson denomina de círculo vicioso, pois não é possível obter mais participação democrática sem antes haver uma mudança da desigualdade social e sua consciência, mas, por outro lado, também não é viável operar as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um prévio aumento da participação democrática.

A saída indicada por Macpherson (1978) seria adotar uma perspectiva pelas qual esses requisitos fossem paulatina e reciprocamente alcançados. Nesse sentido:

Argumenta que as contradições estruturais do capitalismo geram, por si só, uma nova consciência social e essa, por sua vez, seria propulsora de uma pressão maior e mais qualitativa contra as formas de gestão capitalista de bens de “consumo” produzindo, dessa forma, os “novos movimentos sociais” que impulsionariam a expansão de mais participação política, o que, de sua parte, acarretaria a expansão da consciência social e assim por diante. A completa realização da democracia e o exercício pleno das capacidades e potencialidades humanas se efetivariam quando essas mudanças progressivas atingissem uma significativa diminuição das desigualdades sociais e econômicas [...] (DURIGUETTO, 2007, p.126-127).

Por sua vez, Pateman (1992) em seu livro “Participação e Teoria Democrática” questiona a tradição elitista da democracia que se desenvolveu desde “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1943) de Joseph Schumpeter. A corrente do elitismo democrático defende a restrição da participação política ao voto eleitoral, através do qual o povo escolheria os governantes dentre as elites. A teoria participativa de Pateman justamente contrapõe-se a essa noção da prática democrática restrita à participação eleitoral (PEREIRA, 2007).

É com base nas formulações dos teóricos Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole, que Pateman (1992) constrói uma teoria da democracia participativa.

Na obra “O Contrato Social” Rousseau fornece as bases da democracia participativa, já que de acordo com Pateman (1992) toda sua teoria política sustenta-se na participação de cada cidadão nas decisões políticas. A autora destaca também que apesar de Rousseau ter formulado suas ideias em um período anterior ao desenvolvimento das instituições modernas da democracia e ainda que seu ideal de sociedade fosse uma cidade-Estado não industrial, é em sua teoria que se encontram as hipóteses básicas relativas à função da participação no âmbito de um Estado democrático.

Rousseau considerava que alguns requisitos eram imprescindíveis para se atingir o sistema participativo ideal. Em primeiro lugar, afirmava que determinadas condições econômicas eram fundamentais, devendo haver uma sociedade caracterizada pela igualdade e pela independência econômica, em que cada homem fosse detentor de alguma propriedade para, assim, não ser dependente de outrem (PATEMAN, 1992). O desejável era a existência de uma situação em que “[...] nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão pobre para ser constrangido a vender-se.” (ROUSSEAU, 2002, p. 73).

Uma vez existindo essas condições, os cidadãos poderiam se agrupar como indivíduos iguais e independentes, mas também interdependentes, pois para que seja possível realizar qualquer coisa é necessário a cooperação de todos ou da maioria. Assim, todos os indivíduos enquanto coletividade são vistos como o soberano, sendo que, sob essa ótica, o papel da participação liga-se ao fato de que o governo dos homens deve se dar “[...] pela lógica da operação da situação política que eles mesmos criaram, e que essa situação constitui-se de tal forma que impossibilita ‘automaticamente’ a existência de governantes individuais.” (PATEMAN, 1992, p. 36).

Segundo Pateman (1992), a operação do sistema participativo rousieniano baseia-se no fato de que a participação ocorre no processo de tomada de decisões e que ela protege os interesses individuais, bem como assegura um bom governo.

Talvez a contribuição mais importante de Rousseau para o debate da democracia participativa esteja relacionada as funções da participação que são por ele indicadas. A primeira e principal função é a educativa, visto que durante o processo participativo:

[...] o indivíduo aprende que a palavra ‘cada’ aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e privado encontram-se ligados. [...]. Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado (PATEMAN, 1992, p. 38-39).

A segunda função da participação na proposta de Rousseau é que ela possibilita que as decisões coletivas sejam aceitas com mais facilidade pelo indivíduo e, uma terceira função, denominada como a de integração, fornece a sensação de pertencimento de cada cidadão à sua comunidade (PATEMAN, 1992).

Outra referência na discussão da democracia participativa abordada por Pateman (1992) é John Stuart Mill, o qual reafirma as funções da participação

apontadas por Rousseau, mas seu mérito consiste no reforço que conferiu à função educativa da participação, acrescentando a dimensão da participação local e a importância das instituições políticas locais. O autor defende que o indivíduo deve ser preparado para a participação em nível local, pois é neste nível que se aprende o autogoverno e a democracia, sendo que sem essa condição de nada adianta o sufrágio universal e a participação em âmbito nacional. Em outras palavras, para que os indivíduos “[...] sejam capazes de participar efetivamente do governo da ‘grande sociedade’, as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível local.” (PATEMAN, 1992, p. 46). É no espaço local que se realiza a verdadeira função educativa da participação, onde os indivíduos têm a possibilidade de decidir sobre as questões que afetam de forma direta sua vida cotidiana.

Para Pateman (1992), o ponto mais relevante da teoria de Mill, é a ampliação do efeito educativo da participação para uma nova esfera da vida social moderna, qual seja, a indústria. Da mesma forma que a participação em nível local é requisito para a participação em nível nacional, ante seu efeito educativo, também a participação na direção do local de trabalho promove esse impacto, capacitando os indivíduos para as atividades públicas. Pateman (1992, p. 51) argumenta que as formulações de Mill quanto ao “[...] efeito educativo da participação no governo local e no local de trabalho poderia ser generalizado de maneira a englobar o efeito da participação em todas as estruturas de autoridade ou sistemas políticos das ‘esferas inferiores’”.

O último autor analisado por Pateman como integrante da corrente participativa da democracia é George Cole, sendo que sua teoria, assim como a de Mill, se insere no cenário de uma sociedade moderna e industrializada. Cole concorda com a maioria das teses de Rousseau e Mill, tais como a função educativa da participação, a igualdade política e econômica, a participação a nível local e no espaço da indústria. Sua contribuição diferenciada refere-se ao desenvolvimento de uma teoria das associações (PATEMAN, 1992).

A partir da compreensão de que os homens agem por meio de associações, Cole afirma que para um indivíduo ser autogovernado ele deve participar dos processos decisórios em todas as associações das quais é integrante. Essas associações devem ser livres para exercer controle sobre seus próprios assuntos e iguais na questão no que se refere ao poder político (PATEMAN, 1992).

Apesar de reconhecer que o governo representativo é necessário à maioria das associações, Cole aduz que as formas de representação são enganosas, devido ao fato de suporem que ao invés de ser representado apenas em relação a determinada função, o indivíduo possa ser representado para todos os fins e também porque, no seio das instituições representativas, o eleitor não escolhe realmente seu representante nem exerce controle sobre ele. Na acepção de Cole, o princípio democrático deve se aplicar a todos os campos da sociedade, incluindo além da esfera política, a esfera econômica e o espaço da indústria (PATEMAN, 1992).

A partir das ideias destes três autores – Rousseau, Mill e Cole – Pateman (1992) estabelece uma teoria da democracia participativa. A premissa central está no fato de que é impossível considerar os indivíduos e suas instituições de forma isolada. A existência de instituições representativas em âmbito nacional não é suficiente para a democracia uma vez que a participação deve acontecer em todas as esferas da organização social, para que possam ser desenvolvidas as atitudes e qualidades psicológicas necessárias. Referido desenvolvimento se dá através do próprio processo de participação, sendo que sua principal função é educativa “[...] tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos.” (PATEMAN, 1992, p. 61). Por esse motivo, o sistema participativo é estável, já que ele se autossustenta através do efeito educativo da participação, a qual “[...] promove e desenvolve as qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo.” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Para Pateman (1992), a existência de governo democrático requer uma sociedade participativa, caracterizada pela democratização dos sistemas políticos e pela socialização de todos os espaços, em especial da esfera do trabalho, que é onde os indivíduos despendem grande parte de suas vidas. Sistematizando os argumentos de Pateman, Held (1987, p. 233) aponta que:

[...] a democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter interesse mais agudo nos assuntos governamentais, [...] fazendo-se com que a democracia seja algo importante na vida diária das pessoas, ou seja, estendendo-se a esfera do controle democrático àquelas instituições-chave nas quais a maioria das pessoas vivem suas vidas.

Destaca-se que os teóricos da democracia participativa não preconizam a substituição total das instituições de democracia representativa, mas sim a conjugação dos espaços de participação direta com a representação política. Há o reconhecimento de que não é possível abrir mão de muitos elementos da democracia liberal representativa, tais como o voto periódico, os partidos e os representantes políticos. Mas acredita-se que a participação aliada a competição entre partidos e grupos de interesse nas questões políticas, podem concretizar os princípios da democracia participativa de uma forma mais realista (HELD, 1987).

Uma verdadeira democracia como governo do povo requer uma participação permanente e contínua da sociedade civil nos processos decisórios e nas atividades estatais. Aliás, como já abordado, sob a égide da concepção gramsciana de Estado ampliado, adotada nesta pesquisa, a sociedade civil também é parte constituinte do Estado e, dessa maneira, nada mais justo que tenha amplas possibilidades de intervir e atuar em seu interior em um processo de crescente socialização da política e do poder. Daí a importância de uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa, com a institucionalização de espaços nos quais a sociedade civil possa atuar em conjunto com a sociedade política, debatendo e decidindo de forma constante sobre as questões de interesse público, que a todos dizem respeito.

Nessa mesma direção, Coutinho (2008, p. 23) destaca que para a existência efetiva de uma democracia é necessário a integração entre os organismos populares de democracia de base e os mecanismos tradicionais de representação indireta, a exemplo dos parlamentos, sendo que estes podem adquirir uma nova função se permanecerem abertos à pressão daqueles organismos populares, qual seja, “[...] podem ser o local de uma síntese política das demandas dos vários sujeitos coletivos, tornando-se assim a instância institucional decisiva da expressão da hegemonia.”

No âmbito da democracia participativa, importa também discutir a categoria participação, visto que esta possui diferentes conceitos e definições. Bordenave (1983, p. 22) explica que a palavra participação deriva de parte, de forma que participar é “[...] fazer parte, tomar parte ou ter parte.” No mesmo sentido, Teixeira (2001, p. 27) aponta que independentemente das formas que possa apresentar, participação significa a tomada de parte em um ato ou em um processo, em uma atividade pública ou coletiva, sendo que: “Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo [...].”

Nogueira (2005, p.130) distingue quatro modalidades de participação, que coexistem e se combinam de diferentes maneiras, bem como expressam “[...] os diferentes graus de consciência política coletiva, traduzindo à maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais.”

1) Participação assistencialista: possui natureza filantrópica ou solidária, abrangendo, por exemplo, práticas de auxílio mútuo e de mutirão. Essa modalidade de participação foi dominante nas fases anteriores à afirmação dos direitos de cidadania. “Ela também tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 130-131);

2) Participação corporativa: destinada a defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou categorias profissionais. É um modelo fechado em si em que ganham somente os que integram o grupo ou à associação. Essa participação esteve na origem do sindicalismo moderno. Assim como a participação assistencialista, esta é uma modalidade universal de participação e ambas integram uma dimensão pré-política, na qual os grupos entendem que é necessário unir-se em defesa de seus interesses;

3) Participação eleitoral: insere-se no campo político propriamente dito. Não objetiva somente a defesa de interesses particulares, mas interfere na governabilidade e afeta toda a coletividade. Aqui, o cidadão está mais maduro, afirmando-se tanto em relação a si próprio quanto em relação aos outros. Porém, esse modelo de participação tem seus limites, não promovendo, necessariamente, uma reorganização do Estado ou do poder político. Além disso, o voto limita o envolvimento dos cidadãos.

4) Participação política: “[...] inclui, complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa.” Realiza-se levando em conta a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, isto é, o Estado. Relaciona-se “[...] tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento [...]”. Através da participação política, indivíduos e grupos podem interferir para explicitar diferenças e interesses num espaço comum organizado por leis e instituições, assim como para promover a democratização e o compartilhamento do poder. “É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos.” (NOGUEIRA, 2005, p. 132-133).

Relembrando Gramsci, pode-se afirmar que é através da participação política que as forças populares podem ocupar espaços e posições (guerra de posição)

importantes para a construção de uma nova hegemonia, caracterizada por relações de igualdade entre Estado e sociedade civil, onde esta não seja relegada a um segundo plano nas decisões políticas. É por intermédio da participação política que se torna possível a “[...] passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente.” (GRAMSCI, 2007, p. 287), concretizando o ideal de uma maior efetivação da democracia.

Ao longo do século XX, diversas combinações entre essas modalidades de participação colocaram em xeque o instituto da representação. “Aos poucos, a democracia representativa liberal foi mostrando seus limites e sua dificuldade de conviver com sociedades mais pluralistas, complexas, fragmentadas e solicitantes.” (NOGUEIRA, 2005, p. 134). A democracia participativa torna-se uma referência que não pode ser ignorada, de modo que qualquer tentativa de “[...] interpretar a sociedade moderna e seus desafios não tem como colocar a democracia representativa e a democracia direta em relação de antagonismo excludente [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 137), até porque elas “[...] não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente.” (BOBBIO, 2000, p. 65).

Feitas estas considerações sobre a democracia participativa e a participação num plano teórico, no sentido de se aproximar do objeto desta pesquisa cabe agora contextualizá-las no cenário brasileiro, a partir da constituição histórica das relações entre Estado e sociedade civil no país.

### 1.3 RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CONTEXTO BRASILEIRO

A análise da formação sócio-histórica brasileira expõe que o Estado ampliado nos moldes gramscianos, com a existência de um equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil, não foi uma realidade identificada no país. Isso porque:

[...] as transformações ocorridas em nossa história não resultaram de autênticas revoluções, de movimentos provenientes de baixo para cima, envolvendo o conjunto da população, mas se processaram sempre através de uma conciliação entre os representantes dos grupos opositores economicamente dominantes, conciliação que se expressa sob a figura política de reformas ‘pelo alto’. (COUTINHO, 2000, p. 50).

Essa caracterização refere-se ao conceito de “revolução passiva”, que foi utilizado por Gramsci para explicar a realidade italiana, mas que também serve como

chave interpretativa da história brasileira. Com efeito, Vianna (1998, p. 186) afirma que o Brasil por ter empreendido o processo de modernização sem romper com seu passado pode ser considerado “[...] o lugar por excelência de revolução passiva.”

A ideia de revolução passiva significa uma aguda transformação das relações econômicas e sociais sem um movimento popular forte (KEBIR, 2003). Nesse sentido, “[...] os principais sujeitos históricos são excluídos do processo e cooptados pela hegemonia de classes totalmente alheias aos seus interesses.” (SIMIONATTO, 1998, p. 48). Ou seja, não é realizada de baixo para cima, pelas classes populares, mas pelo contrário, acontece pelo alto, por iniciativa das classes dominantes.

O processo de revolução passiva é marcado pela existência de dois momentos: o da restauração, que se refere a uma reação contra a possibilidade de uma transformação radical de baixo para cima e o da renovação, o qual significa que a classe dominante incorpora parte das reivindicações e demandas populares. (COUTINHO, 1999). Nesse aspecto, a revolução passiva apresenta pontos de mudança, mas não de transformação efetiva, sendo na realidade “[...] expressão de movimentos de transição e não de revoluções” (SILVA, 2018), em que a classe dominante atende a algumas pautas da classe dominada, mas mantém sua posição como classe hegemônica, perpetuando sua ideologia.

Coutinho (2000) explicita que importantes acontecimentos históricos brasileiros na transição para o capitalismo, apresentaram traços de revolução passiva, como a Independência (1822), a Proclamação da República (1889), a Revolução de 1930 e o Golpe de 1964.<sup>5</sup> Nesses cenários, as decisões foram tomadas de forma elitista e com exclusão das massas populares, mantendo-as marginalizadas e reprimidas, de forma que houve o fortalecimento da sociedade política em desvantagem da sociedade civil. Assim, “Uma direta consequência da ‘via prussiana’ foi gerar uma grande debilidade histórica da democracia no Brasil.” (COUTINHO, 1984, p. 38).

Abordando o processo de construção do Estado no Brasil, Costa (2006) salienta que a estrutura administrativa foi implantada de fora para dentro, ou seja, por Portugal, que objetivava exercer controle sobre a colônia para assim expropriar as

---

<sup>5</sup> A intenção da pesquisa nas páginas que seguem não é realizar um apanhado amplo e completo sobre a história do Brasil, mas justamente discorrer sobre os acontecimentos que, segundo Coutinho (2004), são caracterizados pelo movimento de revolução passiva.

riquezas locais. Essa situação se deu sem levar em conta a população e a cultura colonizadas.

Nesse período o Estado fundou a sociedade como “[...] estrutura de dominação dos povos europeus sobre a população indígena que aqui existia e foi dizimada e escravizada.” (COSTA, 2006). Posteriormente, negros escravizados, degradados e imigrantes foram colocados a serviço do enriquecimento da metrópole portuguesa, de modo que:

Já ao nascer, a nação brasileira foi construída pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos dos poderosos e da ausência do poder de influência dos trabalhadores na condição dos interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna de renda. Este tipo de cultura foi o berço do patrimonialismo, em que os interesses privados das elites econômicas prevalecem sobre os coletivos, do conjunto da população trabalhadora (COSTA, 2006, p. 110).

De acordo com Carvalho (2003), diante de três séculos de colonização (1500-1822), o legado deixado pelos portugueses foi uma população analfabeta, um regime escravista, uma economia monocultora e latifundiária, bem como um Estado absolutista, com grande parte da população alijada de direitos civis e políticos e sem um sentimento de nacionalidade. Coutinho (2000) afirma que no período colonial inexistia uma sociedade civil, posto que não havia parlamento, partidos políticos, um sistema de educação para além das escolas de catequese e nem mesmo se tinha o direito de publicar livros ou imprimir jornais.

Em 1822 tem-se a independência do Brasil, a qual segundo Carvalho (2003) foi negociada entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra. A opção por uma solução monárquica em vez de republicana refere-se ao fato de a elite acreditar que apenas um rei conseguiria preservar a ordem social e a união das províncias formadoras da antiga colônia. Portanto, em claro movimento de revolução passiva, a Independência foi realizada “pelo alto”, não sendo resultado de uma luta popular.

A pacificidade com que se deu o processo de Independência possibilitou a continuidade social, pois o Estado brasileiro criado foi ocupado pelas elites rurais, sem o rompimento de sua condição de subalterno à ordem mundial, em especial ao capital inglês. Dessa forma, não houve uma alteração nas condições de vida da população trabalhadora uma vez que “A permanência do regime escravocrata e a concentração das rendas na elite rural inibiram o potencial de transformações sociais, construindo um estado moderno sem universalizar a cidadania.” (COSTA, 2006, p. 113).

A Proclamação da República, em 1889, não alterou em muito o quadro do país. Tal como a Independência, foi resultado de um movimento das classes dominantes, de modo que não contou com a participação das camadas populares e nem contribuiu para o fortalecimento da sociedade civil (COUTINHO, 2000). Para Fernandes (2006), a burguesia republicana não tinha um caráter revolucionário, não almejava uma nova ordem social, mas apenas a divisão do poder no interior dos grupos dominantes e a manutenção da velha ordem.

Nogueira (1998, p. 175) expõe que a República não teve qualquer base popular, “[...] foi proclamada pelo exército e acabou monopolizada, após curta fase jacobina e militar, pela ultramoderada (e civilista) fração cafeeira da grande burguesia agrária, capitaneada pelos republicanos paulistas.” Dessa maneira não houve um rompimento com a estrutura de poder do período imperial (1822-1889) que era exercido pelos senhores rurais. Ademais, o ideal da construção de uma democracia foi relegado a segundo plano e a população foi mantida distante dos processos de decisão política.

A Primeira República (1889-1930) é marcada também pelo fenômeno do coronelismo, o qual segundo Carvalho (1997) refere-se a uma prática política, baseada em um sistema de barganhas entre o governo e os coronéis, que eram os chefes políticos locais, notadamente os fazendeiros. Envolveria, assim, um acordo desses chefes com os governadores dos estados e desses com o Presidente da República:

O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado (CARVALHO, 1997, p. 231).

Para Carvalho (2003, p. 56) o coronelismo representava um entrave ao exercício dos direitos políticos, “Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis.” Era a lei criada e executada pelo coronel que imperava nas fazendas e os seus trabalhadores não eram cidadãos do Estado brasileiro, mas apenas súditos dele. O coronelismo envolvia também relações de feição clientelística, sendo o clientelismo uma relação de troca de favores em que os políticos concedem aos cidadãos benefícios públicos, como empregos, isenções, benefícios fiscais, etc., em troca de apoio político, especialmente na forma de votos (CARVALHO, 1997).

Nogueira (1997, p. 175) pontua que na realidade até a Revolução de 1930, o Brasil não se diferencia da sociedade herdada da escravidão, pois “A dimensão pública da vida era estreita, os cidadãos rareavam, as elites pareciam flutuar sobre a grande massa da população, atentas muito mais a fantasias ou a modelos ideais do que ao ‘país real’.”

A Revolução de 1930 refere-se a um movimento armado que destituiu o presidente constitucional e deu início ao governo de Getúlio Vargas (1930-1945), marcando o fim da Primeira República. Para Coutinho (2000, p. 27), este foi mais um acontecimento da história brasileira que se deu “pelo alto”, sendo resultante da “[...] conciliação entre setores das classes dominantes e da captação das lideranças políticas das camadas médias emergentes [...]”.

Não obstante, o ano de 1930 representou uma divisão de águas na história do Brasil, posto que a partir daí vivenciou-se uma aceleração nas transformações sociais e políticas (CARVALHO, 2003). A década de 30 foi determinada pelo esforço de industrializar e modernizar o país, consolidando-se um projeto de desenvolvimento capitalista. Mas isso não ocorreu sem retrocessos ou paralisações, pois o critério adotado pendeu muito mais para a conciliação do que para a ruptura efetiva (NOGUEIRA, 1998). Sintetizando esse contexto, Nogueira (1998, p. 37) expõe que:

[...] a industrialização ganhará um certo impulso mas não perderá seu caráter dependente nem ingressará no terreno da produção de base (maquinaria e tecnologia); a legislação trabalhista e social será implantada mas trará consigo dispositivos legais cerceadores da ação sindical e o paternalismo desmobilizador do Estado; o velho sistema oligárquico de dominação acabará derrotado mas não será substituído por um regime democrático, e sim por um articulação elitista administrada por um Estado que submeterá a sociedade a si e assumirá feições bonapartistas, dedicando-se a montagem de um complexo mecanismo de controle político e social das massas emergentes.

Nesses termos, o processo de modernização não resulta de uma ação política e econômica autônoma de uma classe burguesa industrial, mas se faz sob o comando do Estado que também organiza a sociedade civil, impedindo sua livre manifestação (NOGUEIRA, 1998). Destarte, “A solução engendrada em 1930 trouxe consigo uma espécie de estatização do povo e da República: o novo regime será uma República com Estado forte e povo fraco.” (NOGUEIRA, 1998, p. 36).

A despeito desse cenário, Coutinho (2000) destaca que nos anos trinta se torna evidente uma tendência à socialização da política, ante a progressiva diversificação da formação social brasileira, indicando que estavam em curso os

processos que culminariam na criação de uma sociedade autônoma e pluralista. Tinha-se a partir de então um pressuposto para a constituição de uma sociedade civil, o qual podia até ser reprimido, mas não mais eliminado. Tomando como base a distinção entre “Oriente” e “Ocidente” formulada por Gramsci (2007, p. 262), em que “No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia uma relação justa entre Estado e sociedade civil [...]”, é possível afirmar que se iniciava, ainda que lentamente, um processo de ocidentalização da sociedade brasileira, já que, em contraposição a essa tendência que ora se delineava, “[...] o Brasil foi, pelo menos até os anos 1930, uma formação político-social de tipo ‘oriental’ [...]” (COUTINHO, 2008, p. 107).

Todavia, Coutinho (2000) menciona que os embriões da sociedade civil ainda eram débeis, o que se comprova pelo golpe de 1937, no qual Vargas, apoiado pelos militares, implantou um período ditatorial conhecido como Estado Novo que durou até 1945. Novamente configura-se uma transformação “pelo alto”, em que as classes dominantes se valeram do Estado para a realizarem um processo de modernização capitalista conservadora, excluindo o povo das decisões. Diante disso, Nogueira (1998) afirma que o Brasil ingressou na fase capitalista-industrial sem democracia e com uma sociedade civil frágil.

Conforme Duriguetto (2007), na onda da industrialização “pelo alto”, foi em traços corporativistas que o regime autoritário do Estado Novo regulamentou as suas relações com as classes sociais. Essa situação se expressa, por exemplo, na vinculação dos sindicatos ao aparelho estatal, anulando-se sua autonomia. Desse modo, observa-se que:

Quando a sociedade civil começa a emergir no Brasil, o que tem lugar sobretudo a partir dos anos 1920, logo se manifesta a tendência do Estado a absorvê-la como um seu momento subordinado, o que expressa precisamente no modo corporativo de representação dos interesses. Com isso, é favorecido o permanente fortalecimento do Estado e a não menos permanente tendência ao debilitamento da sociedade civil (COUTINHO, 2008, p. 117).

Em 1945 há a queda da ditadura getulista e o país passa por um processo de transição para a democracia. Carvalho (2003) aponta que apesar dos limites, a participação do povo na política cresceu de forma significativa a partir de 1945, tanto no que se refere as eleições, quanto na ação política organizada em partidos, ligas camponesas, sindicatos e outras associações.

Coutinho (1999) destaca que o processo de democratização então iniciado passou por acontecimentos regressivos, como a proibição do funcionamento legal do Partido Comunista do Brasil (PCB) em 1947, mas que mesmo assim a tendência a ocidentalização da sociedade brasileira continuou a se impor, ampliando-se sobretudo no período de 1955-1964.

Contudo, “[...] o rápido aumento da participação política levou em 1964 a uma reação defensiva e à imposição de mais um regime ditatorial em que direitos civis e políticos foram restringidos pela violência.” (CARVALHO, 2003, p. 157). As classes dominantes conseguiram interromper a experiência democrática iniciada em 1945, instaurando uma ditadura caracterizada pelo autoritarismo, pela censura e pela repressão política. Os Atos Institucionais (AI) foram os mecanismos legais da repressão editados pelos presidentes militares, sendo o que o AI-5 de 1968 foi o mais radical deles e através do qual se procurou por toda força destruir a nascente sociedade civil autônoma. Ademais, houve um vultuoso fortalecimento do Estado, tanto de seus aparatos repressivos quanto de organismos tecnocráticos de intervenção na economia, o que contribuiu para um desequilíbrio nas relações entre Estado e sociedade civil (COUTINHO, 2000). Enfim, “O Brasil mergulhou em anos de trevas e obscurantismo.” (COSTA, 2006, p. 136).

De acordo com Coutinho (2008, p. 119), o regime instalado conservou as marcas mais perversas da formação social anterior do Brasil, de modo que mais uma vez teve lugar uma revolução passiva, na qual “[...] as ‘reformas de base’ (agrária, bancária, universitária etc.), reivindicadas pelo movimento social golpeado em 1964, foram realizadas pelo alto, com um sentido nitidamente conservador.”

Embora tenha sido antidemocrática e autoritária, abusando do arbítrio e da repressão, a ditadura militar não impediu o desenvolvimento capitalista e a modernização da sociedade. De fato, o período ditatorial é caracterizado pela expansão das forças produtivas do país, pela internacionalização da economia, pela dinamização da agricultura e pela industrialização. Entretanto, na mesma medida em que se fortaleceu a economia capitalista, também aumentou a injustiça na distribuição de renda e a desigualdade social (NOGUEIRA, 2005). Isso porque, de acordo com Coutinho (2002), o fato de a ditadura ter sido modernizadora não quer dizer que ela estivesse a serviço do povo brasileiro, pois pelo contrário, ela sempre esteve exclusivamente a serviço do grande capital.

Nogueira (2005) explica que até o início dos anos setenta, o regime ditatorial obteve consensos entre o empresariado e as camadas médias, pois acolhia muitas de suas reivindicações. No entanto, de modo geral, não nutriu sintonia com a população e operou para desmobilizar a sociedade ao invés de mobilizá-la a seu favor, organizando um movimento de massas que lhe desse apoio a partir de baixo. Ou seja, o regime “[...] não foi capaz de criar organismos adequados à conquista de uma hegemonia real na sociedade civil [...]” (COUTINHO, 1999, p. 216).

Na realidade, a ditadura deformou a sociedade, ao passo que aumentou a miséria, interferiu na forma de vida das pessoas e alterou padrões de relacionamento, o que contribuiu para a tensão social. Ainda, se utilizou do Estado como agente de regulação e desenvolvimento, porém não foi capaz de organizá-lo de modo mais eficiente e nem de promover sua socialização ou democratização, dando lugar a uma sociedade que se voltaria contra ela (NOGUEIRA, 2005).

O cenário político originado do golpe e de sua radicalização em 1968 logo se tornaria insustentável. Primeiramente, assistiu-se a falência do “milagre econômico”, isto é, o ciclo expansivo dos anos 1968-1973 não conseguiu se sustentar e colocou o país numa crise inflacionária e recessiva de grandes proporções, que se estendeu pela década de 80. Com isso, a ditadura perdeu as bases de consenso tanto entre camadas médias quanto entre segmentos da burguesia monopolista que anteriormente a haviam apoiado. Esse quadro trouxe à baila as novas energias e os novos sujeitos gestados pelo processo de modernização do país. A sociedade civil adquiriu nova articulação, as oposições tiveram suas primeiras conquistas eleitorais, ampliando também sua base social e o movimento sindical voltou a fazer greves. Diante disso, o regime ditatorial se viu obrigado a colocar em prática um projeto de controlada abertura que assegurasse sua autorreforma, bem como sua reprodução. (NOGUEIRA, 2005; COUTINHO, 1999).

Esse projeto, que na realidade visava “[...] liberalizar o regime não para superar a ordem autoritária, mas para institucionalizá-la.” (DURIGUETTO, 2007, p. 138), encontra obstáculos no processo engendrado pelo movimento popular, de maneira que a transição democrática foi “[...] fruto da combinação de pressões dos de ‘baixo’ e de operações transformistas pelo alto.” (DURIGUETTO, 2007, p. 138). Nessa direção, Nogueira (1998, p. 110) afirma que:

A transição seria sempre marcada por uma pressão democrática que crescia sem conseguir se completar; sua lógica foi nitidamente ciclôtmica e jamais

deixou de estar determinada pela tensão entre um excludente projeto oficial de auto-reforma (sic) e um processo político orientado em sentido popular-democrático.

É assim que no contexto da abertura política, iniciada em 1974 quando o general Ernesto Geisel assumiu a presidência, o renascimento e o surgimento de movimentos sociais e políticos de oposição também foram decisivos para romper com o ciclo militar (CARVALHO, 2003).

A propósito, Coutinho (2008) destaca que a ditadura não conseguiu eliminar a sociedade civil, a qual, pelo contrário, cresceu nesse período. Devido ao fato de ter sido modernizadora, a ditadura gerou um grande desenvolvimento das forças produtivas, tornando a ordem capitalista mais complexa no país. Conseqüentemente, essa complexificação multiplicou a diversidade de interesses e desenvolveu os pressupostos objetivos de uma sociedade civil articulada e plural. Evidentemente que não era objetivo da ditadura criar uma sociedade civil, tanto que tentou reprimi-la por diferentes meios, mas não obteve êxito em promover sua incorporação ao aparelho estatal, já que não possuía instrumentos de mobilização para tanto.

A partir da crise do “milagre econômico” brasileiro, “[...] os aparelhos da sociedade civil puderam de novo voltar a luz, hegemônicos agora por um amplo arco de forças antiditatoriais [...]” (COUTINHO, 1999, p. 217). Nesse contexto, sobretudo no final da década de 1970, assiste-se no país a multiplicação de uma diversidade de movimentos sociais que se mobilizam no sentido de defender, conquistar e ampliar os direitos civis, políticos e sociais, bem como trazem para o debate público uma série de temas e questões referentes à discriminação de gênero, raça e etnia, violência e direitos humanos, ecologia e meio ambiente, tendo como referência a luta pela cidadania (DURIGUETTO, 2007).

No horizonte dessa ampla organização popular, pode-se mencionar a título de exemplo, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), pastorais populares das igrejas, clubes de mães, movimentos populares reivindicatórios por serviços de infraestrutura, creches e saúde, movimento negro, movimento feminista e o “novo sindicalismo” que surge nos grupos de oposição sindical. Referidos movimentos realizam diversas ações, destacando-se as mobilizações dos metalúrgicos do ABC que promovem greves massivas entre 1978 e 1980, reivindicando, entre outras coisas, organização sindical independente da tutela estatal e aumentos salariais. Especialmente, a partir

de janeiro de 1984, a campanha pelas eleições diretas, conhecida como “diretas já”, representa o auge da mobilização popular (DURIGUETTO, 2007).

De acordo com o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD (1999, p. 8-9), os novos atores sociais que insurgiram nas décadas de 70 e 80:

[...] resgataram o termo sociedade civil e inauguraram, através de um amplo processo reivindicativo, novas formas de práticas políticas e formatos de sociabilidade, fundados em bases mais igualitárias. Mais do que isso, os movimentos sociais além de trazerem suas reivindicações a público e ampliarem as fronteiras da política para além da sua dimensão institucional, recriaram as concepções de direitos e de cidadania enquanto ‘estratégia política’ na luta pela transformação social em direção à uma sociedade efetivamente democrática.

Duriguetto (2007) menciona que no cenário da luta contra a ditadura verificou-se uma perspectiva oposicionista na relação entre sociedade civil, representada pelos movimentos sociais, e Estado. Destarte, todas as expressões da sociedade civil passaram a ser enxergadas de um modo positivo, uma vez que eram entendidas como tudo aquilo que confrontava com o Estado, o qual representava o lado negativo.

Na mesma linha, Coutinho (1999) explica que sociedade civil passa a ser identificada com tudo aquilo que se colocava contra o Estado ditatorial, o que era facilitado pelo fato de “civil” significar o contrário de “militar”. A consequência disso foi que: “[...] o par conceitual sociedade civil/Estado, que forma em Gramsci uma unidade na diversidade, assumiu os traços de uma dicotomia radical, marcada ademais por uma ênfase maniqueísta.” (COUTINHO, 1999, p. 9).

Diante dessas constatações, Duriguetto (2007) alerta que a definição de sociedade civil como espaço da luta política pela construção de uma contra-hegemonia não significa que existam dois polos que se confrontam, mas denota que a formação de uma nova hegemonia requer a sua construção tanto na sociedade civil quanto no Estado. Igualmente, conceituar a sociedade civil como terreno da luta política pela hegemonia implica inevitavelmente o reconhecimento de seu caráter classista e contraditório, recusando-se sua mistificação como polo bom em contraposição a um polo mau.

Ressalta-se que na concepção de Gramsci a sociedade civil é um campo privilegiado da luta de classe, onde ocorre uma intensa luta pela hegemonia e, exatamente por isso, “[...] ela não é o ‘outro’ do Estado, mas – juntamente com a ‘sociedade política’ ou o ‘Estado-coerção’ um dos seus inelimináveis momentos constitutivos” (COUTINHO, 1999, p.10).

É a partir da segunda década de 1980 que ocorrem mudanças na configuração teórica e prático-política dos movimentos sociais, bem como na relação destes com o Estado. Isso porque, referidos movimentos passam a se articular em federações municipais, estaduais e nacionais, assim como em entidades representativas. Atribui-se, assim, importância a dimensão institucional, posto que para ampliar a cidadania e a democracia passou-se a apostar na expansão de mecanismos institucionais de participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas. Nesses termos, ante o processo de articulação dos movimentos sociais com as agências estatais, evidencia-se o abandono das condutas de confronto pela adoção de atitudes que almejam o diálogo com o Estado (DURIGUETTO, 2007).

O processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 marca essa nova fase institucional de participação popular (DURIGUETTO, 2007). A população foi convocada a colaborar na elaboração da nova ordem constitucional, por meio de sugestões, emendas populares e participação em audiências públicas. De acordo com Salgado (2005), tanto antes quanto durante os trabalhos da Constituinte, entidades civis elaboraram cartilhas explicando aos cidadãos o processo constituinte, para mostrar os principais eixos de lutas e conclamá-los a participar da construção do projeto democrático. A autora ainda destaca que outra forma de participação popular foi institucionalizada pelo Senado Federal e referia-se a coleta, por meio de formulário, de sugestões dos cidadãos a serem direcionadas aos constituintes. Desse modo, foram distribuídos cinco milhões de formulários nas agências dos Correios, nas casas legislativas, nas Prefeituras e pelos partidos políticos, dos quais 72.719 retornaram ao Senado, estimando-se que cerca de 61.427 cidadãos tenham participado como autores de sugestões. Além disso, o projeto da Constituição contou com 122 emendas populares, assinadas por mais de 12 milhões de cidadãos. Destas emendas, 83 foram admitidas pelas regras regimentais (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013).

Coutinho (2008) caracteriza a transição democrática como sendo fraca, vez que se deu por um processo pacífico e negociado, combinando pressões provenientes “de baixo” e operações “pelo alto”, de maneira que se rompeu com a ditadura instaurada em 1964, mas não com o estilo autoritário e excludente que caracteriza o modo tradicional de se fazer política no país. Para Behring e Boschetti (2011) o texto constitucional espelhou a disputa de hegemonia, na medida em que trouxe avanços em termos de direitos sociais, políticos e humanos, mas, por outro lado, reproduziu aspectos conservadores, a exemplo do não enfrentamento da militarização do poder,

da preservação de prerrogativas do Executivo, como a medidas provisórias, e dos poucos progressos no que tange a ordem econômica.

A despeito desses limites, Coutinho (2008) aponta que a importância da transição se encontra no fato de que após mais de vinte anos de ditadura, o Brasil se tornou definitivamente, em sentido gramsciano, uma sociedade “ocidental”, possuindo, portanto, um Estado ampliado.

A Constituição de 1988 caracteriza o Brasil como um Estado Democrático de Direito e inegavelmente amplia os direitos de cidadania, bem como inaugura um novo modelo de gestão das políticas públicas, tendo como marca a participação popular. Segundo Bacellar Filho (2003, p. 21):

Diferentemente das sete Constituições anteriores, a atual é fruto da participação de todos os segmentos da sociedade. Ainda que impregnada por determinados vícios, começa com a pessoa, sendo chamada de ‘Constituição Cidadã’. A dignidade do ser humano foi erigida a fundamento do Estado Democrático de Direito: o seu principal destinatário é o homem em todas as suas dimensões.

Além da possibilidade de eleger representantes através do sufrágio em eleições periódicas, a Constituição de 1988 também previu institutos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), bem como criou as condições para a institucionalização de espaços participativos (exemplificativamente, seriam os conselhos e as conferências de políticas públicas). Para retomar as modalidades de participação apresentadas por Nogueira (2005), pode-se dizer que a Constituição de 1988 criou as condições para a afirmação de uma participação política, completando e superando a participação meramente eleitoral.

O texto constitucional “[...] foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65). Houve ainda a consagração da participação no campo da gestão pública, numa espécie de inversão da hipótese decisionista que havia predominado em momentos imediatamente anteriores. De fato, antes tinha-se a concepção de que processos participativos impediriam o crescimento econômico, pois dificultariam que as decisões fossem tomadas de forma rápida. Mas aos poucos mudou-se de ideia, com o reconhecimento de que a participação conteria um valor em si e seria importante para fornecer sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento. Desta maneira, os processos participativos convertem-se em uma estratégia para o desenvolvimento

sustentável e para a formulação de políticas públicas, especialmente na área social (NOGUEIRA, 2005).

Com efeito, vários dispositivos da Constituição de 1988 estimularam experiências de uma gestão pública participativa, podendo-se destacar a participação dos trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos para defesa de interesses profissionais ou previdenciários (art. 10); cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII); colocação de contas municipais à disposição dos cidadãos (art. 31, § 3º); participação da comunidade na organização da seguridade social (art. 194, VII); nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III); nas ações governamentais relacionadas à área da assistência social (art. 204, II); colaboração da sociedade na educação (art. 205); colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º) (BRASIL, 1988).

A ampliação de arranjos participativos advém do pressuposto de que em sociedades contemporâneas, marcadas por amplos dissensos e fortes desigualdades, a legitimidade da democracia não é satisfeita apenas pela manifestação no momento do voto eleitoral, pois, pelo contrário, ela exige debates públicos que tenham por resultados decisões pactuadas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Ademais, além de limitar a participação ao exercício do sufrágio, a democracia puramente representativa apresenta vários problemas, de modo que se fala na existência de uma crise da representação. Entre as razões para a configuração dessa crise, Valente (2006, p. 92-93) aponta as seguintes:

[...] o distanciamento pós-eleitoral entre representantes e representados, a troca da pauta discursiva de campanha por uma agenda de interesses que nem sempre se correlaciona com as expectativas dos eleitorados e da sociedade, além de escândalos relacionados com corrupção, são fatos que contribuem para a perda da legitimidade do sistema representação democrática e de credibilidade dos mandatários populares.

Nesse sentido, o modelo de democracia participativa mostra-se como uma alternativa aos entraves da representação política. Todavia, como já apontado, com o incremento de instrumentos participativos não se pretende abolir a representação, mas sim suprir suas falhas, de modo que a sociedade civil se faça mais presente no âmbito governamental, num claro sistema de partilha do poder e de acesso das classes subalternas aos processos de formulação, execução e controle das políticas públicas.

Gohn (2005, p. 30) conceitua participação como sendo um processo que atribui sentido a um grupo ou movimento social, “[...] tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova.” Esse processo de participação institui uma nova relação entre a sociedade civil e a sociedade política, podendo-se dizer que os espaços participativos existentes no Brasil apresentam nuances de um possível Estado ampliado, no sentido gramsciano. Ademais, nesses espaços, os sujeitos políticos vinculados às classes subalternas podem atuar junto ao Estado, disputando a hegemonia. Nesse sentido, é possível afirmar que as inovações trazidas pela Constituição de 1988 no que tange a democracia política, ao menos em tese, eliminaram os obstáculos institucionais e constitucionais impeditivos da “[...] passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente.” (GRAMSCI, 2007, p. 287).

Ponto importante também é que a Constituição Federal de 1988 restaurou o federalismo, forma de organização política do Estado em que vigora “[...] os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos.”<sup>6</sup> (IPEA, 2010, p.178), posto que a organização política do regime militar mais se assemelhava a um Estado Unitário, marcado pelo centralismo e autoritarismo.

Com a federalização, a partir de 1988 o Brasil adotou um sistema descentralizado de gestão das políticas públicas, sendo que os entes federados, incluindo a partir daí também os municípios, conquistaram autonomia política e administrativa na condução destas políticas. Diante disso, Duriguetto (2007, p. 166)

---

<sup>6</sup> Destaca-se, no entanto, que não existe um único modelo de federalismo, o qual pode ser classificado, de acordo com Almeida (2005), em dual, centralizado e cooperativo. No federalismo dual existe uma rígida separação de competências entre o governo nacional e os estados federados. No federalismo centralizado, estados e governos locais são meros “[...] agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros.” (ALMEIDA, 2005, p. 31). Por fim, o federalismo cooperativo se caracteriza “[...] por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento.” (ALMEIDA, 2005, p. 31). O federalismo cooperativo é o adotado pela Constituição Federal de 1988, o que se revela no artigo 23, que estabelece competências comuns entre os entes da federação, levando em consideração, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, que as normas para a cooperação entre eles, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, serão definidas em lei complementar; e no artigo 24, que estabelece competências concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal. A despeito disso, Souza (2005) aponta que o federalismo cooperativo está longe de ser alcançado, dadas as grandes diferenças de capacidade dos governos subnacionais, devido as desigualdades financeiras, técnicas e de gestão, bem como em razão da inexistência de mecanismos constitucionais ou institucionais que incentivem a cooperação, do que resulta a emergência de um sistema competitivo.

destaca que há também uma valorização do poder local, que de espaço marcado historicamente por relações clientelísticas e coronelísticas passa a ser visto de uma forma positiva, como “[...] portador de possibilidades de realização da democracia, da participação e do exercício da cidadania ativa.”

Nesse contexto de participação e de descentralização das políticas públicas, revela-se pertinente também entender o que são políticas públicas. Porém, conceituá-las é um desafio, pois, de acordo com Souza (2006, p. 24), não existe uma única, nem melhor definição a respeito do que seja política pública. Mas para referida autora, é possível resumi-la como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Di Giovanni (2009) defende um conceito de política pública que ultrapassa a ideia de uma simples intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Para ele, mais do que isso, a política pública é uma forma de exercício do poder nas sociedades democráticas, decorrente da interação entre o Estado e a sociedade, sendo que é nessa interação que são definidas as situações sociais consideradas problemáticas, assim como os conteúdos, os sentidos, os meios e as modalidades de intervenção estatal.

Höfling (2001) destaca que o Estado não pode ser reduzido aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. Estas são entendidas como de responsabilidade do Estado no que tange a implementação e manutenção, mas o processo de tomadas de decisões envolve tanto órgãos públicos, como organismos e agentes da sociedade afetos às políticas implementadas. Nesses termos, não pode haver redução das políticas públicas a políticas estatais.

Diante de tal configuração participativa das políticas públicas, entre os instrumentos que possuem o potencial de permitir a atuação conjunta do Estado e da sociedade civil em seu processo, destacam-se os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas, os quais são vistos como canais que possibilitam uma gestão mais democrática.

Os conselhos gestores de políticas públicas são resultado de legislações pós-1988 que passaram a regulamentar políticas constitucionalmente previstas e que

previam a participação social em sua gestão. Contudo, essa forma de organização não é nova na história

Particularmente no Brasil, Teixeira (1996) afirma que os conselhos se inserem na agenda política nas décadas de 1970/1980 de duas formas. Por um lado, na forma de conselhos comunitários criados pelo poder público como instrumentos de negociação das demandas populares, devido ao aumento de mobilizações da sociedade. A segunda forma são os conselhos populares, os quais foram concebidos pelos próprios movimentos, sem estrutura formal e sem qualquer envolvimento institucional, a exceção de contatos com autoridades objetivando exercer pressão sobre reivindicações.

Entretanto, referidos conselhos se distinguem dos conselhos gestores inscritos na Constituição de 1988, posto que diferentemente destes últimos, aqueles eram formados apenas por representantes da sociedade civil, não tendo assento institucional junto ao poder público (GOHN, 2006).

Perissinotto, Fuks e Souza (2003) mencionam não ser exagero afirmar que a partir da década de oitenta, a criação de conselhos gestores foi uma das mais importantes inovações trazidas pela Constituição de 1988, tendo sido criados no seio de um movimento ao mesmo tempo com vistas à descentralização administrativa e a ampliação da participação popular.

Os conselhos de políticas públicas são conceituados por Tatagiba (2007, p. 53) como:

[...] instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e voto.

Considerados como integrantes do sistema nacional, os conselhos de políticas públicas possuem atribuições definidas legalmente no plano de formulação e implementação das políticas em cada esfera do governo (municipal, estadual e federal), compondo práticas no processo de planejamento e fiscalização das ações. Além disso, são compreendidos como fóruns públicos, que captam demandas e negociam interesses específicos dos diferentes grupos sociais, contribuindo, ainda, para ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparato estatal (TATAGIBA, 2002).

No que tange as características dos conselhos gestores, ressalta-se que eles são espaços públicos de composição plural e paritária, vez que são formados por representantes da sociedade civil e do Estado, sendo que essa pluralidade na composição é o fator que garante a natureza pública e democrática desses canais. (TATAGIBA, 2002). Tendo em vista que, em tese, Estado e sociedade civil partilham o poder decisórios no interior dos conselhos, pode-se concluir que esses espaços possuem o potencial de articular a democracia representativa com a democracia participativa, permitindo a participação dos segmentos sociais para além do processo eleitoral.

Outra marca dos conselhos é que possuem no diálogo o mecanismo de resolução dos conflitos intrínsecos à multiplicidade dos interesses em pauta. Essa característica relaciona-se ao caráter público dos acordos, de modo que os argumentos utilizados para os balizar devem ser possíveis de serem defendidos publicamente, com base em princípios éticos. Por fim, os conselhos caracterizam-se por funcionarem como arenas deliberativas com força legal para elaborar políticas e fiscalizar sua implementação. A deliberação sobre as políticas públicas é a principal tarefa dos conselhos enquanto instrumentos capazes de promover a democratização do Estado. (TATAGIBA, 2002).

De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU) (2012) podem-se destacar algumas funções dos conselhos gestores, como a fiscalizadora, a mobilizadora, a deliberativa e a consultora. A função fiscalizadora compreende o acompanhamento e o controle das ações dos gestores públicos. Por sua vez, a função mobilizadora caracteriza-se pelo fomento à contribuição da sociedade para formular e divulgar a relevância da participação popular na gestão pública. Quanto à função deliberativa, constitui-se no poder dos conselhos de decidir sobre estratégias a serem utilizadas nas políticas públicas. Finalmente, a consultiva diz respeito às opiniões e sugestões emitidas pelos conselhos nos assuntos de sua competência.

Embora sem desconhecer os desafios, lacunas e limites que esses espaços enfrentam<sup>7</sup>, é inegável que os conselhos gestores são relevantes canais de participação. Almeida e Tatagiba (2012, p. 69) afirmam que estando presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde a esfera federal, cobrindo variadas áreas temáticas, “[...] os conselhos figuram como parte importante do

---

<sup>7</sup> Sobre os desafios e impasses da prática conselheira consultar Tatagiba (2002), Gohn (2006), Almeida e Tatagiba (2012).

repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo.” Ainda de acordo com as autoras, nenhum governo, independentemente de seu partido ou inclinação democrática, pode ignorar os conselhos na implementação das políticas, pois mesmo que estes não possuam efetivo poder para decidir sobre a política pública, detêm o poder de veto sobre as decisões do governo, podendo, por exemplo, vetar convênios, paralisar obras e suspender o repasse de recursos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73).

Outra instituição participativa, que na realidade conectam-se aos conselhos, são as conferências de políticas públicas, definidas como “[...] espaços públicos de participação e deliberação de diretrizes gerais de políticas públicas, organizadas tematicamente e que envolvem governo e sociedade civil.” (PETINELLI, 2011, p. 231). Possuem como objetivo debater temas importantes da política pública e social e, a partir das discussões realizadas, proceder a extração de proposições normativas que informem as esferas decisórias sobre preferências consensualizadas entre os diferentes setores integrantes da instância participativa. (IPEA, 2010).

Assim, as conferências traduzem-se em mecanismos de participação social no processo de discussão e elaboração das políticas públicas, pois permitem que:

[...] dialogicamente, setores expressivos e organizados da sociedade brasileira apresentem a diversidade de interesses que espelham a multiplicidade de posições e preferências em temas e questões específicas, de forma a se tomarem decisões que contribuam para aprimorar e desenvolver políticas específicas na área em questão (IPEA, 2010, p. 567).

De acordo com Avritzer e Souza (2013, p. 17-18), o potencial democratizante das conferências se expressa na ampliação da relação do governo com a sociedade, principalmente na formulação de agendas para as políticas públicas; na criação de novos espaços para a discussão de assuntos de sujeitos políticos historicamente excluídos; e no fomento a ações coordenadas entre os membros da Federação.

Destaca-se que as conferências se diferenciam dos conselhos por serem espaços mais amplos, pois envolvem outros sujeitos políticos, não necessariamente vinculados a alguma entidade da sociedade civil, como ocorre nos conselhos. Além disso, ao contrário dos conselhos que são espaços permanentes, com reuniões realizadas com certa regularidade, as conferências ocorrem em espaços de tempo, geralmente dois ou quatro anos, a depender da área temática e da esfera governamental.

Conforme formulação do Instituto Pólis (2005), as conferências possuem as seguintes finalidades: definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos; avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais; dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão; discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições, sendo que os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos; avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

As conferências não constituem um fenômeno novo na história política brasileira, pois as primeiras Conferências Nacionais realizadas foram as da Saúde e da Educação em 1941. No entanto, foi a partir da experiência da VIII Conferência nacional de Saúde, ocorrida em 1986, que as conferências se tornaram espaços de interlocução entre Estado e sociedade, tendo “[...] adquirido contornos participativos e deliberativos mais nítidos a partir de 1988 [...]” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Em relação aos resultados dessas conferências, Pogrebinschi e Ventura (2017) demonstram através de dados empíricos que esses espaços participativos tornam o Congresso Nacional mais responsivo, pois permitem que os representantes eleitos conheçam melhor as demandas da sociedade, ampliando as chances de formularem políticas que as contemplem.

Portanto, os conselhos e as conferências de políticas públicas se constituem em importantes instrumentos para a construção da democracia participativa no Brasil. São canais estratégicos de articulação das demandas “de baixo”, através dos quais a sociedade civil, mormente as classes subalternas, podem, através de uma guerra de posição, disputar a hegemonia no âmbito da estrutura estatal, lato sensu.

Apesar dos avanços trazidos pela Constituição de 1988, especialmente na previsão da participação popular, os anos posteriores à sua promulgação vêm a evidenciar que uma democracia participativa ainda está longe de se concretizar em sua plenitude no país, posto que em meio a conquistas, ainda que limitadas, também passam a surgir desafios de toda ordem na contramão do ideário participativo e do próprio regime democrático, como será demonstrado adiante.

#### 1.4 PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: DOS AVANÇOS AOS RETROCESSOS

O pacto democrático firmado pela Constituição Federal de 1988 se dá na contramão da onda neoliberal que se difundia no mundo e também no Brasil. O neoliberalismo trata-se uma “reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar.” (ANDERSON, 1995, p. 9). Tem como pautas, em termos gerais, o encolhimento do Estado e valorização do mercado por meio das políticas de abertura comercial e financeira ao capital internacional, privatização, desregulamentação e redução de recursos públicos para custeio das políticas sociais (DURIGUETTO, 2007).

Costa (2006) ressalta, no entanto, que para o neoliberalismo o papel do Estado não deve ser fraco de forma indistinta, mas somente no âmbito da regulação econômica, da tributação sobre o capital e na promoção de benefícios e direitos sociais. Já na defesa do livre mercado e no favorecimento da acumulação capitalista, o Estado deve ser fortalecido.

O receituário neoliberal desresponsabiliza o Estado do atendimento e garantia dos direitos de cidadania, transferindo essa responsabilidade para às organizações da sociedade civil, que passam a atuar como agentes do bem-estar social, através de ações caritativas, voluntárias e filantrópicas (DURIGUETTO, 2007). A sociedade civil é transformada no principal agente responsável por operacionalizar e sustentar as políticas públicas, sendo ainda o espaço onde se realiza a solidariedade, a tutela e o assistencialismo (SIMIONATTO, 2008).

Diante dessa configuração, Dagnino (2004) menciona que a construção democrática no Brasil é marcada por uma confluência perversa entre um projeto democratizante, participativo e o projeto neoliberal. De um lado, um processo de aprofundamento da democracia, materializado na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nas discussões e decisões atinentes às questões e políticas públicas, tendo como marco formal a Constituição de 1988. De outro, como parte da estratégia do ajuste neoliberal, emerge um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de sua função de garantir direitos, transferindo suas responsabilidades sociais para a sociedade civil. A perversidade está no fato de que mesmo com ideias opostas e antagônicas, ambos os projetos rogam por uma sociedade civil ativa e propositiva.

Portanto, a participação da sociedade civil é apropriada também pelo neoliberalismo. Nesse sentido, Luiz (2010, p. 74) alerta que os dois projetos requerem uma sociedade participativa, mas que é preciso refletir sobre qual participação que se requer, isto é, “[...] de proposição e cogestão, de relacionamento com o Estado em decisões conjuntas ou de substituição do Estado?.”

Segundo Dagnino (2004), a hegemonia do projeto neoliberal opera uma redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa. Sob o manto do neoliberalismo, a sociedade civil passa a ser concebida como “[...] espaço ‘público não estatal’, ‘terceiro setor’ ou ‘setor não-governamental’, dotado de autonomia em relação ao Estado, auto-organizado e de representação homogênea dos interesses de classes” (SIMIONATTO, 2010, p. 32). Com isso há uma descaracterização da sociedade civil como espaço de luta de classes, sendo reduzida a esfera dos interesses privados e corporativos, sem conflitos e destituída de ação política. Conseqüentemente não existe lugar para a disputa da hegemonia, uma vez que não se objetiva construir um novo tipo de Estado, mas apenas obter o seu apoio através do acesso aos fundos públicos e da elevação dos interesses privados (SIMIONATTO, 2010).

Por isso, a importância da defesa de uma concepção gramsciana de sociedade civil, a qual:

[...] permite superar sua identificação com terceiro setor (ONGs, voluntariado, filantropia) visto que é atravessada pela perspectiva da totalidade e unidade entre as esferas política e econômica, cultural e política, compreendidas em seu processo dialético e contraditório” (SIMIONATTO, 2010, p. 50).

Para Gramsci, a categoria sociedade civil não se configura apenas como espaço do debate democrático, mas refere-se ao “[...] campo do confronto de projetos societários, cujo horizonte, para as classes subalternas, é o da socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida.” (DURIGUETTO, 2007, p. 224). Desse modo, a sociedade civil gramsciana possui um caráter classista e uma dimensão política, sendo espaço de luta pela hegemonia, bem como de conquista do poder pelas classes subalternas.

O projeto neoliberal no Brasil ganhou densidade no decorrer da década de 1990, tendo início no governo Collor (fevereiro de 1990 a setembro de 1992) e seu auge no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998 e 1998-2002), particularmente através da Reforma do Estado, elaborada em 1995 por Luiz Carlos

Bresser-Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) (DURIGUETTO, 2007). Referida reforma ficou conhecida como “reforma gerencial”<sup>8</sup> e o seu modelo de gestão recebeu o nome de “administração pública gerencial” ou “New Public Management” (SILVA, 2013).

De acordo com Silva (2013), a concepção de democracia presente nesse modelo é alvo de críticas, na medida em que a participação ocupa um lugar despolitizado e há a continuidade do autoritarismo e do patrimonialismo no aparelho do Estado. A autora ressalta que com a entrada da agenda neoliberal na década de 1990, o ideário participacionista tornou-se elemento residual e complementa que a partir de 1995 a administração pública federal incorpora “[...] as ferramentas da *new public management*, que reserva às decisões sobre as políticas públicas a um núcleo técnico estratégico da burocracia, onde não há lugar para incluir as contribuições da sociedade.” (SILVA, 2013, p. 46). Paula (2005, p. 147) pontua que: “A estrutura e a dinâmica do aparelho de Estado pós-reforma não apontam os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares.”

Entretanto, nesse período o projeto democrático não sai de cena, mas flerta com o projeto neoliberal, sendo que a década de 1990 também foi profícua na expansão dos espaços institucionalizados de participação social, como o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais.<sup>9</sup> Essa arquitetura participativa ampliou as oportunidades para que Estado e sociedade reinventassem a forma de se fazer política no país.

Com efeito, na década de 1990 houve uma evolução no orçamento participativo em governos municipais, com 53 experiências até 1997 (AVRITZER,

---

<sup>8</sup> A reforma gerencial começou a ser implementada a partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Mencionada reforma, segundo Bresser-Pereira (1998), tem como principais objetivos: aprimorar as decisões estratégicas do governo e de sua burocracia; ofertar condições que garantam a propriedade e o contrato, de modo a promover um bom funcionamento dos mercados; garantir autonomia e capacitação gerencial do administrador público; assegurar a democracia por meio da prestação de serviços públicos voltados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Para atingir esses objetivos, Paula (2005, p. 130-131) aponta que a administração pública gerencial deve ter as seguintes características: “administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; disciplina e parcimônia no uso de recursos; indicadores de desempenho transparentes; maior controle dos resultados; ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.”

<sup>9</sup> Paula (2005) destaca que na década de 1990 foi implementada a reforma gerencial. Entretanto, não havia uma visão unívoca de reforma, pois também estava em desenvolvimento a administração pública societal, a qual procura formas de organização e administração do Estado que insiram a participação da sociedade. A vertente societal tem origem nas mobilizações sociais contra a ditadura e pela redemocratização do país, e se expressa nas experiências alternativas de gestão pública, como os conselhos Gestores e o Orçamento Participativo.

2007). Destaca-se também o aumento no número de conselhos e comissões criados como canais de participação, assim como a realização de conferências nacionais:

Entre 1990 a 1994 foram criados 10 conselhos e comissões de políticas públicas com participação da sociedade [...]. Paralelamente, nesse período foram realizadas oito conferências nacionais, sendo sete delas sobre temas relacionados à área de saúde [...]. Entre 1995 e 2002, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o número de conselhos aumentou significativamente. De acordo com o mapeamento da Secretaria-Geral da Presidência da República, foram criados 22 conselhos e duas comissões de políticas públicas na administração direta e indireta [...]. Nesse mesmo período, foram realizadas 19 conferências nacionais, sobre seis temas diferentes [...] (BRASIL, 2014a, p. 45-46).

Além disso, nesse período foram promulgadas legislações infraconstitucionais, como a Lei Orgânica de Saúde (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), que tornaram obrigatória a participação da sociedade civil na gestão dos respectivos sistemas, até mesmo como condição para repasse de recursos federais. Em seguida, “[...] essa exigência legal passou a ser parâmetro para outras áreas que não possuíam sistemas definidos, ampliando os espaços políticos decisórios.” (ARAÚJO, 2016, p. 98).

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), assume a Presidência permanecendo na função até 2010, uma vez que foi reeleito em 2006. Sua gestão é referência em práticas participativas, tendo potencializado o princípio constitucional da participação social na gestão pública, aumentando a expectativa de abandono do projeto político neoliberal para a construção do projeto democrático-participativo. Dados oficiais apontam que:

No governo Lula foram criados espaços de participação e reformulados aqueles já existentes. Entre 2003 e 2010 foram realizadas 75 conferências nacionais sobre diversos temas, sendo 70% deles debatidos pela primeira vez. [...] Além das conferências, o governo federal criou 22 novos conselhos e 11 comissões nacionais de políticas públicas com participação social. Ademais, foram reformulados 16 conselhos e uma comissão, ampliando significativamente a presença da sociedade civil nesses colegiados. Foram criados também novos espaços de participação, como o processo de construção participativa do Plano Plurianual (2004-2007), realizado em 2003, e as chamadas “mesas de diálogo”, que produziram resultados importantes na pactuação e formulação de políticas públicas. (BRASIL, 2014a, p. 54-55).

Com relação as conferências nacionais, Pogrebinschi e Santos (2011, p. 262) afirmam que a partir de 2003, com o início do governo Lula, elas se tornaram mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes. Amplas por envolverem um número cada vez maior de pessoas em suas diversas etapas; abrangentes por tratarem de

um número cada vez maior de temas; inclusivas por abarcarem “[...] um conjunto cada vez mais diverso e heterogêneo de grupos sociais [...]”; e frequentes por “[...] trazerem muitas vezes entre as suas diretrizes a demanda por sua reprodução periódica [...].”

Não obstante, reconhecer as conquistas no tocante a participação social nos dois mandatos de Lula não o isenta de críticas. Silva (2013, p. 38) argumenta que a introdução das experiências participativas trouxe “[...] avanços mais quantitativos, no sentido do aumento no número dos arranjos participativos existentes e de sua diversidade de formatos e temas tratados, do que propriamente qualitativos.” Nesse sentido, a própria Secretária-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2014a) reconheceu que apesar dos avanços ainda permaneciam desafios, como a questão do desenho institucional, no sentido de ser necessário vincular os órgãos do Estado com as decisões dos conselhos e das conferências; a coordenação entre os espaços de participação; a valorização da participação nos processos de implementação das políticas públicas; e a questão da diversificação dos canais de participação. Além disso, afirmou que a maioria dos conselhos criados no governo Lula possuíam caráter consultivo, o que impacta na capacidade desses espaços de influenciarem a agenda das políticas públicas.

Nogueira (2013) argumenta que ao longo dos anos, o Partido dos Trabalhadores (PT) afirmou-se como principal partido progressista do país, convencendo-se de que era a única esquerda possível na correlação de forças e que promoveria importantes transformações sociais no seio do capitalismo em franca reprodução. Porém, isso foi feito com “[...] baixa capacidade hegemônica, sem organizar ideias e disseminá-las.” (NOGUEIRA, 2013, p. 41). Em resumo, o PT e suas organizações:

Não formularam uma nova ideia de política, de democracia, de economia. Não disseminaram cultura, não promoveram uma nova ‘direção intelectual e moral’ (Gramsci) para a sociedade. Sequer conseguiram se contrapor ao neoliberalismo que cresceu na sociedade. Em vez de projeto de hegemonia, organizaram um projeto de poder (NOGUEIRA, 2013, p. 22).

Entende-se que apesar dessas constatações não se pode ignorar que a participação social no governo Lula recebeu considerável destaque e incentivo. Frise-se aqui o grande salto que tiveram as conferências nacionais nesse período, já que esta experiência participativa é objeto da presente pesquisa. Se os avanços foram mais quantitativos que qualitativos, pode-se dizer que pelo menos estávamos no

caminho já que a própria democracia é um fenômeno relativamente recente no Brasil, se considerada sua instituição em 1988.

Em 2010, Dilma Rousseff, também do PT, vence as eleições presidenciais. A Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2014a) afirma que o governo Dilma foi o momento de consolidação da participação no plano federal, tendo sido ampliadas e tornadas mais robustas as instâncias de participação, sendo que até 2014 haviam 50 conselhos e 16 comissões de políticas públicas no âmbito do governo federal vinculados à administração direta. Ainda, foram realizadas 29 conferências durante seu mandato.

Todavia, as manifestações de junho de 2013 vieram a evidenciar que os esforços no que tange as experiências participativas não estavam se mostrando suficientes e que o país passava por uma grave crise de representação política. Com efeito, dentre a pluralidade de pautas presentes nos protestos, cujo estopim foi a luta contra o aumento das tarifas de transporte, se estendendo para a reivindicação por direitos sociais e a insatisfação com os gastos relativos à realização dos megaeventos esportivos no país, também se colocou em voga o debate sobre a democracia participativa, na medida em que a população explicitava nas ruas o desejo de interferir mais diretamente na política. Dowbor (2014, p. 120) explica que:

As multidões [...] saíram às ruas justamente porque as instâncias representativas não constituíam veículo suficiente de transmissão das necessidades da população para a máquina pública nos seus diversos níveis. Em outros termos, faltavam correias de transmissão entre as necessidades da população e os processos decisórios.

Visando atender a essas reivindicações uma das medidas tomadas pelo Governo Federal foi a edição do Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), a qual conforme consta no artigo 1º do citado Decreto, tem como objetivo principal “[...] fortalecer e articular as instâncias de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014b).

Para tanto, foram estabelecidas diretrizes para cada uma das instâncias e mecanismos de participação social existentes no governo federal, quais sejam: conselho e comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social. O Decreto nº 8.243/2014 também institui o

Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), integrado pelas citadas instâncias de participação.

Ponto importante também é que nos termos do artigo 5º do Decreto, os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deveriam considerar as instâncias e os mecanismos de participação social na formulação, execução, monitoramento e avaliação de seus programas e políticas públicas.

Ocorre que o Decreto recebeu várias críticas, por parte de determinados setores, no tocante a sua constitucionalidade. Argumentava-se que a implementação da PNPS invadiria prerrogativas do Congresso Nacional e afrontaria o sistema democrático representativo (ALENCAR; RIBEIRO, 2014). No entanto, o Decreto nº 8.243/2014, sem qualquer pretensão de substituir a democracia representativa, apenas regulava as instâncias de participação existentes, em atendimento aos próprios preceitos da Constituição Federal de 1988 que prevê não apenas a representação política, mas também a participação social na gestão das políticas públicas. E como já visto, democracia participativa e representativa não se excluem, mas se complementam.

Entretanto, nenhum argumento favorável impediu que o Decreto nº 8.243/2014 fosse sustado pela Câmara dos Deputados meses após sua edição, através do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014, o qual permaneceu pendente de aprovação pelo Senado Federal, vindo a ser arquivado em 2019, já que o próprio Decreto nº 8.243/2014 acabou revogado naquele ano por outra medida do Presidente da República em exercício como se verá adiante.

Em resumo, toda essa situação de ataque ao Decreto nº 8.243/2014 e a PNPS revelou a existência de forças conservadoras<sup>10</sup> no parlamento brasileiro, que defendem a existência de uma democracia limitada a participação eleitoral, colocando em risco as conquistas referentes a participação social que vinham desde o período da transição democrática.

---

<sup>10</sup> O conservadorismo assume diversos contornos ao longo da história, de modo que se manifesta de forma heterogênea, adquirindo aspectos variados e características particulares, a depender do contexto histórico e social em que emerge (SOUZA, 2016). Para Silveira (2017), o conservadorismo se expressa, principalmente, na defesa de instituições como a família tradicional; na naturalização da desigualdade e das assimetrias nas relações de poder; na valorização das hierarquias sociais; e no controle das insurgências produzidas na contradição de classes, pela criminalização dos movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos. De acordo com Souza (2016), no campo estritamente político, o conservadorismo é relacionado geralmente às posições contrárias aos avanços das pautas de esquerda. Nesse sentido, é considerado conservador o indivíduo ou grupo político contrário, por exemplo, às demandas pela radicalização da democracia e à luta pela universalização dos direitos.

As manifestações de 2013 exigiam avanços no país e mudanças na forma como a política vinha sendo exercida, mas o que se segue na linha dos acontecimentos são retrocessos, interessando destacar aqui o cenário que a democracia participativa e o próprio Estado Democrático de Direito passam a vivenciar no país.

Sem adentrar no mérito da questão, em 2016 ocorre o impeachment da Presidente Dilma, vindo a assumir a presidência o seu vice, Michel Temer. A queda do PT representou a abertura para a restauração da ordem burguesa no Brasil, com claras intenções conservantistas e autoritárias. Há a intensificação do receituário neoliberal, com a adoção de medidas regressistas, como o congelamento de gastos sociais nos termos da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016)<sup>11</sup> e a flexibilização das relações de trabalho com a aprovação da Reforma Trabalhista em 2017. De acordo com Paixão (2018):

Desde 2016, algumas ações adotadas pela coalizão política que se formou para viabilizar o impeachment e sustentar o governo Temer possuem um núcleo comum: a deliberada desfiguração do quadro de direitos fundamentais que é o núcleo da Constituição de 1988.

Em 2018 ocorreram as eleições presidenciais e o candidato Jair Bolsonaro, mesmo tendo como principais pautas de sua campanha um discurso do ódio às esquerdas, o desrespeito às diversidades, o racismo e a negação dos direitos humanos, conquistou a simpatia de grande parte do eleitorado, vencendo a disputa eleitoral. Sua vitória revela que a sociedade civil também é conservadora e, como já indicado, ela “[...] não é a extensão mecânica da cidadania política ou da vida democrática” (NOGUEIRA, 2005, p. 111). Se constitui como campo heterogêneo onde diferentes interesses se contrapõem e ocorrem correlações de forças na disputa pela hegemonia.

Ao assumir a Presidência, Bolsonaro passa a reatualizar o conservadorismo e o autoritarismo, colocando em risco a própria democracia brasileira, uma vez que se posiciona claramente contra as instituições democráticas, seja por meio de seus discursos ou de ações concretas.

Uma de suas medidas que significa um desmonte do sistema democrático e participativo refere-se à edição do Decreto nº 9.759/2019, o qual prevê a extinção de

---

<sup>11</sup> A Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu um Novo Regime Fiscal no Brasil, limitando os investimentos na área social pelo período de 20 anos.

conselhos no âmbito da administração pública federal direta e indireta que tenham sido criados por Decreto, ato normativo inferior a Decreto e ato de outro colegiado<sup>12</sup>, sob o pretexto da racionalização administrativa. O propósito do Governo era reduzir de 700 para 50 o número de colegiados que atuam na administração federal direta e indireta (SOARES; MAIA; GRILLO, 2019). Esse Decreto também revogou o Decreto nº 8.243/2014, extinguindo definitivamente a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, criados no governo Dilma Rousseff.

Para Senna (2019), a extinção de conselhos sociais:

Inviabiliza a participação de diversos segmentos sociais nos processos decisórios e dificulta (e até mesmo impede) a expressão e vocalização das demandas sociais, sobretudo dos segmentos mais vulneráveis e das chamadas minorias. Um dos efeitos diretos dessa medida é a fragilização das políticas públicas voltadas à proteção social desses segmentos, como os indígenas, os quilombolas, as populações ribeirinhas, o segmento LGBTI+, dentre outros, que apenas muito recentemente foram reconhecidos como sujeitos de direitos e incorporados nas arenas decisórias em torno das políticas sociais.

Além da extinção de inúmeros conselhos, o Governo Bolsonaro promoveu a redução de representantes da sociedade civil em vários outros. É o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que por meio do Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019 teve sua composição alterada e reduzida, passando de 96 conselheiros entre membros de entidades públicas e ONGs para 23, incluindo seu presidente, o ministro Ricardo Salles. Já a representação da sociedade civil foi reduzida de 22 para apenas 4 assentos (SORANO; ERDELYI, 2019). Alguns dos outros conselhos que tiveram alteração na composição foram: Conselho Nacional de Política Cultural que passou de 68 para 36 membros, com redução de 36 para 19 das vagas da sociedade civil; Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, passando de 18 para 8 membros e redução nas vagas da sociedade civil de 9 para 4; Conselho Nacional de Combate à Discriminação que de 30 membros passou a contar com apenas 7, sendo que os representantes da sociedade foram reduzidos de 15 para 3; Conselho Nacional dos direitos da Pessoa Idosa, com redução de 28 para 6 membros, com os assentos da sociedade civil passando de 14 para 3 e Conselho Superior do Cinema que passou

---

<sup>12</sup> Em 12 de junho de 2019, no julgamento do pedido de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastando, até o exame definitivo da referida ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição" (BRASIL, 2019).

de 18 para 12 integrantes, com redução das vagas da sociedade civil de 9 para 5 (ANDRADE, 2019). Já o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, através do Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019 de Jair Bolsonaro, teve redução de 31 para 14 participantes, com exclusão total da participação da sociedade civil no órgão, que passou a ser composto apenas por representantes do governo e dos conselhos estaduais sobre drogas (SORANO; ERDELYI, 2019).

Portanto, os espaços participativos encontram-se sob ataque na conjuntura atual. Outra atitude do Governo Bolsonaro no âmbito das ofensas ao regime democrático e participativo diz respeito a criminalização de movimentos sociais. Ainda na campanha eleitoral, Bolsonaro afirmou que os “os marginais vermelhos serão banidos de nossa pátria”, e completou: “Bandidos do MST, bandidos do MTST, as ações de ações serão tipificadas como terrorismo.” (ESSES..., 2018). Em outro discurso também disse: “Vamos botar um ponto final em todos os ativismos do Brasil.” (ORGANIZAÇÕES..., 2018).

Outro fato que evidentemente vai contra os princípios democráticos no Governo Bolsonaro, refere-se a defesa e a exaltação da ditadura militar pelo presidente e seus aliados. Prova disso é que em março de 2019, em entrevista ao programa Brasil Urgente da TV Bandeirantes, Bolsonaro disse que não houve ditadura militar no Brasil e que o regime apenas foi marcado por alguns “probleminhas”, além de ter chamado o golpe de “revolução democrática”. No mesmo mês, o presidente orientou os quartéis a comemorarem o 31 de março, data que marca o golpe de 1964. (BOLSONARO..., 2019).

Bolsonaro também não nega sua grande admiração pelo já falecido coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, condenado pela prática de tortura durante o regime militar. Inclusive em 2016, ao votar a favor impeachment de Dilma Rousseff, homenageou a memória do mencionado coronel (SAINT-CLAIR, 2018). Em agosto de 2019, Bolsonaro disse em entrevista que Ustra é “Um herói nacional que evitou que o Brasil caísse naquilo que a esquerda hoje em dia quer” (MAZUI, 2019). Em setembro do mesmo ano, Carlos Bolsonaro, um dos filhos de Jair Bolsonaro, postou em seu Twitter que “Por vias democráticas a transformação que o Brasil quer não acontecerá na velocidade que almejamos.” Já em outubro de 2019, Eduardo, outro filho de Bolsonaro, declarou em uma entrevista que a resposta para uma eventual radicalização da esquerda seria a instauração de “um novo AI-5”, que foi o Decreto mais rigoroso da ditadura militar. Na mesma onda, em novembro de 2019, o Ministro

da Economia, Paulo Guedes, mencionou o AI-5, alertando que não haveria razão para susto se alguém viesse a pedi-lo, pois isso já aconteceu uma vez (GONÇALVES; SILVA, 2019).

O que se conclui de toda essa conjuntura é que a democracia participativa encontra inúmeros obstáculos para se consolidar no Brasil, mas, mais do que isso, que a própria democracia enquanto regime político não pode ser considerada conquistada de uma vez por todas, pois, como visto, mesmo depois de toda trajetória do país até a Constituição Federal de 1988, em que se estabeleceu um regime democrático depois de 488 anos de história política, se considerado o descobrimento do Brasil em 1500, ainda é possível haver forças hegemônicas que desconsideram tudo isso em preferência ao autoritarismo e a uma ditadura militar. Nessa esteira, concorda-se com Magalhães (2004, p. 87) quando este afirma que “A democracia não é um lugar aonde se chega. Não é algo que se possa alcançar e depois se acomodar, pois é caminho e não chegada. É processo e não resultado.”

Nesse processo, os setores progressistas da sociedade civil desempenham papel fundamental, os quais num movimento contra-hegemônico podem realizar grandes feitos. Foi por exemplo através de suas pressões de baixo que no âmbito da redemocratização conquistou-se grandes avanços na Constituição Federal de 1988 e, no momento presente, a defesa e aprofundamento dessas conquistas também dependem de suas forças e lutas.

A partir dessas considerações, o próximo capítulo, aproximando-se do objeto de estudo desta pesquisa, aborda a questão da participação na Política de Assistência Social através das conferências, traçando antes aspectos históricos da construção dessa política no país.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.1 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Conforme visto no primeiro capítulo, a garantia legal de participação social no contexto brasileiro foi conquistada num passado recente da história do país. No campo da assistência social a situação não foi diferente. Nesse sentido, visando contextualizar o objeto de estudo, apresenta-se um breve histórico da assistência social no Brasil, evidenciando-se seu difícil percurso até ser elevada a condição de política pública e ser institucionalizada a participação social em seu âmbito, através de conselhos e conferências.

A assistência social no Brasil é historicamente identificada com a benemerência, a filantropia e a caridade. Com tais práticas, longe de constituir-se como política social – o que apenas vem a acontecer com a Constituição Federal de 1988 – a assistência social, ao longo dos anos, desenvolveu-se como doação de auxílios, sob a lógica da tutela e do favor, sendo ofertada de forma descontínua e em casos pontuais. Assim, ao invés de romper com o ciclo da exclusão social e econômica acabou por reproduzir a pobreza e a desigualdade social no país. Além disso, reiterou a condição de subalternidade e subordinação dos segmentos mais pobres da população (MESTRINER, 2001).

Sposati et al. (2003) afirmam que até 1930, salvo exceções, não havia uma compreensão da pobreza enquanto questão social, sendo que quando esta emergia para o Estado, era imediatamente enquadrada como caso de polícia e tratada com repressão. Em linhas gerais, a pobreza era vista como disfunção pessoal e a competência para cuidar desse fenômeno era atribuída aos organismos de solidariedade social da sociedade civil, especialmente às instituições religiosas.

A regulação estatal da assistência social no Brasil começa na década de 1930 com Getúlio Vargas. Primeiramente, atribuiu diretamente auxílios a organizações sociais com a “contribuição da caridade” cobrada sobre a importação de bebidas alcoólicas e distribuída em cotas, através de um direito anual. Já em 1931, Vargas criou a Caixa de Subvenções por meio do Decreto-Lei nº 20.351, para auxiliar instituições de caridade, exigindo atestado de funcionamento e gratuidade dos serviços, sendo que atribuiu ao Ministério da Justiça e dos Negócios a fiscalização e o registro dos requerentes. A Lei nº 119, de 25 de novembro de 1935 extingue esta

caixa e cria em seu lugar um conselho de caráter consultivo, formado por cinco especialistas da área e nove representantes governamentais, vinculado ao Presidente da República. Referida legislação também ampliou o universo de instituições, incluindo as de saúde e educação. (MESTRINER, 2001).

Porém, de acordo com Mestriner (2001), a primeira grande regulamentação da assistência social no Brasil foi o Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938, que instituiu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Citado conselho, composto por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica, foi criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde e substituiu o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. A partir daí selam-se as relações entre Estado e segmentos da elite que vão avaliar as questões de mérito para que o Estado conceda auxílios e subvenções<sup>13</sup> às organizações da sociedade civil.

Apesar da inovação com a instalação do CNSS, o que se criou foi apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio de subvenções. Dessa forma, a assistência social continuou sendo tratada como de responsabilidade do âmbito privado e não público (MESTRINER, 2001).

Outro importante marco no campo socioassistencial brasileiro refere-se à criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), através do Decreto-Lei nº 4.380, de 15 de outubro de 1942, que mobilizava o trabalho civil, feminino e de elite com o objetivo de atender as famílias dos soldados brasileiros convocados para a Segunda Guerra Mundial (MESTRINER, 2001). Assegurando estatutariamente a presidência à primeira-dama da República, a LBA inaugurou o modelo do primeiro-damismo na gestão da assistência social, denotando características de “[...] tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 107-108).

Em 1946 os estatutos da LBA são reformulados e ela ganha uma ampla estrutura nacional, com órgãos centrais, estaduais e municipais. É redefinida como instituição de defesa à maternidade e infância, mas começa a atuar em quase todas as áreas da assistência social. Por meio do Decreto nº 593, de 27 de maio de 1969, a LBA é transformada em Fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em síntese, a LBA passou por inúmeras mudanças ao longo dos anos, vindo a perder sua credibilidade na gestão da primeira-dama Rosane Collor, devido as

---

<sup>13</sup> “Subvenção social é o auxílio financeiro concedido às entidades sociais [...]” (Mestriner, 2001, 58).

diversas denúncias de esquemas de desvios de verbas desta organização e da prática de nepotismo na ocupação de seus cargos. Foi extinta em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso (MESTRINER, 2001).

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MAPS), desmembrado o Ministério do Trabalho e Previdência Social, e em 1977 o Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), desenvolvendo-se um modelo concentrado de ações para a assistência social no nível federal e estendendo-se a cobertura previdenciária à quase totalidade da população urbana e rural (MESTRINER, 2001).

No entanto, Mestriner (2001) destaca que a assistência social assume com mais intensidade o caráter tradicional, combinada à repressão, sendo que através do “racionalismo técnico”, com projetos e programas elaborados em gabinetes, é ocultada a situação de opressão e exploração social vigente. Na realidade “[...] sob a aparência redistributiva, criam-se novas condições de acumulação capitalista.” (MESTRINER, 2001, p. 163).

Pelos poucos marcos legais relacionados à assistência social instituídos no Brasil até a década de 1980, é possível perceber que as ações do Estado nesta área não se davam de forma sistemática, com continuidade e previsibilidade de recursos, o que a descaracterizava como uma política pública. A assistência continuava sendo vista como de não responsabilidade do Estado, sendo conduzida principalmente pelas organizações da sociedade civil, que por meio de ações de caráter assistencialista, coordenavam os trabalhos de auxílio aos segmentos mais fragilizados, visando minimizar os efeitos da pobreza. Tal concepção somente se altera, ao menos no âmbito normativo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, é a partir dessa carta constitucional que a assistência social passa a ser reconhecida como um direito social (art. 6º) e adquire o status de política pública, vindo a compor o tripé da Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência (art. 194). Com isso, “[...] a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (BRASIL, 2004, p. 25).

O conteúdo dessa política é apresentado nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. No artigo 203 ficou estabelecido que:

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 (BRASIL, 1988).

Ponto de destaque refere-se ao fato de que o acesso aos direitos relacionados a assistência social não exige de seu destinatário qualquer contribuição pecuniária ou contraprestação, ao contrário do que ocorre no caso da previdência social.

Já o artigo 204 da Constituição definiu que as ações da assistência social serão realizadas com recursos da seguridade social, dentre outras fontes, tendo como diretrizes a descentralização político-administrativa entre os entes da federação e a participação da população (BRASIL, 1988).

Sobre os avanços trazidos pela Constituição de 1988, Colin e Jaccoud (2013, p. 37) atestam que ela:

[...] ampliou as situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção. Expandiu significativamente a competência pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. Alargou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social submetidos a regulamentação estatal. As implicações foram muitas, com impactos relevantes no desenho das políticas sociais, na definição dos beneficiários e nas especificidades das ofertas.

Mas o processo de luta pelo direito à assistência social não findou com sua inserção no texto constitucional. Era necessária lei que regulamentasse os dispositivos constitucionais dando operacionalização e efetividade as suas diretrizes. No entanto, essa regulamentação enfrentou percalços, tendo a assistência social sido a última das políticas da seguridade social a criar sua Lei Orgânica.

De fato, a Constituição Federal de 1988 dispunha em suas disposições transitórias que os projetos de lei referentes à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício seriam apresentados pelo Poder Executivo, no prazo máximo de seis meses, ao Congresso Nacional e que este teria igual prazo para apreciá-los. Porém, a eleição de Collor, em 1989, dificultou esse processo, pois este acabou vetando integralmente o primeiro Projeto da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tendo seu governo pautado a atuação assistencial no incentivo e transferência de verbas públicas para entidades filantrópicas de natureza privada (RAICHELIS, 2005). Com o veto, a LOAS somente foi promulgada em 07 de dezembro

de 1993, através da Lei nº 8.742, pelo presidente Itamar Franco, que assumiu a presidência diante do processo de impeachment de Collor.

A LOAS<sup>14</sup>, em seu art. 1º, reafirmou a previsão constitucional de que a assistência social é direito do cidadão, dever do Estado e política de seguridade social não contributiva, destinada ao provimento dos mínimos sociais de modo a garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos (BRASIL, 1993).

Com o objetivo de instrumentalizar a participação na formulação de políticas e o controle das ações assistenciais, por meio de organizações representativas, a LOAS criou, no âmbito federal, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), extinguindo o CNSS. Entre outras atribuições previstas no art. 18 da LOAS, o CNAS é responsável por aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1993).

Além do CNAS, em seu art. 16, a LOAS estabeleceu como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, os conselhos estaduais, distrital e municipais de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Para Raichelis (2005, p. 40) tais características representam uma das “[...] principais inovações democráticas no campo das políticas sociais no país.” Ademais, conforme disposição do art. 30, a LOAS vinculou os repasses financeiros à instituição desses órgãos colegiados; à existência de fundo específico de assistência social, com orientação e controle dos respectivos conselhos e à elaboração de Plano de Assistência Social.

Como forma de propiciar a participação social nas discussões e na avaliação da Política de Assistência Social, bem como na proposição de novas diretrizes e eleição de prioridades para aperfeiçoar a política em questão, a LOAS, no art. 18, inciso IV, também estabeleceu a realização de conferências de assistência social.<sup>15</sup>

Em que pese os avanços com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS, a assistência social ainda enfrentava obstáculos para afirmar-se como política pública.

---

<sup>14</sup> A LOAS está dividida em seis capítulos. O Capítulo I (arts. 1º a 3º) traz, com redação muito próxima à Constituição de 1988, as definições e os objetivos da assistência social. O Capítulo II estabelece os seus princípios e diretrizes (arts. 4º e 5º). O Capítulo III trata da organização e da gestão da assistência social (arts. 6º a 19). No Capítulo IV (arts. 20 a 26), são tratados os significados de benefícios, serviços, programas e projetos no âmbito da assistência social. O Capítulo V (arts. 27 a 30) trata sobre o financiamento. E o Capítulo VI (arts. 31 a 42) traz as disposições gerais e transitórias (BRASIL, 1993).

<sup>15</sup> As Conferências de Assistência Social serão melhor discutidas no próximo tópico.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram tomadas medidas que perpetuavam o assistencialismo, associado a valores de solidariedade e generosidade. Prova disso é a criação do Programa Comunidade Solidária, através da Medida Provisória nº 813, de 01 de janeiro de 1995, tendo sido regulamentado pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Tal programa, vinculado à Casa Civil da Presidência da República e coordenado pela primeira-dama do país na época, Ruth Cardoso, buscava enfrentar a pobreza extrema e a fome, pautando-se, para tanto, na solidariedade, na parceria com a sociedade civil e no serviço voluntário (MESTRINER, 2001). Mestriner (2001, p. 275) sintetiza que o Programa Comunidade Solidária:

Desconhecendo todo o movimento em favor da institucionalização da política pública de assistência social provocou num ato autoritário o retrocesso ao primeiro-damismo, à centralização dos investimentos sociais, à fragilização de instâncias colegiadas distribuídas em vários ministérios, à diluição de competências, à hierarquização da relação público-privado, à participação consentida da sociedade civil, operando, assim, o esvaziamento da estrutura político-administrativa do próprio governo e a fragilização dos mecanismos democratizadores da gestão social.

Além disso, o Conselho do Programa Comunidade Solidária possuía caráter meramente consultivo e formato completamente distinto daquele previsto para o CNAS, especialmente no que tange à composição paritária, pois era formado pelos ministros das áreas sociais e econômicas e 21 membros da sociedade civil. Estes membros eram indicados pelo Presidente da República e não precisavam necessariamente estar vinculados a entidades representativas da sociedade civil, de modo que foram até mesmo indicados artistas, atletas e representantes do setor empresarial. Essa medida acabou por afastar ainda mais os destinatários das políticas sociais, já que nem formalmente havia garantia de participação nesse Conselho (CHAVES, 2013). O Programa Comunidade Solidária foi extinto apenas em 2003.

Ao longo de seu curso, a Política de Assistência Social veio utilizando-se de instrumentos orientadores denominados Plano Nacional e Norma Operacional Básica (NOB), que:

[...] indicam os princípios e diretrizes da política assistencial, os parâmetros para a descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios inerentes à Política de Assistência Social e organizam a política setorial em todo o território nacional, uma vez que definem, em graus diferentes de especificidade, o papel dos entes federados, orientações ao desempenho e indicações quanto às responsabilidades das instâncias de deliberação do sistema (SANTOS, 2015).

A utilização da NOB iniciou-se em 1997, sendo que esta disciplinava o processo de descentralização política-administrativa nas três esferas de governo na área da Política de Assistência Social, bem como a sistemática operacional para o financiamento de suas ações. Em 1998 é reeditada a NOB, a qual, procurando avançar na construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social, além de criar espaços de negociação e pactuação - Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartite, com representações municipais, estaduais e federais de assistência social. No ano de 1998 também é aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2007).

Em 2003, ocorre a IV Conferência Nacional de Assistência Social, a qual é considerada um marco na história desta política pública, posto que apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A partir dessa deliberação, em 2004 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, recém-criado pelo governo Lula, iniciou através da Secretaria Nacional de Assistência Social o processo de implantação do SUAS lançando para isso um novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada por meio da Resolução CNAS, nº 145, de 15 de outubro de 2004.

A PNAS 2004, portanto, estabelece os eixos estruturantes do SUAS, o qual caracteriza-se como um modelo de gestão descentralizado e participativo, para regulação e organização em todo o território nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Estes possuem como foco principal a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização. O SUAS também pressupõe a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos, além da participação e mobilização da sociedade civil (BRASIL, 2004).

Para Sposati (2006, p. 111) a novidade do SUAS é “[...] instaurar em todo o território brasileiro um mesmo regime geral de gestão e alcance da política brasileira de assistência social, com a perspectiva de responder à universalidade de um direito de cidadania”.

Nos termos da PNAS/2004 existem tipos distintos de proteções afiançadas pela assistência social, divididas em duas modalidades: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A primeira possui caráter preventivo, ou seja, objetiva

prevenir situações de risco, buscando desenvolver potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. É voltada à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação e/ou da fragilização de vínculos-relacionais e de pertencimento social. Nessa modalidade incluem-se serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização e os benefícios de prestação continuada, eventuais, e outras formas de transferência de renda. A realização dessas ações ocorre nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de assistência social (BRASIL, 2004).

Já a Proteção Social Especial refere-se a programas e serviços destinados àqueles que já tiveram seus direitos violados ou ameaçados, encontrando-se em risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

Há duas modalidades de Proteção Social Especial: média complexidade e alta complexidade. Os serviços de média complexidade são aqueles que “[...] oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.” (BRASIL, 2004, p. 32). Tais serviços são realizados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Por sua vez, a proteção Especial de Alta Complexidade prevê assistência integral para famílias e indivíduos que estão em situação de ameaça, necessitando a sua retirada do núcleo familiar ou comunitário (BRASIL, 2004).

De acordo com Sposati (2007) a divisão da proteção social em básica e especial provoca o rompimento com a noção dos cidadãos como massa abstrata, reconstruindo-os a partir de suas realidades. Considera, assim, as potencialidades, desejos e capacidades de cada indivíduo, dos grupos e segmentos sociais.

A proteção social deve garantir aos seus usuários as seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar. A segurança de rendimentos objetiva a garantia de que todos tenham uma forma monetária de prover sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho. A segurança de acolhida, como uma das principais políticas da assistência social, “[...] opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade” (BRASIL, 2004, p. 25) e trabalha na perspectiva da conquista da autonomia por parte dos usuários quanto à provisão dessas necessidades básicas. Por fim, a segurança de convívio ou vivência familiar significa que a política de

assistência social atua no sentido de evitar situações de reclusão ou de perda de relações, garantindo aos indivíduos o direito de convivência (BRASIL, 2004)

Na trajetória da Política de Assistência Social destaca-se também a NOB/SUAS aprovada pela Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005, que “[...] disciplinou a gestão pública da Política de Assistência Social e estabeleceu o caráter do SUAS, seus níveis de gestão, instâncias de articulação, pactuação e deliberação, bem como o seu respectivo financiamento.” (MAZALLI, 2015, p. 133).

Ainda na perspectiva da consolidação do SUAS, no ano de 2006 foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS (NOB-RH/SUAS), que estabeleceu os eixos para a gestão do trabalho na assistência social.

Em 2009 foi aprovada a Resolução nº 109 do CNAS, que tipifica os Serviços Socioassistenciais disponíveis no Brasil. Essa normativa padronizou os serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, objetivos, público a que se destinam, provisões, condições e formas de acesso, abrangência, período de funcionamento, resultados esperados, entre outros aspectos. Colin e Jaccoud (2013, p. 56) afirmam que a partir dessa regulamentação os serviços socioassistenciais “[...] ganharam identidade e unidade para que fossem operados em todo território nacional, com referências para gestores, trabalhadores e usuários, e abrindo caminhos para instituição de indicadores de qualidade no Suas.”

Também no ano de 2009 foi promulgada a Lei nº 12.101 que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social. Sposati (2013) destaca que essa legislação representou uma grande conquista para o CNAS, pois desde a aprovação da LOAS em 1993 até 2009 o Conselho se constituía como um local onde as instituições privadas de saúde, educação e assistência social buscavam obter vantagens, uma vez que a ele cabia registrá-las, emitir parecer e conceder atestado de mérito, que dava isenção de taxas e contribuições públicas. E conforme pontua Sposati (2013, p. 27), “Foi só com a aprovação da lei 12.101/09 que o CNAS deixou de ser *locus* de concessão de méritos individuais, e passou a atuar tão só no âmbito da política pública de assistência social.”

Representando um grande marco para a construção institucional do SUAS, em 06 junho de 2011 foi promulgada a Lei nº 12.435. Esta promoveu alterações na LOAS, incorporando o SUAS em seu texto. Ou seja, “Passou à admissão jurídico-legal, toda a evolução da política de assistência social já existente na prática político-administrativa e seus arranjos infralegais.” (SANTOS, 2015, p. 58). Entre outras

alterações promovidas na LOAS, a Lei nº 12.435/2011 previu expressamente, em seu art. 6º, que a gestão das ações na área da assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado SUAS.

Ante as alterações implantadas entre os anos de 2005 e 2012 considerou-se necessário alterar a NOB/SUAS/2005 com o objetivo de incorporar os avanços alcançados e delinear as novas iniciativas de gestão. Assim, por meio da Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, foi aprovada a NOB/SUAS/2012. Referida Normativa considerou que o SUAS já era realidade na maioria dos municípios brasileiros e que passava à fase de aprimoramento, a partir da adoção de novas estratégias de financiamento e gestão, com a pactuação de prioridades e metas, bem como a valorização da informação, do monitoramento e do planejamento nesse processo (BRASIL, 2012).

Diante do exposto fica evidente os avanços conquistados pela assistência social, desde a Constituição Federal de 1988 que a caracterizou como política pública, passando pela LOAS de 1993 e a PNAS de 2004 até o momento de materialização do SUAS. Os instrumentos normativos organizaram a assistência social sob novos padrões, reconhecendo-a como direito do cidadão e dever do Estado. Com isso buscou-se superar um quadro histórico em que a ação pública era quase ausente, marcada por iniciativas fragmentadas e voluntaristas, sob o signo da caridade e da filantropia.

No entanto, a consolidação da assistência social como política pública no Brasil ainda enfrenta desafios de diferentes ordens. Ressalta-se a aprovação, no Governo de Michel Temer, da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016) que limita os gastos sociais por vinte anos, medida esta que afetará a prestação dos serviços socioassistenciais. Silveira (2017, p. 505) afirma que:

Num cenário de avanço do neoliberalismo, de desmonte dos sistemas estatais, de contrarreformas e perda de direitos conquistados, de subordinação da política social à política fiscal, conduzida na aliança entre oligarquias, capital e corporações, o Suas tem sido minado nas suas bases estruturantes.

Além disso, Martelli et al. (2018) destacam que no Governo Temer houve a extinção do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, que possuía demandas, pautas e prioridades diferentes das estabelecidas e conquistadas até então pelo setor da assistência social. Posteriormente, no Governo de Jair Bolsonaro,

o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário foi transformado em Ministério da Cidadania, juntamente com o Ministério do Esporte e da Cultura. Ou seja, deixou de existir um Ministério exclusivo para tratar dos serviços de assistência social.

Também no governo Temer, por meio do Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, foi instituído o Programa Criança Feliz - atualmente disposto no Decreto 9.579, de 22 de novembro de 2018 - destinado a atender gestantes, crianças de até seis anos e suas famílias, através de visitas domiciliares. Esse programa é alvo de muitas críticas<sup>16</sup>, a exemplo do fato de representar um retrocesso à cultura do primeiro-damismo, posto que a ex-primeira-dama Michele Temer foi nomeada como sua embaixadora. De acordo com o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (2018), o Programa Criança Feliz é exógeno ao SUAS, desrespeitando a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. O órgão ainda destaca que tal programa “[...] na essência, prioriza o ‘terceiro setor’, indo na contramão da LOAS e do SUAS, que priorizam a execução direta do Estado nos serviços, programas e projetos.” (CFESS, 2018).

Na mesma medida em que o Estado, em atendimento aos interesses do capital, relega a segundo plano o atendimento das questões sociais, verifica-se, em regresso ao passado, que a sociedade civil é chamada a exercer essa tarefa. Nesse sentido, destaca-se a criação, pelo ex-presidente Michel Temer, do Programa Nacional do Voluntariado – Viva Voluntário, através Decreto nº 9.149, de 28 de agosto de 2017. Na mesma direção, Jair Bolsonaro, por meio do Decreto nº 9.906, de julho de 2019, criou o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado: o Pátria Voluntária, tendo a primeira-dama, Michelle Bolsonaro, como presidente do Conselho. Frise-se que o problema não está no exercício do trabalho voluntário, mas sim na questão de que o Estado tem se desresponsabilizado de seus deveres constitucionalmente previstos, chamando a sociedade civil para desenvolver ações e cumprir funções que a ele caberia, especialmente na área social.

A partir do exposto, entende-se que a consolidação da assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, é um processo em permanente construção, sendo necessário o fortalecimento das formas de resistência e lutas sociais na defesa de um país mais igualitário e democrático, em que impere a ampliação e não a redução de direitos.

---

<sup>16</sup> Para maiores informações sobre o Programa Criança Feliz e seus impactos negativos no SUAS consultar Sposati (2017).

Essas lutas sociais encontram um ambiente profícuo no interior dos canais democráticos e participativos instituídos pela Constituição Federal de 1988, nos quais a sociedade civil pode se fazer presente para expor suas pautas e deliberar sobre propostas que visem ao aprimoramento e a defesa da Política de Assistência Social

Nesse sentido, no próximo tópico, tomando em conta a diretriz do sistema participativo da assistência social e o objeto de estudo desta pesquisa, serão abordadas as conferências de assistência social.

## 2.2 CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: POSSÍVEIS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Ao lado do reconhecimento da assistência social como política pública, um dos grandes avanços da Constituição Federal de 1988 foi a garantia de participação social na gestão dessa política, estabelecendo “Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil” (BRASIL, 2004, p. 40).

De fato, em seu art. 204, inciso II, a Carta Constitucional estabeleceu expressamente como uma das diretrizes da assistência social a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988), disposição esta que foi reiterada pela LOAS no art. 5º, inciso II.

Outrossim, a participação social deve ser uma estratégia na gestão do SUAS, adotando-se práticas e mecanismos que possibilitem o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de forma democrática e participativa (BRASIL, 2012). Nessa direção, a PNAS (BRASIL, 2004) afirma que:

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.

Porém, potencializar a participação da sociedade civil não significa desobrigar o Estado de suas responsabilidades, já que ele possui primazia na gestão do social, “[...] mas antes permitir-lhe maior alcance, maior diversidade de atenções, com efetividade e equidade na execução de seus serviços.” (MESTRINER, 2001, p. 44).

A partir das modalidades de participação expostas por Nogueira (2005), discutidas anteriormente, pode-se concluir que a área da assistência social, nos moldes delineados pela Constituição de 1988, requer uma participação verdadeiramente política, com a presença e o protagonismo da população na definição de suas prioridades e no acompanhamento de suas ações, superando-se a participação assistencialista, que marca sua trajetória histórica.

Para Raichelis (2006), o alargamento dos direitos sociais depende da ampliação da participação nos espaços públicos, pois isso contribuirá para a formação de novos atores políticos que possam expor suas reais necessidades e demandas. Ademais, o incentivo à participação e ao protagonismo dos usuários nos canais deliberativos da Política de Assistência Social “[...] é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais.” (BRASIL, 2012, p. 51).

O controle social é um dos eixos estruturantes do SUAS e tem sua concepção decorrente da Constituição Federal de 1988<sup>17</sup>, como:

[...] instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (BRASIL, 2004, p. 45).

Entre os espaços que apresentam a possibilidade de participação e do controle social democrático na área da assistência social, enfoca-se no presente estudo as conferências, que são “[...] instâncias deliberativas com atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único da Assistência Social.” (BRASIL, 2005, p. 46).

As conferências de assistência social são realizadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo que a conferência nacional é precedida pelas conferências estaduais e municipais que ocorrem em todo o país. A convocação da conferência nacional se dá por um ato do Poder Executivo Federal (portaria ministerial) em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social. As

---

<sup>17</sup> Destaca-se que não existe um único conceito de controle social. Nesse sentido, consultar Calvi (2008) que, com fundamento nas formulações de Istvan Mészáros (2011), explicita que ao lado do controle social democrático, inscrito no texto constitucional, coexiste o controle social do capital. Este, inclusive, seria hegemônico, colocando em situação de subordinação o controle social democrático.

conferências estaduais são convocadas pelo Conselho Estadual de Assistência Social em conjunto com a Secretaria da área e, por sua vez, a convocação das conferências municipais é feita pelo Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, em observância a lei de criação do Conselho, de forma conjunta com o Prefeito Municipal, por meio de Decreto (LINS, 2016).

Para a realização da conferência, em todos os níveis de governo, é preciso constituir uma comissão organizadora, que deve ser paritária, com representantes do governo e da sociedade civil. Esta última categoria de representação é subdividida em representantes de entidades e organizações de assistência social, de trabalhadores do setor e de usuários e/ou organizações de usuários (LINS, 2016).

As conferências, em cada esfera de governo, são regidas por um Regimento Interno, que estabelece os objetivos do encontro; os eixos temáticos a serem debatidos; as etapas e as datas de realização dos debates; o número e a composição de participantes estatais e não-estatais (delegados) por unidade da Federação; a dinâmica de deliberação das propostas e as orientações gerais para o encaminhamento das propostas aprovadas (PETINELLI, 2011).

Conforme aponta Lins (2016), as conferências de assistência social são, em geral, divididas em 6 partes: Credenciamento, Plenária Inicial, Painéis Temáticos, Grupos de Trabalho, Plenária Final e a Eleição de delegados – exclusiva das etapas municipais e estaduais.

O credenciamento objetiva identificar os participantes. Na Plenária Inicial ocorre a leitura e votação do Regimento Interno, de modo que todos os envolvidos possam discutir e decidir sobre as regras às quais estarão submetidos. Os Painéis Temáticos consistem em apresentações do tema e subtemas da conferência e têm por finalidade subsidiar o debate nos Grupos de Trabalho. As pessoas escolhidas para apresentarem esses painéis possuem uma alta qualificação técnica e política adquirida por meios acadêmicos, serviços que prestam ou vivência em mecanismos de controle social (LINS, 2016).

Os Grupos de Trabalho são espaços deliberativos que reúnem um número determinado de participantes, variável de acordo com o número de participantes nas conferências, com o objetivo de debaterem as propostas para a Política de Assistência Social. É nesses espaços que ocorre uma discussão mais aprofundada do temerário da Conferência e dos Painéis. Os Grupos de Trabalho são orientados por um conjunto de diretrizes definidas previamente e pelas regras do Regimento Interno da

conferência. Nessa fase os participantes devem defender ou modificar publicamente as propostas, mediante trocas de argumentos, sendo que referidas propostas serão apresentadas e votadas na Plenária Final. Cada Grupo de Trabalho possui um coordenador e um relator de propostas que auxiliam nas atividades (LINS, 2016).

A Plenária Final é deliberativa e constituída pelos delegados com competência para discutir, aprovar ou rejeitar as propostas construídas nos Grupos de Trabalho. Tais propostas devem ser lidas, garantindo que os participantes possam apresentar destaques, para serem posteriormente colocados em votação. Nesse momento também são votadas as moções que podem ser de repúdio, indignação, apoio, congratulação ou recomendação. Se aprovadas são encaminhadas a instância devida. O último ato das conferências municipais e estaduais é a eleição de delegados que participarão da etapa conferencial seguinte. Os procedimentos desse processo de votação das propostas, moções e da eleição dos delegados devem estar previstos no Regimento Interno da Conferência (BRASIL, 2013a).

As deliberações aprovadas nas conferências integram o relatório final. No caso de conferências municipais tal relatório deve ser enviado ao Conselho Estadual de Assistência Social, para que as propostas aprovadas em cada encontro municipal sejam reunidas em um único documento que será usado como base para os debates na conferência estadual. Já o relatório final de cada conferência estadual é encaminhado ao Conselho Nacional de Assistência Social, ao qual compete a sistematização das propostas para apreciação na conferência nacional. Por fim, as deliberações aprovadas na Plenária Final desta são publicadas no Diário Oficial da União pelo CNAS (PETINELLI; LINS; FARIA, 2011).

Os participantes das conferências são atores envolvidos com a assistência social e pessoas que possuem interesse nas questões referentes a essa política, como gestores da assistência social e representantes de órgãos públicos; trabalhadores da assistência social e de outras políticas que fazem interface com a assistência social; representantes de entidades de assistência social; usuários e representantes de organizações de usuários; representantes de outros conselhos de políticas públicas; representantes de universidades, do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal, do Judiciário e Ministério Público, entre outros (BRASIL, 2013a).

Esses participantes se dividem em três categorias: delegados, com direito a voz e voto, convidados e observadores, ambos com direito apenas a voz. Na categoria delegados há duas subdivisões: delegados eleitos nas conferências e delegados

natos, que são os conselheiros do Conselho de Assistência Social em cada respectivo nível em que acontece a conferência (BRASIL, 2013a).

Embora não delimite o número de participantes em cada fase da conferência, o CNAS (BRASIL, 2013a) estabelece que a composição de delegados nas conferências deve ser feita de forma paritária entre a sociedade civil e os representantes do governo. No caso da sociedade civil que envolve três segmentos – usuários, trabalhadores e entidades de assistência social -, deve ser priorizada a participação dos usuários, sendo reservadas a eles 1/3 das vagas.

Com efeito, o CNAS (BRASIL, 2013a) afirma que a participação popular é requisito fundamental para o sucesso de uma Conferência de Assistência Social e que é através da presença do usuário que os objetivos dela são alcançados, já que a finalidade da conferência é avaliar o que está sendo feito e propor novas ações para que Política de Assistência Social avance no atendimento às necessidades e direitos dos seus usuários. Estes, portanto, devem ser os protagonistas das deliberações nas conferências.

Nas Conferências Municipais todos os sujeitos envolvidos e interessados na Política de Assistência Social podem participar, de acordo com o número de participantes definidos pela comissão organizadora da Conferência. Nas Conferências Estaduais participam os delegados eleitos nas conferências municipais, delegados natos, observadores e convidados credenciados. Na Conferência Nacional participam os delegados eleitos nas Conferências Estaduais e do Distrito Federal, os delegados natos, observadores e convidados (BRASIL, 2013a).

Verifica-se que o processo conferencial possui várias regras e etapas, envolvendo uma grande quantidade de participantes, de modo que “[...] a realização de uma conferência não é algo isolado, mas é parte de um processo amplo de diálogo e democratização da gestão pública.” (BRASIL, 2013a, p. 13). Além disso, desenvolvendo-se do nível local ao nacional, as conferências ampliam as oportunidades de participação política.

Souza (2013) destaca que as conferências não são somente atividades ou eventos, mas processos participativos, já que se desenvolvem ao longo do tempo, e não de forma pontual. Ainda, possuem várias ações conectadas e existe a declarada intenção de encaminhar as deliberações oriundas do processo de discussão.

Contudo, as conferências, assim como os conselhos, não são imunes a correlação de forças<sup>18</sup> existente na sociedade, sendo perpassadas pela contradição dos interesses de classes. Para Bravo e Correia (2012, p.135), tais espaços “[...] não são mecanismos acima da sociedade, nem são instâncias isoladas imunes aos conflitos de interesses, cooptação, disputas da direção da política social articuladas a projetos societários [...]”.

Desse modo, ao mesmo passo que representam a possibilidade de participação das classes subalternas na gestão das políticas sociais, as conferências estão atravessadas por estratégias de consenso e legitimação dos interesses da classe dominante.

Com apoio nas formulações de Demo (2001) é possível afirmar que a participação social no interior das conferências não é algo dado, mas sim conquista. É um processo infundável que está sempre se fazendo, não existindo participação suficiente ou acabada. Em meio as contradições que permeiam os canais participativos, a exemplo das conferências, é necessária uma constante luta para garantir e ampliar a participação política nesses espaços.

Em um breve histórico das Conferências Nacionais de Assistência Social<sup>19</sup> já realizadas, tem-se que a I Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu no ano de 1995 com o tema geral “Sistema descentralizado e participativo - financiamento e relação público-privado na prestação de serviços da assistência social.” Ao todo contou com 1.069 participantes entre delegados, observadores, convidados e ouvintes. Em 1997 foi realizada a II Conferência Nacional de Assistência Social com o tema “O sistema descentralizado e participativo da Assistência Social – construindo a inclusão – universalizando direitos”. Nesta conferência estiveram presentes 1.002 participantes.

A III Conferência Nacional de Assistência Social que seria realizada em 1999, conforme art. 18, inciso VI, da versão original da LOAS, que previa a convocação ordinária a cada 2 anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, foi impedida de ocorrer devido a promulgação da Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, que deu nova redação ao inciso VI, determinando a realização das conferências de assistência social a cada quatro anos. Assim, a III Conferência

---

<sup>18</sup> Nesse sentido consultar Miranda (2014), Alves (2014), Silva (2009).

<sup>19</sup> Os dados das Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas entre os anos 1995 a 2015, como tema, número de participantes e demais informações podem ser consultados em Brasil (2016).

Nacional de Assistência Social somente foi realizada em 2001, tendo como tema: "Política de assistência social: uma trajetória de avanços e desafios".<sup>20</sup>

A IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu em 2003, representando uma proposta de ruptura à restrição legal, imposta pelo Governo Federal, quanto a realização de Conferências bienais. Referida Conferência teve como tema "Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - Loas 10 anos" e contou com 1.053 participantes. Ressalta-se que a IV Conferência é considerada de suma importância na trajetória da assistência social, pois nela foi deliberado pela criação do SUAS. Além disso, a partir desta Conferência as deliberações passaram a ser publicadas no Diário Oficial da União, dando maior publicidade e institucionalidade ao processo conferencista.

Em 2005 tem-se a realização da V Conferência Nacional de Assistência Social com o tema "SUAS Plano 10: estratégias e metas para a implementação da Política Nacional de Assistência Social". O evento teve a participação de cerca de 2.000 pessoas. Já a VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2007, teve como tema geral "Compromissos e responsabilidades para assegurar proteção social pelo Sistema Único da Assistência Social - SUAS" e contou também com cerca de 2.000 participantes. Por sua vez, a VII Conferência Nacional de Assistência Social, em 2009, apresentou como tema geral "Participação e controle social no SUAS", reunindo 1.900 participantes. Em 2011, realizou-se a VIII Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema "Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores", da qual participaram 1.766 pessoas. A IX Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu em 2013, com o tema "A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS", contando com 3.323 pessoas. Em 2015 foi realizada a X Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema "Consolidar o Suas de vez rumo a 2026", tendo dela participado 1.932 pessoas. Por fim, em 2017 ocorreu a XI Conferência Nacional de Assistência Social que teve como tema "Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS" e contou com cerca de 1.700 participantes.

Percebe-se que as temáticas e discussões tratadas nas conferências são de fundamental importância na construção e defesa da assistência social como política pública e como direito dos cidadãos. É nesse espaço que o SUAS ganhou corpo e ao longo dos anos vem sendo colocado em pauta no sentido de buscar sua consolidação

---

<sup>20</sup> Não há dados sobre o número de participantes da III Conferência Nacional de Assistência Social.

e seu fortalecimento. Outro ponto de destaque é o grande número de participantes nas conferências nacionais, conforme apontado, isso sem mencionar as milhares de pessoas envolvidas nas conferências intermediárias, nas esferas municipais e estaduais. Isso demonstra que as conferências se constituem em importantes canais de democracia participativa, possibilitando que sociedade civil e sociedade política possam juntas deliberar sobre questões atinentes a Política de Assistência Social. Consoante Silva (2009, p. 37):

[...] o avanço da participação social a partir da realização de conferências aprofunda a democracia do país pelo reconhecimento de novos atores (diversidade), pela inclusão de segmentos populares na seara política, pela ampliação da consciência de direitos da parcela excluída da população e pela criação de novos direitos.

As várias Conferências Nacionais de Assistência Social já realizadas resultaram em inúmeras deliberações. Ao tratar da importância dessas deliberações, Tapajós (2013) afirma que elas têm incidido proativamente no planejamento e na agenda técnica e política da área, pontuando algumas deliberações que foram transmutadas em ações concretas ao longo dos anos:

**2005:** aprovação da NOB/SUAS; formulação e aprovação do Plano Decenal que reúne as metas estratégicas do SUAS; desenvolvimento do sistema de informação do SUAS – denominado REDE SUAS;

**2007:** Decreto nº 6.214/2007 sobre novo regimento do Benefício de Prestação Continuada – BPC; Decreto nº 6.307/2007 que dispõe sobre benefícios eventuais; Decreto nº 6.308/2007, que dispõe sobre as entidades e organizações da assistência social; Pesquisa de Contagem Nacional de população em Situação de Rua; criação da Rede Nacional de Capacitação Descentralizada com o Programa de Capacitação Gestão Social com Qualidade; início do processo de monitoramento dos CRAS; indicador para acompanhamento do CRAS denominado IDCRAS;

**2009:** Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento; implantação do Cadastro Nacional do SUAS – CadSUAS; Lei nº 12.094/2009, que cria a carreira de Analista de Política Social no âmbito do Poder Executivo; aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, matéria de decisão da VI Conferência Nacional;

**2011:** Lei 12.435/2011 que incorpora e atende a várias deliberações muito importantes para o SUAS, como os gastos com pessoal, que passam a ser permitidos pelo art. 6º-

E da LOAS; Resolução CNAS nº 17, que ratifica a equipe de referência da NOB-RH/SUAS e que reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS. De acordo com Tapajós (2013, p. 236) “Essa é uma das mais emblemáticas conquistas dos delegados de conferências nacionais por via das deliberações.”

**2012:** Resolução CNAS nº 08/2012, que institui o Programa de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS; Resolução nº 33/2012 que aprova o novo texto da NOBSUAS.

**2013:** Aprovação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.

Estas são algumas das deliberações das conferências que foram colocadas em prática e contribuíram para o desenvolvimento da Política de Assistência Social. Com essas constatações torna-se evidente a essencialidade das conferências não só para o exercício da participação popular e do controle social, mas como verdadeiros espaços onde, a partir de discussões consensualizadas, é possível aprimorar a política social e conquistar direitos.

Em complementação aos argumentos apresentados no capítulo I, verifica-se que assim como os conselhos de políticas públicas, as conferências também se encontram sob ameaça. No caso das conferências de assistência social, apesar de a LOAS prever um interstício de quatro anos, estas vinham sendo realizadas em caráter extraordinário a cada dois anos. Com efeito, tanto a NOB/SUAS 2012 em seu art. 17, § 1º, quanto o Regimento Interno do CNAS em seu art. 2º, inciso VII, estabelecem que as Conferências podem ser convocadas extraordinariamente a cada dois anos. Nesses termos, em 2019 estava prevista a realização da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, a qual já havia sido convocada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, mas foi revogada por meio da Resolução CNAS nº 15, de 25 de abril de 2019. De acordo com Tatagiba (2019), em março de 2019, o Ministro da Cidadania, Osmar Terra, havia orientado os representantes do governo no CNAS para votarem contra a realização da Conferência. Embora o governo tenha sido vencido na votação, mobilizou manobras regimentais que impediram a realização da Conferência. A Frente Nacional em Defesa do Sistema Único de Assistência Social e da Seguridade Social (2019, p.1), em nota de esclarecimento sobre a convocação da citada Conferência, também afirmou que o Governo Federal manteve posição contrária a sua realização, com o Ministro da Cidadania “[...] desqualificando-a como manifestação na sua finalidade e desconsiderando sua função legítima de Controle Social [...].”

Diante dessa situação, organizações e movimentos em defesa do SUAS decidiram convocar autonomamente, por fora do CNAS, a denominada Conferência Nacional Democrática da Assistência Social (CNDAS), com o tema “Assistência Social: Direito do povo, com financiamento público e participação social”. Os objetivos propostos pela mencionada Conferência foram:

1. Reafirmar a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado;
2. Fomentar ações de comunicação e mobilização em todo o território nacional que assegurem a usuários e usuárias o direito à participação no processo conferencial, em todos os espaços de controle social e no cotidiano dos serviços;
3. Avaliar os impactos de medidas recentes adotadas no âmbito nacional na estruturação do SUAS no âmbito municipal e estadual (COLETIVO DA CNDAS, 2019, p. 16).

A convocação da Conferência foi assinada por um amplo conjunto de organizações da sociedade civil como sindicatos, movimentos sociais, grupos de pesquisa, fóruns e ativistas. Na justificativa da Convocação eles expõem:

Consideramos de fundamental importância assegurar o ciclo de conferências, uma vez que estamos vivenciando o desmonte e o desfinanciamento da política pública de Assistência Social, comprometendo a sobrevivência de milhões de famílias, agravada pelo avanço da pobreza, do desemprego e das desigualdades. Além disso, o ciclo de conferências é fundamental para a garantia do direito constitucional à participação e ao controle social estadual (COLETIVO DA CNDAS, 2019, p. 12).

Apesar de não ter sido convocada pelo CNAS e mesmo sem qualquer apoio, financiamento ou participação do governo federal, a 1ª Conferência Nacional Democrática da Assistência Social teve ampla adesão. Foram realizadas 4.200 conferências municipais e 24 conferências estaduais, alcançando cerca de 200 mil participantes. Já a Conferência Nacional Democrática, realizada nos dias 25 e 26 de novembro de 2019, reuniu mais de 800 participantes, de todos os estados do país<sup>21</sup> (CNDAS, 2019a).

Essa situação de impedimento de realização da Conferência Nacional de Assistência Social é mais um episódio que demonstra os ataques ao modelo de democracia participativa que paulatinamente vinha ganhando espaço no Brasil.

---

<sup>21</sup> Como a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social foi realizada à revelia do Governo Federal, suas deliberações não foram publicadas no Diário Oficial da União. No documento “Deliberações do Processo Conferencial 2019” (CNDAS, 2019b), que apresenta um registro dos resultados das Conferências Estaduais de Assistência Social, consta, que a apresentação de cada proposta detalhada seria entregue ao CNAS, que é o órgão com autoridade para fazer valer o processo participativo da Conferência em todo o Brasil. Não há informações sobre se o Governo Federal acatou as deliberações da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, nem se estas, até o momento, produziram algum impacto.

Contudo, a Conferência Democrática de forma exitosa mostrou a força e a união da sociedade civil na luta contra os retrocessos e na defesa do SUAS, da Política de Assistência Social e de uma gestão participativa. O protagonismo de setores progressistas da sociedade civil na defesa dos espaços participativos, a exemplo das conferências, é elemento essencial, uma vez que esses espaços estando legalmente previstos, tanto na Constituição Federal, quando em outras legislações infraconstitucionais, não podem ser ameaçados ou suprimidos. Pelo contrário, é necessário que sejam ampliados e aprimorados para que possam incluir cada vez mais parcelas na população em seu interior.

Silva (2009) afirma que existem dificuldades de toda ordem para o adequado funcionamento dos canais de participação, tais como políticas e materiais, bem como fatores de disputa política, como a atuação de segmentos contrários à construção de um novo projeto democrático, que amplie a participação da sociedade. E, diante disso, compreende que:

[...] a completude da transformação requer articulação de forças políticas que estão além desses espaços de participação social e dos grupos sociais que deles participam. Na linguagem gramsciana, a consolidação de um novo método de governar com participação social requer a criação de uma verdadeira vontade coletiva para ir além de interesses corporativos e considerar os interesses da maioria da população (SILVA, 2009, p. 34).

Questão comumente abordada nos estudos sobre conferências refere-se à efetividade desses espaços, no sentido de identificar se suas deliberações estão influenciando a gestão governamental de alguma forma. Isso porque o trabalho da conferência não termina com a mera publicação do relatório final, pois para cumprir com sua real função é necessário que o conteúdo de suas discussões tenha encaminhamentos e produza resultados na prática da gestão das políticas públicas.

Nesse sentido, por exemplo, a NOB/SUAS 2012, no art. 22, inciso I, dispõe que os Planos de Assistência Social devem observar as “deliberações das conferências de assistência social para a União, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” (BRASIL, 2012, p. 26). Já o art. 117, § 2º, inciso IV, da citada normativa, estabelece que o conselho de assistência social, ao convocar a conferência, precisa desenvolver metodologia de monitoramento e acompanhamento de suas deliberações. Ainda, no art. 121, inciso I, a NOB/SUAS 2012 preconiza que os conselhos de assistência social devem aprovar a Política de Assistência Social, a

qual deve ser elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas conferências.

Portanto, resta claro que as propostas que surgem das conferências devem influenciar a Política de Assistência Social, bem como devem ser acompanhadas para que sejam transformadas em ações concretas. No entanto, Avritzer (2013, p. 133) menciona que ainda “[...] não está completamente claro se decisões tomadas são implementadas, e de que forma.”

Cabe destacar que o foco dos trabalhos em conferências acaba sendo a etapa nacional, na medida em que os municípios produzem propostas que objetivam atender às necessidades dos participantes locais, estas são encaminhadas às respectivas etapas estaduais, onde são discutidas as propostas, que de maneira geral, são relevantes para o Estado e que devam ser enviadas à fase nacional. A seu turno, na etapa nacional são escolhidas as propostas que tenham abrangência nacional, de modo que as propostas específicas a certas regiões, estados ou municípios são desconsideradas. Por isso, é importante que estados e municípios não apenas participem do processo conferencial, mas também considerem os resultados das respectivas conferências como subsídio para planejar e aperfeiçoar suas ações públicas (ALENCAR; CRUXÊN; RIBEIRO, 2015).

Aliás, as Conferências Municipais estão num nível mais próximo dos cidadãos, o que reduz os custos de participação e possibilita que questões concretas e referentes ao cotidiano das pessoas possam ser por elas debatidas e decididas, situação que ocasiona uma partilha mais efetiva do poder. Dependendo dos desenhos adotados, as conferências realizadas em espaços mais próximos dos cidadãos, podem também envolver um maior número de pessoas, ampliando seu potencial de participação (CUNHA, 2012). Como já abordado no primeiro capítulo, os teóricos da democracia participativa entendem que é no espaço local que os indivíduos podem decidir sobre os assuntos que afetam diretamente suas vidas e onde se dá a verdadeira função educativa da participação.

É sob esses argumentos que o presente trabalho procura realizar uma avaliação externa do estado/situação das deliberações da XI Conferência de Assistência Social na realidade local do Município de Ponta Grossa, objetivando verificar qual foi o encaminhamento dado a essas deliberações, se estão sendo executadas na prática e se estão influenciando a Política de Assistência Social do Município.

Propondo-se a fazer uma avaliação da materialização das deliberações da Conferência, cabe abordar o significado de avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais - adaptando esse conteúdo para os fins da pesquisa -, visto que são processos interligados, para então abordar o objeto de estudo.

### 2.3 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS – CONFERÊNCIAS

Como apontado, a pesquisa em questão pretende realizar uma avaliação da materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa. Para tanto, se utiliza das referências sobre avaliação de políticas e programas sociais, fazendo uma adaptação para o objeto desta pesquisa. Nesse processo, revela-se importante diferenciar a avaliação de monitoramento.

A avaliação e o monitoramento são procedimentos que têm por objetivo geral produzir informações qualificadas e sistematizadas sobre programas, políticas, ações e serviços, com o propósito de subsidiar o gestor público na tomada de decisões. Apesar de serem complementares para a gestão de políticas e programas, caracterizam-se como práticas diferentes (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006).

De um modo geral a avaliação significa “[...] atribuir um valor e/ou realizar julgamentos que envolvem aprovação ou não de determinado programa e/ou política.” (BOSCHETTI, 2006, p. 1). Nesse sentido, Arretche (2009) aponta que a avaliação de políticas públicas não é um ato neutro ou meramente técnico, sendo fundamental a utilização adequada de instrumentos de análise e avaliação para não se confundir opções pessoais com resultados de pesquisa.

Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 31-32) apresentam a seguinte definição de avaliação:

[...] uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida: destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.

Quanto aos tipos de avaliação, verifica-se na literatura uma grande diversidade, os quais são definidos a partir de diferentes critérios. Em relação ao momento em que se realiza, Cohen e Franco (2013) distinguem a avaliação em *ex ante* e *ex post*. A avaliação *ex ante* precede o início da política e/ou do programa social, com vistas a antever fatores a serem considerados na tomada de decisões. Mais precisamente essa avaliação objetiva verificar a viabilidade e pertinência do programa, bem como analisar a relação custo-benefício e custo-efetividade. Já a avaliação *ex post* ocorre durante ou após a execução da política e/ou programa social, servindo tanto para auxiliar o avaliador quanto a decisão de continuidade do programa no decorrer de seu desenvolvimento, quanto para ao final verificar os efeitos e cumprimento das metas e objetivos previstos.

Quando realizada durante a implementação da política e/ou programa, a avaliação *ex post* é chamada de avaliação de processo, tendo por objetivo determinar “[...] a medida em que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos.” (COHEN; FRANCO, 2013, p. 109). Ou seja, a avaliação de processo procura identificar as dificuldades capazes de afetar o resultado da ação, para que possam ser corrigidas oportunamente, evitando-se dessa forma os custos oriundos da ineficiência. Consiste em uma avaliação periódica e não final (COHEN; FRANCO, 2013). Já quando realizada após a execução da política e/ou programa, a avaliação *ex post* é denominada avaliação de impacto e busca identificar em que medida os objetivos propostos foram alcançados e quais são seus efeitos sobre a realidade (BOSCHETTI, 2006). Segundo Cohen e Franco (2013, p. 109), “[...] A avaliação de processos olha para frente (para as correções ou adequações); a avaliação de impacto olha para trás (se o projeto funcionou ou não) [...]”

Em função de quem realiza a avaliação, Cohen e Franco (2013) apresentam os seguintes tipos: externa, interna, mista e participativa. A avaliação externa é realizada por sujeitos que não integram o quadro da instituição responsável pelo programa. Por outro lado, a avaliação interna é realizada pela própria instituição gestora do programa. A avaliação mista combina os dois tipos citados acima e, por fim, a avaliação participativa procura diminuir a distância entre avaliadores e beneficiários, por meio do envolvimento destes últimos no processo de avaliação.

Além destes tipos, Cohen e Franco (2013) ainda classificam as avaliações em função da escala dos projetos, distinguindo avaliação de grandes projetos e avaliação

de pequenos projetos. O que as diferencia são aspectos como: estratégia de avaliação, lógica da avaliação, roteiro da avaliação, técnicas de análise, resultados da avaliação e avaliadores. “Quanto mais amplo o programa e/ou política avaliada, mais complexos tendem a ser estes elementos da avaliação, envolvendo mais recursos e tempo, maior número de pessoas, mais indicadores de análise.” (BOSCHETTI, 2006, p. 8).

Uma última avaliação apresentada por Cohen e Franco (2013) se refere aos destinatários da avaliação, que podem ser: os dirigentes superiores, responsáveis pela definição das políticas e programas; os administradores, incumbidos de distribuir os recursos para a concretização dos objetivos; os técnicos que executam os programas; e os usuários dos programas sociais.

Nesse esforço por explicitar a classificação dos tipos de avaliação, Silva (2001, p. 64) ressalta:

Há de se considerar que estas tipologias se apresentam, na realidade, como tipos ideais, mas que na prática concreta das avaliações, devem ser percebidas articuladamente, a partir do potencial particular que apresentam, podendo cada plano de pesquisa construir sua tipologia a partir da realidade, de critérios, do objeto e dos objetivos que pretende alcançar com o desenvolvimento da avaliação.

A seu turno, o monitoramento é definido como “[...] acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas.” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006, p. 21). Ou seja, o monitoramento visa identificar se a execução de programas e políticas está ocorrendo conforme o planejado. De acordo com Jannuzzi (2016), um sistema de monitoramento deve verificar se os recursos financeiros e humanos estão sendo devidamente aplicados, se os processos intermediários de contratação de serviços e adesão de agentes envolvidos na operacionalização de programas estão se dando no prazo e amplitude necessários, bem como se os produtos, serviços e benefícios estão chegando ao público-alvo e à sociedade em geral.

Segundo Silva (2001, p. 79), o monitoramento tem como objetivos: “[...] auxiliar na execução do programa; melhorar a função gerencial; assegurar eficiência e produtividade de um programa; organizar fluxos de informação sobre o programa e auxiliar o processo de avaliação [...]”. Em síntese, Buvnich (1999, p. 20) explicita que:

O monitoramento envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são críticas e relevantes para a efetiva implementação do programa ou projeto. Através dessa informação, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades estão sendo implementados segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando ao mesmo tempo, as razões de sucesso e insucesso. Em outras palavras o monitoramento fornece a informação e as sugestões necessárias para que a gerência do programa verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas.

Tal como a avaliação, o monitoramento também apresenta diferentes tipos. Jannuzzi (2016) classifica em monitoramento gerencial, analítico e estratégico. O monitoramento gerencial diz respeito ao acompanhamento regular de metas e prazos de ações. Por sua vez, o monitoramento analítico é entendido como:

[...] um exercício sistemático de análise de informações sobre fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de políticas públicas – como eficácia, eficiência e efetividade (JANNUZZI, 2016, p. 110).

Já o monitoramento estratégico envolve a integração de funções de monitoramento gerencial e analítico, concentrando-se no acompanhamento e gestão de políticas, planos de governo e programas selecionados que possuem alto grau de articulação federativa e/ou intersetorialidade, em relação aos quais é preciso dispor de informações tempestivas que auxiliem as instâncias deliberativas de governo no processo complexo de tomada de decisões (JANNUZZI, 2016; CARDOSO JÚNIOR, 2015). Conforme Cardoso Júnior (2015, p. 13), o monitoramento estratégico trata-se de uma metodologia que procura, “[...] de forma permanente e sistêmica, diagnosticar e expor fragilidades em políticas públicas selecionadas, com vistas a ampliar a capacidade de implementação, bem como criar estoque de conhecimentos sobre a realidade.”

Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006) aponta que o monitoramento pode se referir a dois processos distintos, porém interligados. Por um lado, há o monitoramento presencial, com checagens locais, por meio das quais gestores, pesquisadores ou outros agentes podem averiguar como está sendo realizada a implementação, se os objetivos estão sendo atingidos, além dos problemas e obstáculos. Por outro lado, há o monitoramento à distância, que se refere ao acompanhamento dos programas como uma atividade interna da organização.

O monitoramento e a avaliação são atividades interrelacionadas, posto que a avaliação se utiliza de dados gerados pelo monitoramento. Para Buvnich (1999, p. 23): “Sem um bom monitoramento ou registro das informações sobre recursos, atividades, produtos e ocorrências na implementação é muito difícil efetuar uma boa avaliação.”

Porém, como visto pela conceituação e tipologias, referidos procedimentos apresentam diferenças entre si. O monitoramento opera de forma contínua durante a execução de um projeto, programa ou política, tendo por objetivo garantir o desenvolvimento dos trabalhos conforme o programado. Já a avaliação pode ser realizada “[...] antes ou durante a implementação, como ao concluir uma etapa ou projeto como um todo, ou mesmo algum tempo depois, devendo se preocupar com o impacto provocado pela intervenção pública em seus beneficiários.” (TCU, 2006, p. 75). Portanto, a avaliação consiste numa investigação mais profunda sobre o que foi realizado e, principalmente, sobre seus resultados, indo além do monitoramento ao verificar se o projeto originalmente delineado está produzindo os efeitos pretendidos.

As atividades de monitoramento e avaliação devem basear-se em indicadores, que são medidas utilizadas para operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico, no caso de pesquisa acadêmica, ou programático, para a formulação e aprimoramento de políticas públicas. É um recurso metodológico que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre as mudanças que estão se processando nela. Dessa forma, subsidiam as atividades de planejamento público nos diferentes âmbitos governamentais, possibilitam o monitoramento pelo poder público e pela sociedade civil das condições de vida da população e de seu bem-estar, bem como um maior detalhamento da investigação acadêmica no que tange as mudanças sociais e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2017).

De acordo com Bonnefoy e Armijo (2005), os indicadores sociais possuem duas funções básicas: uma descritiva, que implica em fornecer informações a respeito de uma determinada realidade, situação social ou ação pública e outra valorativa ou avaliativa, que consiste em agregar informação de juízo de valor à situação em análise, com a finalidade de avaliar a importância de um problema ou averiguar a adequação do desempenho de um programa.

Os indicadores sociais podem também ser classificados em indicador-insumo, indicador-processo, indicador-produto, indicador-resultado e indicador-impacto. Os

indicadores-insumos concernem às medidas relativas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos destinados para um processo ou programa que objetiva dar resposta a uma demanda social. Os indicadores-processo caracterizam-se como medidas de processos intermediários, que descrevem, em medidas quantitativas, o empenho operacional de destinação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para melhorar o bem-estar (indicadores-resultado e indicadores-impacto). Os indicadores-produto dizem respeito ao retorno das políticas e dos programas sob a forma de benefícios, bens ou serviços à população e aos públicos alvos. Os indicadores-resultado vinculam-se as metas finais dos programas públicos, que possibilitam a avaliação da eficácia do cumprimento dos objetivos especificados. Por fim, os indicadores-impacto referem-se às consequências e desdobramentos decorrentes da implantação de programas (JANNUZZI, 2017).

A utilização de indicadores é fundamental para o monitoramento e a avaliação, pois permitem medir e acompanhar a evolução de um programa, projeto ou política. Possibilitam identificar os avanços e dificuldades no cumprimento dos objetivos, bem como fornecem informações para o redirecionamento das ações.

Na área da assistência social, a avaliação e o monitoramento estão previstos na Política Nacional de Assistência Social de 2004. Nela consta que a formulação e a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação, assim como de um sistema de informação em assistência são ferramentas essenciais para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2004). Esses instrumentos devem possibilitar:

[...] a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. (BRASIL, 2004, p. 49).

Com isso, nos termos da PNAS (BRASIL, 2004, p. 49), almeja-se promover “[...] novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política.”

A NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012, p. 45) considera que o monitoramento é uma atividade intrínseca à gestão e ao controle social, consistindo no “[...] acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços,

programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas.” É realizado por meio de indicadores e informações capturadas *in loco*, em dados oriundos dos sistemas de informação e em sistemas de informações específicas para a realização do monitoramento (BRASIL, 2012).

O monitoramento do SUAS deve possuir um conjunto de indicadores que permitam acompanhar a qualidade e o volume de oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial; o cumprimento do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda; o desempenho da gestão de cada ente federativo; e o monitoramento do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores (BRASIL, 2012).

No que tange à avaliação, esta pode ser realizada através da “[...] contratação de serviços de órgãos e instituições de pesquisa, visando à produção de conhecimentos sobre a política e o sistema de assistência social.” (BRASIL, 2012). Na avaliação da política, à União cabe: promover de forma contínua avaliações externas de âmbito nacional abarcando a gestão, os serviços, os programas, os projetos e os benefícios socioassistenciais; estabelecer parcerias com órgãos e instituições federais de pesquisa objetivando à produção de conhecimentos sobre a política e o SUAS; realizar pesquisa amostral de abrangência nacional, em intervalos bianuais, com usuários do SUAS para avaliar aspectos objetivos e subjetivos relacionados à qualidade dos serviços prestados. Os Estados podem “[...] realizar avaliações periódicas da gestão, dos serviços e dos benefícios sócio assistenciais em seu território, visando subsidiar a elaboração e o acompanhamento dos planos” (BRASIL, 2012, p. 46). Já o Distrito Federal e os Municípios podem “[...] instituir práticas participativas de avaliação da gestão e dos serviços da rede socioassistencial, envolvendo trabalhadores, usuários e instâncias de controle social” (BRASIL, 2012, p. 46).

Feitas essas considerações e diferenciações entre avaliação e monitoramento, cabe situar que a presente pesquisa se trata de uma avaliação de processo, ou seja, procura verificar se as deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, que foram incorporadas no PMAS 2018-2021, estão sendo implementadas, de que forma, as dificuldades e desafios desse processo. Além disso, nos termos da classificação apresentada por Cohen e Franco (2013), a avaliação realizada caracteriza-se como sendo externa.

### **3 AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA MATERIALIZAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DA XI CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA**

#### **3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E ASPECTOS DE SUA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Sistematizada as premissas teóricas, cabe adentrar na parte empírica do estudo, que adota como referencial geográfico o Município de Ponta Grossa. Para tanto, inicialmente, apresenta-se uma breve contextualização do Município e de sua Política de Assistência Social

O Município de Ponta Grossa, localizado no Estado do Paraná, possui uma população estimada para o ano de 2020 de 355.336 habitantes, área territorial - com referência em dados do IBGE 2020 - de 2.054,732 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 172,9 habitantes por Km<sup>2</sup> (IBGE, 2020). De acordo com a classificação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), Ponta Grossa é considerado um município de grande porte (com população entre 101.001 a 900.000 habitantes).

É o núcleo de uma das regiões mais populosas do Paraná – os Campos Gerais - possuindo o maior parque industrial do interior do estado. Apresenta-se como a 4ª cidade mais populosa do estado do Paraná, com 97,79% da população residente em área urbana. Possui uma população economicamente ativa de 149.288 habitantes e renda média domiciliar per capita de R\$ 862,43 (IBGE, 2010). O Produto Interno Bruto (PIB) per capita do Município, com referência para o ano de 2018, é de 43.253,34, ocupando a 6ª colocação entre as 399 cidades do Paraná (IBGE, 2020).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Ponta Grossa é de 0,763, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDH do município é a longevidade, com índice 0,837, seguida de Renda, com índice de 0,755, e de Educação, com índice de 0,703. Ponta Grossa ocupa a 13ª posição dos municípios do Estado do Paraná com maior IDHM (IBGE, 2010).

Já o IPDM - Índice IPARDES de Desempenho Municipal de Ponta Grossa, com referência para o ano de 2017, é de 0,7341. Este índice mede o desempenho dos 399 municípios do Estado do Paraná, considerando três dimensões: renda, emprego e produção agropecuária; saúde e educação, sendo que o índice de Ponta Grossa é considerado de médio desempenho, entre 0,600 a 0,800 (IPARDES, 2021).

Embora apresente bons índices de desenvolvimento, Ponta Grossa possui altas taxas de concentração de renda e de desigualdade social. O índice de Gini, que mede o grau de concentração da distribuição de renda domiciliar per capita, do município é de 0,5437. Referido índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade (IPARDES, 2021).

Segundo o IBGE (2010), Ponta Grossa possui 6.899 pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 89,00. Destas pessoas destaca-se que 2.163 são crianças de 0 a 9 anos, 605 são jovens de 18 a 24 anos e 376 são pessoas acima de 60 anos.

Já o Relatório de Informações Sociais – RI, emitido pelo Ministério da Cidadania, aponta que em dezembro de 2020, o total de famílias do Município inscritas no Cadastro Único, programa que reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda – aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa - era de 36.917, dentre as quais 8.137 com renda per capita familiar de até R\$ 89,00 (situação de extrema pobreza); 4.275 com renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 (situação de pobreza); 10.848 com renda per capita familiar entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo; 13.657 com renda per capita acima de meio salário mínimo. (BRASIL, 2021a).

Em número de pessoas, tem-se que em dezembro de 2020, 96.179 pessoas estavam inscritas no Cadastro Único (BRASIL, 2021a), representando, aproximadamente, 27% da população estimada do Município<sup>22</sup> para o mesmo ano (355.336 habitantes). Dessas pessoas, 23.638 (aproximadamente 6,65%) vivem em situação de extrema pobreza, posto que cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 89,00, e 14.368 (aproximadamente 4,04%) em situação de pobreza, na medida em que cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 89,01 e 178,00. Esses números são consideráveis, revelando que há uma significativa desigualdade social no Município de Ponta Grossa.

Essa situação obstaculiza a reforma intelectual e moral das classes subalternas, uma vez que esta depende de uma reforma econômica, como bem pontua Gramsci (2007, p. 19) ao fazer o seguinte questionamento: “Pode haver

---

<sup>22</sup> Sendo Ponta Grossa a quarta cidade mais populosa do Paraná e a título de comparação com as cidades com a terceira e quinta maior população, respectivamente, Maringá e Cascavel, tem-se que esse percentual também é expressivo em relação a essas cidades, pois 16% da população de Maringá e 25 % da população de Cascavel está inscrita no Cadastro Único.

reforma cultural, elevação civil das camadas mais baixas da sociedade, sem uma precedente reforma econômica e uma modificação na posição e no mundo econômico?.”

Em relação ao Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, inscritas no Cadastro Único, tem-se que no mês de fevereiro de 2021, 10.907 famílias foram beneficiadas, representando uma cobertura de 85% da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 163,43 (BRASIL, 2021a). O número de pessoas diretamente beneficiadas foi de 34.782, equivalendo a aproximadamente 9% da população total do município.<sup>23</sup> (BRASIL, 2021b).

Outro dado importante a se considerar está relacionado ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), através do qual pessoas com deficiência e idosas acima de 65 anos, que possuam renda inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo, recebem um salário mínimo mensal. Em janeiro de 2021 o município contava com um total de 5.121 beneficiários do BPC, dentre os quais 2.869 são pessoas com deficiência e 2.252 são pessoas com mais de 65 anos (BRASIL, 2021c).

Os dados apresentados demonstram que há uma considerável parcela da população de Ponta Grossa que depende de programas de transferência de renda do governo federal, bem como dos serviços e programas ofertados pela Assistência Social do município, como forma de sobrevivência.

Embora a assistência social estivesse presente no cenário municipal muito antes<sup>24</sup>, é por meio da Lei nº 4.291, de 10 de agosto de 1989, que ela foi institucionalizada, passando a constar no organograma da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa como “Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social”, compreendendo o Departamento de Saúde e o Departamento do Serviço Social, responsável por prestar assistência social a pessoas carentes, bem como auxiliar e orientar entidades públicas e privadas que atuavam no setor.

Por meio da Lei nº 4.516, de 19 de dezembro de 1990, foi criado, na Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social, o Centro de Ação Social, o qual nos termos

---

<sup>23</sup> Comparando também esse percentual com Maringá e Cascavel, verifica-se que Ponta Grossa tem um número maior de pessoas beneficiárias do Bolsa Família, pois ao passo que 9% de sua população recebeu o benefício em fevereiro de 2021, em Maringá 4% e em Cascavel 5% da população total foram beneficiadas pelo PBF.

<sup>24</sup> Para maiores informações sobre a Política de Assistência Social no Município de Ponta Grossa consultar: Bourguignon (1997); Oliveira (2004); Siqueira (2006); Rosa (2011).

do art. 1º da citada lei tinha as atribuições de “[...] concentrar e centralizar as sedes administrativas e setores operacionais dos serviços de assistência social prestados pelo Município, suas fundações e por instituições privadas.” (PONTA GROSSA, 1990).

Em 1992, através da Lei nº 4.853, de 23 de dezembro, foi criada a Secretaria Municipal de Ação Social, com a competência de promover a assistência social à população do Município, de forma global, além de prestar apoio a entidades públicas e privadas que atuavam no setor. Rosa (2011) destaca que o processo de criação dessa Secretaria não contou com a participação da sociedade civil e que a finalidade principal não era atender aos preceitos da nova ordem instituída pela Constituição Federal de 1988, mas se adequar aos interesses do novo governo municipal. Nesse sentido, era o Poder Executivo Municipal quem determinava os rumos da assistência social.

No entanto, de acordo com Oliveira (2004, p. 71), desde a promulgação da LOAS em 1993, os profissionais que atuavam nessa área “[...] empenharam-se em participar das discussões e no processo de implantação desta no Estado, transmitindo aos dirigentes municipais a necessidade do reordenamento da execução da assistência social no município.”

É assim que atendendo aos ditames da Constituição de 1988 e da LOAS, por meio da Lei nº 5.372, de 26 de dezembro de 1995, foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social<sup>25</sup>, sendo este último entendido como instrumento de captação e aplicação de recursos destinados para a execução dos programas, políticas e projetos da assistência social. Além disso, através desta Lei, a Secretaria Municipal de Ação Social passou a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social. Também foi prevista a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, que indica as prioridades do Município para a condução da Política de Assistência Social, e a realização de conferências de assistência Social. Desse modo, a participação de segmentos da sociedade civil na Política de Assistência Social do Município passa a ser garantida formalmente através da instituição do conselho e das conferências.

---

<sup>25</sup> A Lei nº 5.372, de 26 de dezembro de 1995 foi revogada pela Lei nº 9.302, de 27 de dezembro de 2007, que passou a dispor sobre o Conselho Municipal e o Fundo Municipal de Assistência Social. Posteriormente, esta última foi revogada pela Lei nº 13.008, de 30 de novembro de 2017, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – no Município de Ponta Grossa, e dá outras providências.

Nessa conjuntura, cabe destacar que a instituição de Fundo, Conselho, Plano e mesmo das Conferências de Assistência Social pelo Município se insere no âmbito de uma correlação de forças, na medida em que se tratou de uma pressão externa, como condição para o repasse de recursos, nos termos do art. 30 da LOAS. Ou seja, os municípios brasileiros devem seguir as orientações da Política Nacional de Assistência Social, inclusive para o recebimento de recursos.

De qualquer forma, com isso tem início o processo de reordenamento municipal na área da assistência social, estando o Município de Ponta Grossa legalmente formalizado para desenvolver a assistência social como política pública, uma vez que passou a contar com uma estrutura composta por órgão gestor exclusivo, conselho e fundo (OLIVEIRA, 2004).

Apesar dos avanços legislativos, Rosa (2011) menciona que a Assistência Social em Ponta Grossa continuou centrada em programas pontuais, desarticulados e voltados para o assistencialismo. Ainda de acordo com a autora, é a partir da instituição do Sistema Único de Assistência Social em 2005 que a Assistência Social no município “[...] transita de uma perspectiva de programa governamental para o estatuto de Política Pública, com um novo modelo de gestão que regula e reorganiza as ações socioassistenciais [...]” (ROSA, 2011, p. 89).

O Município passa a contar com financiamento federal para os programas, projetos e serviços que compõem o Sistema Único de Assistência Social, por intermédio do Fundo Municipal de Assistência Social. Ocorre, assim, o fomento a implantação de serviços que reconfiguram a Política de Assistência Social em Ponta Grossa (ROSA, 2011).

No curso dos acontecimentos, em 2005, por meio da Lei nº 8.416, de 29 de dezembro, foi instituída a Fundação Municipal Proamor de Assistência Social, com a finalidade de coordenar, fiscalizar e executar a Política Municipal de Assistência Social às pessoas portadoras de necessidades especiais, crianças, adolescentes e idosos, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo SUAS.

Finalmente, por meio da Lei nº 13.010, de 30 de novembro de 2017, foi instituída a Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa, a qual passou a ser sucessora da Fundação Municipal Proamor de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Assistência Social. De acordo com o disposto na Lei nº 13.010/2017, a Fundação Municipal de Assistência Social é o órgão responsável pela coordenação e

execução da Política Municipal de Assistência Social e pela gestão do SUAS no Município de Ponta Grossa (PONTA GROSSA, 2017a).

Para Verillo (2019), as vantagens da mudança para Fundação encontram-se no fato de que o modelo fundacional proporciona uma capacidade econômica autônoma no gerenciamento dos recursos, tanto financeiros, quanto de pessoal. Com isso, é agilizada a utilização dos recursos através de um departamento de compras próprio.

Em relação a estrutura atual da Fundação Municipal de Assistência Social, esta é composta nos níveis Colegiado, de Administração e de Assessoramento, respectivamente por Conselho de Administração, Presidência, Diretor Administrativo e Financeiro. No nível da execução há a Supervisão Técnica, Supervisão Financeira e Orçamentária, Fundo Municipal de Assistência Social, bem como o Departamento de Gestão do SUAS, Departamento de Proteção Social Básica, Departamento de Proteção Social Especial, Departamento de Garantia de Direitos e Departamento de Segurança Alimentar (REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA, 2020a).

O Departamento de Gestão do SUAS é responsável pelas ações de aprimoramento da gestão da Política de Assistência Social, executando ações direcionadas ao planejamento, monitoramento, regulação, avaliação e assessoramento técnico dos programas, projetos, benefícios e serviços ofertados pela rede socioassistencial no município. Para o cumprimento de suas atribuições, o Departamento encontra-se dividido em eixos de trabalho, sendo: monitoramento, vigilância socioassistencial, regulação do SUAS e gestão do trabalho (REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA, 2020a).

Destaque para a Divisão de Monitoramento, incumbida de produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações referentes ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados. Por meio da observação, coleta e análise sistemática de dados e indicadores sobre o desenvolvimento dos programas, projetos e serviços, o monitoramento fundamenta as decisões sobre a condução da Política de Assistência Social. Possibilita o gerenciamento dos recursos disponíveis e a correção de problemas que surgem no processo de execução dos serviços, de forma a melhorar a qualidade das ações realizadas (REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA, 2020a).

Por sua vez, o Departamento de Proteção Social Básica, que tem por objetivo prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, é formado por Divisão de Gestão e Benefícios; Divisão de Programas e Projetos; Programa Adolescente Aprendiz; Divisão de Assessoria às Unidades de Proteção Social Básica; e Divisão de Serviços de Proteção Social Básica, que compreende 10 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 1 unidade móvel do CRAS e 8 Centros de Convivência do Idoso – CECON (REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA, 2020a).

O Departamento de Proteção Social Especial, que realiza ações destinadas a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, é composto por Divisão de Programas e Projetos; Divisão de Assessoria às Unidades de Proteção Social Especial; Divisão de Média Complexidade, que compreende dois Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), um Centro POP – voltado para o atendimento de pessoas em situação de rua –, além do Serviço Especializado de Abordagem Social, que procura identificar a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos; e Divisão de Alta Complexidade, com 1 unidade de acolhimento institucional para crianças e adolescentes e 1 unidade de acolhimento para mulheres vítimas de violência (REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA, 2020a).

O Departamento de Garantia de Direitos tem por função coordenar, fiscalizar e executar programas e projetos direcionados à garantia de direitos dos usuários da Assistência Social e do público em geral. É formado pela Ouvidoria da Assistência Social; Disque Denúncia e Divisão de Assessoria aos Conselhos (REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA, 2020a).

Por fim, o Departamento de Segurança Alimentar é responsável pela execução de Programas de Segurança Alimentar, como o Restaurante Popular e a Unidade de Produção de Alimentos – UPA (REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA, 2020a).

Ponta Grossa encontra-se no nível da Gestão Plena da Assistência Social, entendido como aquele em que “[...] o município tem a gestão total das ações de assistência social.” (BRASIL, 2005). Além da rede governamental constituída por CRAS, CREAS, Centro POP e abrigos, conta com “[...] ampla rede socioassistencial privada, composta por entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e que executam serviços de Proteção Social Básica e Especial de

Média e Alta complexidade.” (REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA, 2020b).

Em relação ao número de CRAS este está dentro do que dispõe a NOB/SUAS 2005 para municípios de grande porte e que se encontram no nível da Gestão Plena da Assistência Social, como é o caso de Ponta Grossa. Com efeito, a NOB/SUAS 2005 estabelece que municípios de grande porte devem ter no mínimo quatro CRAS e em Ponta Grossa existem onze, contando com a unidade móvel, que atende demanda das zonas rurais e de regiões mais afastadas. Já o número de CREAS para Municípios de grande porte deve ser de um a cada 200.000 habitantes (BRASIL, 2011) e Ponta Grossa possui dois, de modo que está dentro dos parâmetros de referência.

Entretanto, a rede socioassistencial de Ponta Grossa ainda apresenta deficiências. O PMAS 2018-2021, com base na avaliação do Município pelo índice de Desenvolvimento de CRAS e CREAS (ID CRAS e ID CREAS), aponta que existem “[...] unidades em imóvel alugado, estruturas físicas precárias e não condizentes com as necessidades do atendimento prestado.” (PONTA GROSSA, 2017b, p. 18). Outro problema está no fato de que os usuários possuem dificuldade em acessar os serviços. “No caso dos CRAS, vale ressaltar como fatores determinantes as estruturas inadequadas e as grandes distâncias dos territórios. Isso se verifica nas várias regiões.” (PONTA GROSSA, 2017b, p. 18). Nesse sentido, inclusive o PMAS 2018-2021 estabelece como ação estratégica a “Construção e implementação de novos CRAS.” (PONTA GROSSA, 2017b, p. 26).

O PMAS 2018-2021 traz como principais vulnerabilidades a serem enfrentados pelo município: ausência ou insuficiência de renda; acesso precário a serviços públicos de qualidade (saúde, educação; habitação, dentre outras); moradias em área de risco e sem saneamento básico; desemprego; baixa ou nenhuma escolaridade; qualificação profissional insuficiente; insegurança alimentar e nutricional; aumento da criminalidade; uso de substâncias psicoativas; preconceito, desigualdades e discriminação de grupos vulneráveis. Já as situações de risco se caracterizam por abandono; violência doméstica, psicológica, sexual e física; uso de álcool e drogas; abuso sexual; negligências; situação de rua; transtornos de saúde; ausência de vínculos familiares e comunitários (PONTA GROSSA, 2017b).

Esses dados demonstram a necessidade de um trabalho bem organizado na área da assistência social. Nesse processo, o conselho e as conferências de assistência social representam um importante papel, uma vez que muitas questões

referentes a política em análise são discutidas e decididas no interior desses espaços. A principal importância disso é que essas instâncias potencialmente trazem a possibilidade de a sociedade civil, incluindo os próprios usuários dos serviços socioassistenciais, também participar da tomada de decisões atinentes a condução da Política de Assistência Social do Município.

Em relação ao Conselho Municipal de Assistência Social, este é definido pelo artigo 19 da Lei nº 13.008/2017 como “[...] órgão colegiado e de composição paritária, de natureza normativa, deliberativa e fiscalizatória dentro de suas competências institucionais.” (PONTA GROSSA, 2017c).

O artigo 21 da mesma Lei dispõe que o CMAS tem como finalidades: definir as prioridades da Política Municipal de Assistência Social; estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; atuar na formulação de estratégias e controle da execução da Política Municipal de Assistência Social; exercer o poder normativo da Assistência Social no âmbito da Administração Pública Municipal; exercer o poder fiscalizatório das atividades da Assistência Social no Município de Ponta Grossa financiadas ou não com recursos públicos (PONTA GROSSA, 2017c). Portanto, importantes questões sobre a Política de Assistência Social devem passar pelo crivo do CMAS, evidenciando-se sua função deliberativa e também de controle social.

Por sua vez, as conferências também se revelam como espaços fundamentais para a definição dos rumos da Política de Assistência Social do Município, tendo por função avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para aperfeiçoá-la. As discussões realizadas nesses encontros visam identificar como está o andamento das ações da assistência social e deliberar sobre as medidas necessárias a serem tomadas para seu aprimoramento. Exatamente por isso é essencial que as deliberações oriundas desses espaços sejam colocadas em prática.

Como já mencionado, a Conferência de Assistência Social foi instituída no Município de Ponta Grossa no ano de 1995, por meio da mesma Lei que criou o CMAS. Atualmente encontra-se disciplinada na Lei nº 13.008, de 30 de novembro de 2017, que dispõe sobre o SUAS no município. O artigo 36 do citado diploma define as Conferências Municipais de Assistência Social como:

[...] instâncias periódicas de debate, de formulação e de avaliação da política pública de assistência social e definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil. (PONTA GROSSA, 2017c).

De acordo com o artigo 37 da Lei nº 13.008/2017, as conferências devem observar as seguintes diretrizes: divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando objetivos, prazos, responsáveis, fonte de recursos e comissão organizadora; garantia da diversidade dos sujeitos participantes; estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil; publicidade de seus resultados; determinação do modelo de acompanhamento de suas deliberações; e articulação com a conferência estadual e nacional de assistência social (PONTA GROSSA, 2017c).

Em relação a periodicidade de realização da Conferência Municipal de Assistência Social, o artigo 38 da Lei nº 13.008/2017 estabelece que esta será convocada ordinariamente a cada quatro anos pelo Conselho Municipal de Assistência Social e extraordinariamente, a cada dois anos, por maioria de seus membros (PONTA GROSSA, 2017c).

Desde que foi instituída em 1995, a Conferência de Assistência Social em Ponta Grossa vem sendo realizada a cada dois anos, acompanhando o cronograma das Conferências Nacionais de Assistência Social. No ano de 2019 chegou a sua XII edição.

Para a delimitação do objeto desta pesquisa importa a XI Conferência Municipal de Assistência Social, realizada no ano de 2017.

### 3.2 XI CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: CARACTERIZAÇÃO GERAL

A XI Conferência de Assistência Social foi convocada pela Resolução/CMAS nº 01/2017 e pelo Decreto nº 12.747, de 21 de março de 2017 (PONTA GROSSA, 2017d). De acordo com o Regimento Interno da Conferência, esta tinha por objetivos avaliar a Política de Assistência Social no Município de Ponta Grossa, propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS no Município e eleger Delegados para a XII Conferência Estadual de Assistência Social (PONTA GROSSA, 2017e).

A Conferência teve como tema geral “Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS e quatro eixos de discussão a saber: 1) A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais; 2) Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil

no SUAS; 3) Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais; 4) A legislação como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais (PONTA GROSSA, 2017e).

Foi realizada em duas etapas: etapa de mobilização e Conferência propriamente dita. A primeira etapa consistiu na realização de onze pré-conferências distribuídas por território, nos CRAS e CREAS e de uma pré-conferência com os trabalhadores. Conforme o Regulamento da XI Conferência (PONTA GROSSA, 2017f), nesses encontros deveria ser abordada a temática da Conferência e a questão da participação dos delegados do segmento dos usuários na segunda etapa da Conferência. Consoante o CNAS (2017, p. 23) o objetivo dos eventos de mobilização e preparação é “[...] obter uma participação maior, mais representativa e mais qualificada [...]”. Segundo dados constantes no Relatório Final da XI Conferência, 380 pessoas participaram dessa primeira etapa.

Já a Conferência propriamente dita ocorreu nos dias 18 e 19 de julho de 2017, contando com a presença de 230 pessoas, sendo que dentre estas 90 eram delegados do setor governamental e 95 da sociedade civil, com 23 delegados representantes das entidades de assistências social, 25 representantes dos trabalhadores do SUAS e 47 delegados representantes dos usuários (PONTA GROSSA, 2017d).

A Conferência contou com momento de Abertura, Palestra Magna, Plenárias Temáticas, Debate e Plenária Final. Nas Plenárias Temáticas, de caráter analítico e propositivo, foram apresentados os trabalhos realizados na fase de mobilização. Conforme o Regimento Interno da XI Conferência, o documento contendo a análise de cada um dos quatro eixos temáticos da Conferência, elaborado na fase de mobilização, deveria ser discutido nas Plenárias Temáticas, sendo uma para cada eixo. Por sua vez, o produto das quatro Plenárias Temáticas seria encaminhado para a Plenária Final para discussão e deliberação (PONTA GROSSA, 2017e).

### 3.2.1 Deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social

Como explicitado acima, o processo de definição das deliberações da Conferência se inicia nas Plenárias Temáticas com os Grupos de Trabalho, que devem elaborar propostas de deliberação levando em consideração também as

discussões realizadas na fase de mobilização. Após, essas propostas de deliberação são apreciadas e votadas pelos delegados na Plenária Final, visando à eleição das deliberações finais que serão encaminhadas ao Conselho Estadual de Assistência Social para a sistematização, com vistas a etapa estadual da Conferência.

O número de deliberações da XI Conferência, tanto das levantadas nas plenárias Temáticas, quando das votadas na Plenária Final, foi definido no Regimento Interno da Conferência, que por sua vez seguiu as orientações do CNAS (2017), que elaborou um documento contendo orientações temáticas e organizativas para as Conferências Municipais de Assistência Social.

Em cada uma das quatro Plenárias Temáticas deveriam ser construídas pelo menos cinco propostas de deliberação para o respectivo eixo debatido, sendo, no mínimo, uma proposta de deliberação para o Município, uma para o Estado e uma para a União. A seu turno, na Plenária Final os delegados deveriam eleger no máximo dez deliberações para o Município, quatro deliberações para o Estado e quatro deliberações para a União, as quais seriam enviadas ao Conselho Estadual de Assistência Social. (BRASIL, 2017).

Conforme o Relatório Final da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa (PONTA GROSSA, 2017d), as propostas de deliberações por eixo, definidas pelos Grupos de Trabalho nas Plenárias Temáticas, foram as seguintes:

Eixo 1 – A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais

**Propostas para o Município:** Desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social oriundos das diferentes fontes (União e Estado); Regular o transporte público gratuito para os usuários da PNAS, garantindo o acesso aos serviços socioassistenciais; Garantir a não-interrupção dos serviços do Banco de Alimentos e da Unidade de Produção de Alimentos, de acordo com o funcionamento das entidades; Implantar e implementar serviços para o público prioritário com foco na intersetorialidade e divulgação destes e outros serviços ofertados pela rede socioassistencial.

**Propostas para o Estado:** Implantar e implementar serviços para o público prioritário com foco na intersetorialidade e divulgação destes e outros serviços ofertados pela rede socioassistencial; Qualificar os trabalhadores do SUAS, com foco na equidade do acesso a oferta de serviços no atendimento à segmentos estigmatizados.

**Propostas para a União:** Aprimoramento dos instrumentos para relatórios e registros (sistema unificado).

Eixo 2 – Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS

**Propostas para o Município:** Garantir, através da rede sócio assistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social; Elaborar, implantar e publicizar protocolos de atendimento para a rede socioassistencial; Promover discussões entre os Conselhos para definir serviços que são da Assistência, Saúde ou Educação; Garantir interpretes de libras em todos os serviços públicos; Implementar uma equipe contendo assistente social, psicólogo e advogado, para assessorar as ações dos Conselhos Tutelares do município de Ponta Grossa; Efetivar conselhos de bairros para que haja articulação com todos os conselhos municipais; Possibilitar aos usuários a visualização da destinação dos recursos com a caracterização da instituição beneficiada, utilizando as redes sociais com uma linguagem popular; Criação de ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo); Estimular a participação dos usuários, traduzindo os dados contábeis em informações acessíveis de fácil linguagem e interpretação.

**Propostas para o Estado:** Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo).

**Propostas para a União:** Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo); Elaborar, implantar e publicizar protocolos de atendimento para a rede socioassistencial; Promover discussões entre os Conselhos para definir serviços que são da Assistência, Saúde ou Educação.; Garantir interpretes de libras em todos os serviços públicos; Efetivar conselhos de bairros para que haja articulação com todos os conselhos municipais.

Eixo 3 - Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais.

**Propostas para o Município:** Criação de Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersectorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência; Atendimento universal, respeitando o princípio da equidade nas residências inclusivas; Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da

equidade, principalmente para as identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS; Implantação de comissão de acolhimento institucional constituída de equipe intersetorial e sistema de justiça, para realização de estudo diagnóstico e estudo pós-acolhimento, visando evitar acolhimento desnecessário e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário; Garantir a manutenção dos programas de transferência de renda - Programa Bolsa Família e BPC, mantendo a provisão dos valores, os critérios de inserção e de elegibilidade.

**Propostas para o Estado:** Criação de Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência; Atendimento universal, respeitando o princípio da equidade nas residências inclusivas; Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da equidade, principalmente para as identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS; Implantação de comissão de acolhimento institucional constituída de equipe intersetorial e sistema de justiça, para realização de estudo diagnóstico e estudo pós-acolhimento, visando evitar acolhimento desnecessário e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário.

**Propostas para a União:** Criação de Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOBRH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência; Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da equidade, principalmente para as identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS; Elevação do Programa Bolsa Família de política de governo para política de Estado; Garantir a manutenção do BPC mantendo a provisão dos valores, os critérios de inserção e de elegibilidade, como se encontra na atualidade.

Eixo 4 - A legislação como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidade dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais.

**Propostas para o Município:** Ampliar a destinação orçamentária da política de assistência social no município para 10% anual; Regulamentar a Lei Municipal do SUAS; Reestruturar a gestão financeira do SUAS e capacitação da equipe para utilização eficiente de 100% dos recursos disponíveis; Publicizar os dados

orçamentários da política de Assistência Social municipal por diversos meios: (site, redes sociais, tv, jornais, rádio, equipamentos públicos, entre outros) para garantir amplo acesso a população; Disponibilizar equipe de apoio e recursos financeiros para viabilizar o reordenamento do serviço de acolhimento institucional.

**Propostas para o Estado:** Regulamentar a Lei Estadual do SUAS.

**Propostas para a União:** Ampliar o cofinanciamento da União para todos os equipamentos públicos (CRAS e CREAS) e garantir maior número de equipamentos e equipe técnica mínima; Regulamentar a Lei do SUAS.

Ao todo, os Grupos de Trabalho elaboraram 43 propostas de deliberação, sendo 23 para o Município, 8 para o Estado e 12 para a União.

Na Plenária Final, as 10 deliberações priorizadas para o Município, considerando os 4 eixos, foram as seguintes: Desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social oriundos das diferentes fontes (União e Estado); Regulamentar o transporte gratuito para os usuários da PNAS, garantindo o acesso aos serviços socioassistenciais; Garantir, através da rede sócio assistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social; Elaborar, implantar e publicizar protocolos de atendimento para a rede socioassistencial; Promover discussões entre os Conselhos para definir serviços que são da Assistência, Saúde ou Educação; Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência; Implantar atendimento universal, respeitando o princípio da equidade nas residências inclusivas; Ampliar a destinação orçamentária da política de assistência social no município para 10% anual; Regulamentar a Lei Municipal do SUAS; Reestruturar a gestão financeira do SUAS e capacitação da equipe para utilização eficiente de 100% dos recursos disponíveis. Já as 4 deliberações do Município para o Estado foram: Implantar e implementar serviços para o público prioritário com foco na intersetorialidade e divulgação destes e outros serviços ofertados pela rede socioassistencial; Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo); Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência; Regulamentar a Lei Estadual do SUAS. Por fim, as 4 deliberações do

Município para a União foram: Aprimorar os instrumentais para relatórios e registros (sistema unificado); Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo); Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência; Ampliar o cofinanciamento da União para todos os equipamentos públicos (CRAS e CREAS) e garantir maior número de equipamentos e equipe técnica mínima (CMAS, 2017c).

Como já apontado no segundo capítulo, o trabalho de uma conferência não se encerra com a publicação do relatório final contendo as deliberações. Mas é essencial que estas tenham encaminhamentos e sejam transmutadas em ações concretas, até mesmo como forma de atestar a efetividade das conferências. Em relação a XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, verificou-se, de forma positiva, que uma primeira ação no sentido de dar materialidade as deliberações, foi a incorporação de uma grande parte delas no Plano Municipal de Assistência Social - PMAS para o período de 2018 a 2021.

Das 23 deliberações para o Município, 19 foram incorporadas no PMAS. Assim, quase todas as deliberações oriundas dos Grupos de Trabalho nas Plenárias Temáticas da Conferência foram recepcionadas pelo Plano e não apenas as 10 votadas pela Plenária Final para serem enviadas ao Conselho Estadual de Assistência Social.

Nesse ponto cabe abordar a questão do planejamento governamental e a função do plano em seu âmbito. Pois bem, o planejamento governamental é a primeira e mais importante das quatro funções administrativas (planejar, organizar, dirigir e controlar), consistindo num processo de estabelecimento de objetivos e de definição da maneira adequada para alcançá-los (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014). O planejamento direciona-se para o futuro e é a partir dele que “[...] decisões e escolhas são tomadas e o que se quer e aonde se quer chegar é vislumbrado.” (FERREIRINHA, 2016, p. 6).

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014), é do processo de planejamento que resulta a elaboração de um plano, considerado, então, como produto do planejamento.

[...] o plano ordena as ações necessárias para atingir os objetivos. Ele identifica as ações a serem desenvolvidas, quem deve levá-las a cabo, quando deve fazê-lo, que recursos utilizar etc. Assim, o plano contém um

conjunto de programas que apresentam ações lógicas, sob a forma de projetos ou atividades, para o alcance dos objetivos. [...] além de contribuir para organizar e controlar ações, representa um importantíssimo instrumento de comunicação entre administradores, da administração em relação a administrados e à sociedade em geral. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 12).

Em síntese, o plano “[...] corresponde a um documento formal que se constitui na consolidação das informações e atividades desenvolvidas no processo de planejamento [...]” (FERREIRINHA, 2016, p. 8).

Considerando que o Brasil se caracteriza como um Estado Democrático e sob o enfoque participativo, tem-se que o planejamento governamental e, por conseguinte, a elaboração do plano, não se constitui em monopólio do governo e de sua equipe, devendo envolver múltiplos atores, pois “Nenhum governo conseguirá fazer apenas com sua equipe o que seria possível realizar com a participação e com o apoio da sociedade.” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, 94).

Desse modo, na elaboração do planejamento governamental deve ser garantida a participação de representantes de todos os níveis de governo e da sociedade civil, para “[...] assegurar a legitimidade e visibilidade dos objetivos e ações propostos [...]”, bem como para a “[...] identificação dos problemas e oportunidades mais relevantes e para a definição das melhores soluções a serem implementadas.” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, 94).

Paludo e Procopiuck (2014, p. 76) ainda destacam que essa participação precisa ser real e não meramente retórica, de forma que:

Os segmentos da sociedade não devem ser tratados simplesmente no plano opinativo. Os problemas por eles apresentados e as possíveis soluções devem ter predominância no momento das decisões, visto que ninguém conhece mais o problema do que quem nele está inserido, e ninguém deseja tanto a solução como aquele que dela obterá benefício.

A partir dessas considerações, destaca-se que são essas 19 deliberações, inclusas no PMAS, que constituem o foco da presente pesquisa. Procura-se identificar como está o processo de materialização destas, considerando que o PMAS está em vigor desde 2018. Para melhor visualização, apresenta-se no quadro abaixo as 19 deliberações, juntamente com as ações estratégicas definidas no PMAS para colocá-las em prática.

QUADRO 1 - Deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa inclusas no PMAS 2018 - 2021 e ações estratégicas para implementá-las

(continua)

<b>Deliberações</b>	<b>Ações estratégicas</b>
1. Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo).	Reestruturação do órgão gestor com criação de Departamento Responsável pela Ouvidoria e Disque Denúncia.
2. Elaborar, implantar e publicizar protocolos de atendimento para a rede socioassistencial.	Criar dispositivo legal municipal para efetivação dos protocolos elaborados; Promover reuniões técnicas com as equipes e/ou rede socioassistencial, para discussão e pactuação dos fluxos.
3. Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da equidade, principalmente para as identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS.	Garantir ações de formação e capacitação de pessoas centrando-os nos problemas e questões que emergem dos processos de trabalho garantindo, ao mesmo tempo, respeito à diversidade.
4. Possibilitar aos usuários à visualização da destinação dos recursos com a caracterização da instituição beneficiada, utilizando as redes sociais com uma linguagem popular.	Publicar no Blog do Programa de Monitoramento e em outras mídias as informações de repasses de recursos e demais dados orçamentários da Política Pública de Assistência Social.
5. Publicizar os dados orçamentários da Política de Assistência Social municipal por diversos meios (site, redes sociais, tv, jornais, rádio, equipamentos públicos, entre outros) para garantir amplo acesso à população	Criação do site da FASPG para divulgação das informações. Criação e elaboração de boletim informativo impresso.
6. Regulamentar a Lei Municipal do SUAS.	Aprovação da Lei na Câmara de Vereadores
7. Disponibilizar equipe de apoio e recursos financeiros para viabilizar o reordenamento do serviço de acolhimento institucional.	a) Capacitações periódicas para discussão dos aspectos do reordenamento para aprimoramento do trabalho com as entidades. b) Acompanhamento das entidades de acolhimento por um técnico do órgão gestor.
8. Implantar comissão de acolhimento institucional constituída de equipe intersetorial e sistema de justiça, para realização de estudo diagnóstico e estudo pós-acolhimento, visando evitar acolhimento desnecessário e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário.	c) Termos de colaboração para financiamento das ações. d) Implantação de comissão especial
9. Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência.	a) Edital de Chamamento Público para OSC que executem os serviços; b) Implantação de unidade pública de Centro dia.
10. Atendimento universal, respeitando o princípio da equidade nas residências inclusivas.	Implantação do MROSC, com atendimento conforme previsto no Decreto Municipal 13.526/2017.
11. Implantar e implementar serviços para o público prioritário com foco na intersectorialidade e divulgação destes e outros serviços ofertados pela rede socioassistencial.	a) Fortalecer e implementar os serviços programas e projetos socioassistenciais ofertados bem como promover o trabalho social em articulação com a rede socioassistencial e intersectorial; b) Acompanhar e avaliar de forma sistemática os serviços socioassistenciais, no âmbito da proteção social básica e especial, referenciados aos CRAS,

QUADRO 1 - Deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa inclusas no PMAS 2018 - 2021 e ações estratégicas para implementá-las

(conclusão)

Deliberações	Ações estratégicas
	Unidade Móvel, CREAS e Centro POP.
12. Ampliar a destinação orçamentária da política de assistência social no município para 10% anual.	Elaborar proposta de Lei que regulamente e destinação orçamentária da Política da Assistência Social.
13. Desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social oriundos das diferentes fontes (União e Estado).	Reestruturação do órgão gestor com criação de Departamento de Compras e Procuradoria próprias para a Assistência Social, com equipes exclusivas e capacitadas
14. Reestruturar a gestão financeira do SUAS e capacitação da equipe para utilização eficiente de 100% dos recursos disponíveis.	
15. Estimular a participação dos usuários, traduzindo os dados contábeis em informações acessíveis de fácil linguagem e interpretação.	Ampliar o processo participativo dos usuários, reforçando a articulação com movimentos sociais e populares, levando informações e dados aos serviços, programas e projetos socioassistenciais. Realizar reuniões ampliadas do CMAS nas comunidades e unidades de atendimento.
16. Garantir intérpretes de libras em todos os serviços públicos.	Ofertar cursos de capacitação em Língua Brasileira de Sinais para os funcionários das unidades públicas.
17. Garantir, através da rede socioassistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social.	Fortalecer nos serviços socioeducativos o preceito da importância da participação nos espaços de controle social.
18. Implementar uma equipe contendo assistente social, psicólogo e advogado, para assessorar as ações dos Conselhos Tutelares do município de Ponta Grossa.	a) Abertura de Concurso público. b) Contratação de pessoal técnico.
19. Promover discussões entre os Conselhos para definir serviços que são da Assistência, Saúde ou Educação.	Implantação do “Conselhão” com representação dos diversos conselhos de Políticas Públicas e de Garantia de Direitos, através de reuniões periódicas para discussão de assuntos afins.

Fonte: PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa – FASPG. **Plano Municipal de Assistência Social do Município de Ponta Grossa 2018-2021**. FASPG: Ponta Grossa, 2017b.

### 3.2.2 Avaliação de processo da materialização das deliberações inclusas no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021

Conforme mencionado no segundo capítulo, a presente pesquisa trata-se de uma avaliação de processo, posto que as deliberações da XI Conferência de Assistência Social estão em fase de implementação, já que o PMAS compreende o período de 2018 a 2021. Ressalta-se que referida avaliação toma por base a literatura sobre avaliação de políticas e programas sociais, adaptando-a para o objeto da pesquisa. Nesse ponto cabe também destacar que, de acordo com Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 34),

Não é imprescindível a existência de um programa ou de um projeto para fazer a avaliação. A existência de um conjunto de atividades específicas que se organizam para conseguir um determinado fim são suficientes para a ação de avaliar. Em outras palavras, toda aquela atuação destinada a alcançar certos efeitos ou produzir resultados é suscetível de ser avaliada de maneira sistemática.

Abordando a avaliação de processo, Silva (2001, p. 82) explica que esta visa, principalmente, aferir a eficácia de um programa, procurando detectar “[...] em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas.” Desse modo, a avaliação de processo busca identificar a relação entre metas atingidas e metas propostas, bem como o grau de adequação entre os meios empregados na implementação e os objetivos definidos inicialmente. Também pode se referir à avaliação da relação custo/benefício, almejando verificar o grau de otimização dos recursos econômicos e políticos disponíveis (SILVA, 2001).

Em síntese, para Silva (2001, p. 82), a avaliação de processo é um exame crítico da implementação, tendo por objetivos:

[...] identificar fatores determinantes dos êxitos e fracassos do processo de implementação de um programa; analisar os determinantes institucionais e socioculturais que podem explicar o sucesso ou o fracasso da implementação; oferecer, aos responsáveis pelo programa, sugestões e recomendações de procedimentos alternativos para corrigir ou impedir distorções ou obstáculos na consecução de metas e objetivos; coletar e sistematizar informações sobre o programa.

Para Aguilar e Ander-Egg (1994), a avaliação de processo abrange quatro dimensões:

- a) Avaliação da cobertura: refere-se à cobertura da população-alvo e à área de atuação do programa. Entre outros aspectos, procura identificar até que ponto o programa alcança seus destinatários, se a população-alvo conhece o programa, se ele é acessível a esta população, quais as barreiras e obstáculos para que os destinatários tenham acesso ao programa e qual a cobertura da área de atuação;
- b) Avaliação da implementação: julga se os instrumentos e meios empregados são necessários, suficientes, eficazes, idôneos e potentes para o alcance dos objetivos;
- c) Avaliação do ambiente organizacional: se refere às condições estruturais e funcionais para o desenvolvimento do programa;
- d) Avaliação do rendimento pessoal: verifica se os indivíduos envolvidos na implementação possuem capacidade, competência e habilidades para o desempenho das atividades e tarefas necessárias ao bom andamento do programa.

Portanto, a partir dessas considerações, a pesquisa em questão pretende realizar uma avaliação de processo das deliberações da XI Conferência de Assistência Social. Para tanto, se utiliza de indicadores, que são medidas quantitativas ou qualitativas utilizadas para “[...] organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação.” (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009, p. 24).

Segundo Cohen e Franco (2013, p. 167), os tipos de indicadores a serem utilizados variam de acordo com o tipo de avaliação que se pretende realizar, sendo que quando se está realizando uma avaliação de processo, “[...] os indicadores se relacionam com os insumos que são providos para realizar as atividades e com os produtos a serem obtidos.”

Nesse sentido é a classificação dos indicadores apresentada por Jannuzzi (2017) e já indicada anteriormente, qual seja, indicador-insumo, indicador-processo, indicador-produto, indicador-resultado e indicador-impacto.

Tendo por base essa classificação, a presente pesquisa se utiliza dos indicadores-processo que, segundo Jannuzzi (2017, p. 144), “[...] descrevem, em medidas quantitativas, o empenho operacional de destinação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para melhorar o bem-estar (indicadores-resultado e indicadores-impacto).”

Ou seja, procura-se evidenciar as ações já realizadas no sentido de materializar as deliberações, os recursos humanos, físicos e financeiros despendidos para o cumprimento e execução de cada uma delas, assim como os resultados parciais alcançados a partir das ações já realizadas com os recursos utilizados. Com isso, pretende-se identificar e avaliar como está o processo de materialização das deliberações.

Para o levantamento de informações sobre a materialização das deliberações, a partir dos indicadores estabelecidos, mostrou-se necessário obter esses dados junto aos próprios técnicos da FASPG, responsáveis pelo encaminhamento de cada uma das 19 deliberações a serem analisadas. Para tanto, a partir de contato prévio com a Secretária Executiva do CMAS, obteve-se informação de que a materialização das deliberações passaria pelo Departamento de Proteção Social Básica, Departamento de Proteção Social Especial e Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social.

Diante disso, foi entrado em contato com as diretoras de cada um desses departamentos, indagando quais das 19 deliberações destacadas seriam de responsabilidade de seus respectivos departamentos. A partir das respostas destas pessoas e da indicação, por elas, de outros sujeitos que seriam responsáveis pelas deliberações não abrangidas por esses três departamentos, chegou-se aos seguintes responsáveis pelas deliberações: Diretora do Departamento de Gestão do SUAS; Chefe da Divisão de Alta Complexidade e Chefe de Divisão de Média Complexidade da FASPG, ambas do Departamento de Proteção Social Especial; Supervisora Técnica da FASPG; e Ouvidor da FASPG.

Referidos sujeitos, no decorrer da apresentação dos dados, serão identificados por siglas da seguinte forma:

QUADRO 2 - Identificação dos sujeitos responsáveis pela execução das deliberações

Diretora do Departamento de Gestão do SUAS	DDGSUAS
Chefe de Divisão de Média Complexidade	CDMC
Chefe da Divisão de Alta Complexidade	CDAC
Supervisora Técnica da FASPG	ST
Ouvidor	OUV

Fonte: A autora.

A partir das entrevistas realizadas com estes sujeitos, no período de setembro e outubro de 2020, foram colhidas e sistematizadas as informações perquiridas, as quais, para melhor visualização, seguem dispostas em forma de quadros e separadas pelos indicadores adotados.

Na apresentação do estado das deliberações, inicialmente é feita uma breve descrição da finalidade e/ou fundamento da deliberação - naquelas que se mostrou necessária essa explicação -, seguida dos seguintes indicadores: ações realizadas com vistas a materialização; os obstáculos, se existentes, para a materialização; resultados já alcançados com as ações realizadas; e, por fim, os recursos humanos, físicos e financeiros dispensados ou previstos para a execução da deliberação, conforme a situação em que se encontra. Destaca-se que pela natureza e situação das deliberações, os indicadores foram utilizados na avaliação de cada uma delas conforme mostrou-se cabível, de modo que nem todos os aspectos se aplicam a todas as deliberações. Para as deliberações ainda não iniciadas, são apresentadas as

justificativas e, quando for o caso, a existência de planejamento para a execução, conforme as informações obtidas junto a equipe técnica.

Ao final da apresentação dos quadros faz-se uma análise sintetizadora das deliberações, aproximando-as pela natureza, a fim de se ter uma avaliação externa geral delas, a partir dos indicadores estabelecidos.

## 1) Elaborar, implantar e publicizar protocolos de atendimento para a rede socioassistencial

A finalidade desses protocolos é nortear as ações dos profissionais no que tange aos serviços prestados pela rede socioassistencial governamental e não governamental do Município de Ponta Grossa. Desse modo, trazem as diretrizes do trabalho socioassistencial e buscam assegurar o acesso do público usuário à uma Política Pública de Assistência Social de qualidade (REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA, 2020b).

QUADRO 3 - Elaborar, implantar e publicizar protocolos de atendimento para a rede socioassistencial

(continua)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Os protocolos começaram a ser elaborados no ano de 2018 pela Comissão de Protocolo do SUAS FASPG (*).  <i>“Então nós trabalhamos com comissões. A Divisão de Regulação que é a assistente social que trabalha ali, ela montou uma comissão com representantes dos mais diversos setores da FASPG e essa comissão ia se reunindo semanalmente para montar os protocolos.” (DDGSUAS).</i></p> <p>Conforme se depreende das informações constantes no Blog do Departamento de Gestão do SUAS da FASPG, em setembro de 2019 foi publicado o Protocolo de Atendimento dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Básica; em março de 2020, o Protocolo da Proteção Social</p>	<p>A equipe considera que não existem obstáculos ou dificuldades para o integral cumprimento dessa deliberação, apenas que é algo que demanda bastante trabalho:  <i>“É só uma questão de pessoal para sentar, pegar toda a documentação federal, toda a documentação estadual, montar tudo isso. Porque ele é trabalhoso, não tem dificuldade, mas ele é trabalhoso no sentido de que você tem que fazer tudo obedecendo normas técnicas, tanto federais quanto estaduais e municipais.” (DDGSUAS).</i></p>	<p>Os protocolos representam uma grande contribuição para a padronização dos serviços:  <i>“[...] tem exemplos de instrumentais, para padronizar esses instrumentais dos serviços e os fluxos determinados. Então com isso facilita muito porque cada entidade, nós temos muitas entidades conveniadas, cada entidade fazia de uma forma o mesmo serviço. Então essa padronização dos fluxos e dos instrumentais, das fichas, dos formulários, isso vai dar uma fluidez para os serviços.” (DDGSUAS).</i></p> <p>Mas ao longo do ano de 2020 ficou prejudicada a aplicação dos protocolos que já haviam sido elaborados:  <i>“Eu acho o protocolo importantíssimo, só que infelizmente a gente ainda não conseguiu visualizar a aplicação deles,</i></p>	<p>Recursos humanos: Comissão composta por técnicos dos mais diversos setores da FASPG.</p> <p>Recursos físicos: estrutura da FAPSG.</p> <p>Recursos financeiros: não se aplica, posto que a comissão que atua nesse trabalho é composta pelos próprios funcionários da FASPG.</p>	<p>Parcialmente cumprida – ainda não foram elaborados e publicizados todos os protocolos propostos.</p>

## QUADRO 3 - Elaborar, implantar e publicizar protocolos de atendimento para a rede socioassistencial

(conclusão)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
Especial de Média Complexidade; e em dezembro de 2020, o Protocolo da Proteção Social de Alta Complexidade, estando todos disponíveis no referido blog (**). Antes de serem publicados, os protocolos foram submetidos à consulta pública. Já foi elaborado também o Protocolo de Atendimento dos Programas Socioassistenciais, o qual foi submetido a consulta no período de 28/12/2020 a 15/01/2021 (***) e em breve será publicado. Ainda falta o Protocolo dos Benefícios Eventuais.		<i>pele menos eu enquanto Departamento de Gestão, por quê? Eles foram terminados/publicados [...] para já serem implantados a partir desse ano [2020] e esse ano a pandemia atrapalhou tudo porque nós não estamos conseguindo nem ir nas instituições para saber como está essa aplicação. Porque, por exemplo, na Proteção Social Básica os serviços de convivência, por exemplo, que estariam utilizando esses protocolos, eles estão com as atividades coletivas suspensas. Então essa avaliação ela ficou prejudicada.” (DDGSUAS).</i>		

Fontes: Entrevista realizada com a Diretora do Departamento de Gestão do SUAS em 17 de setembro de 2020, bem como informações obtidas no Blog do Departamento de Gestão do SUAS da FASPG.

Notas: Informações organizadas pela autora.

(\*) REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA. **Comissão da FASPG se reúne para elaboração do Protocolo SUAS.** Blog do Departamento de Gestão do SUAS da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 21 ago. 2018. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/2018/08/21/comissao-da-faspg-se-reune-para-elaboracao-do-protocolo-suas/>. Acesso em: 08 out. 2020.

(\*\*) REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA. **Divisão de Regulação do SUAS.** Blog do Departamento de Gestão do SUAS da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 202190. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/divisao-de-regulacao-do-suas/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

(\*\*\*) REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA. **Consulta Pública:** Protocolo de atendimento dos programas socioassistenciais. Blog do Departamento de Gestão do SUAS da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 28 dez. 2020. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/2020/12/28/consulta-publica-protocolo-de-atendimento-dos-programas-socioassistenciais/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

## 2) Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da equidade, principalmente para as identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS

No sentido do que propõe essa deliberação, a Política Nacional de Capacitação do SUAS (BRASIL, 2011) estabelece que é de responsabilidade dos entes federados a implantação das ações de Gestão do Trabalho e nela as ações relacionadas à capacitação, sendo que esta deve estar fundada no princípio da educação permanente, entendida como:

[...] processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis (BRASIL, 2013b, p. 34).

QUADRO 4 - Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da equidade, principalmente para as identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS

(continua)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>A Divisão de Gestão de Trabalho do Departamento de Gestão do SUAS, em conjunto com o Núcleo Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social – NEP/SUAS/PG, instituído pelo Decreto nº 14.580/2018, elaborou o Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social 2020-2021, aprovado pela Resolução nº 03/2020 do CMAS (PONTA GROSSA, 2020a).</p> <p>Referido Plano prevê capacitações para os trabalhadores da rede socioassistencial governamental e não governamental, bem como para os conselheiros do CMAS, sendo que “[...] para montar esse plano foi feito uma</p>	<p>A pandemia de Covid-19 impediu o início das capacitações.</p> <p><i>“Essa deliberação foi materializada com o Plano de Educação Permanente, que que também não conseguimos colocar em prática devido a pandemia.” (DDGSUAS).</i></p>	<p>Não se aplica.</p>	<p>Os recursos humanos para a elaboração do Plano envolvem os membros do NEP/SUAS/PG (*). Além disso, o processo de elaboração do Plano também contou com a participação dos conselheiros do CMAS, assim como dos trabalhadores da rede governamental e não governamental, que foram convidados a responder um formulário com o intuito de “[...] subsidiar o planejamento de atividades, definições de horário, modalidade de trabalho, abordagens metodológicas, temáticas a serem trabalhadas e a divulgação do NEP/SUAS/PG.” (PONTA GROSSA, 2020b, p. 31).</p> <p>Em relação aos recursos humanos para as capacitações propriamente ditas, a equipe pretende “[...] contratar ou empresas ou palestrantes [...] para desenvolver essas atividades.” (DDGSUAS).</p>	<p>Parcialmente cumprida – foi elaborado o Plano Municipal de Educação Permanente. As capacitações não tiveram início até o momento da pesquisa.</p>

QUADRO 4 - Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da equidade, principalmente para as identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS

(conclusão)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p><i>pesquisa junto aos trabalhadores, tanto da nossa rede municipal pública quanto da privada também, então os trabalhadores das entidades colocaram o que eles sentiam de necessidade de capacitação. Então foi feita toda uma pesquisa, um formulário, eles responderam, para daí a gente selecionar os Itens a serem trabalhados durante esses dois anos” (DDGSUAS).</i></p> <p>Devido a pandemia de Covid-19, não foi possível dar início às capacitações e o Plano foi prorrogado para 2021-2022, conforme Resolução nº 11/2020 do CMAS (PONTA GROSSA, 2020c).</p> <p><i>“Então deveria estar agora em pleno funcionamento, saindo as capacitações, infelizmente não foi possível, né mais está em andamento.” (DDGSUAS).</i></p>		<p>Não se aplica.</p>	<p>Os recursos físicos para elaborar o Plano de Educação Permanente envolveram a própria estrutura física da FASPG. Para as capacitações que estão em planejamento para serem realizadas a partir de 2021, existem “[...] entidades que têm auditórios, tem os auditórios municipais também, tem o auditório da educação, tem o Centro de Cultura.” (DDGSUAS), que seriam aproveitados para isso.</p> <p>No que se refere aos recursos financeiros para a realização das capacitações previstas, “[...] tanto recursos do Município, quanto do Estado e da União podem ser utilizados. Cada recurso tem o seu destino, mas dentro do serviço que ele patrocina ele pode fazer capacitação para os servidores.” (DDGSUAS).</p>	

Fontes: Entrevista realizada com a Diretora do Departamento de Gestão do SUAS em 17 de setembro de 2020 e pesquisa documental em Ponta Grossa (2018a), Ponta Grossa (2020a), Ponta Grossa (2020b) e Ponta Grossa (2020c)

Notas: Informações organizadas pela autora.

(\*) Nos termos do Decreto Municipal nº 14.580/2018, o NEP/SUAS/PG é composto por: representante do Departamento de Gestão do SUAS/FASPG; representante do Departamento de Proteção Social Especial Básica/FASPG; representante do Departamento de Proteção Social Especial/FASPG; representante do Departamento Administrativo Financeiro/FASPG; representante da supervisão técnica/FASPG; representante da Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistente Social; representante das entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social; representante das instituições de Ensino Superior da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS-RENEP/SUAS; e representante dos usuários, participante dos Serviços Socioassistenciais (PONTA GROSSA, 2018a).

### 3) Possibilitar aos usuários a visualização da destinação dos recursos com a caracterização da instituição beneficiada, utilizando as redes sociais com uma linguagem popular

Essa deliberação insere-se no âmbito do acesso à informação e da transparência pública, possibilitando que os usuários tenham acesso aos dados referentes a destinação dos recursos públicos.

QUADRO 5 - Possibilitar aos usuários a visualização da destinação dos recursos com a caracterização da instituição beneficiada, utilizando as redes sociais com uma linguagem popular

(continua)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Visando dar cumprimento à referida deliberação, o Departamento de Gestão do SUAS disponibiliza em seu blog a lista de entidades que recebem recursos da FASPG (*), com a descrição dos serviços ofertados, metas (número de pessoas que podem atendidas em cada entidade), público alvo e valor mensal repassado. Ainda, publica mensalmente, em seu Blog (**) e Facebook (***), o relatório de metas das entidades parcerias, com valores recebidos, número de pessoas atendidas e atividades realizadas.</p> <p><i>“Todo mês é colocado quanto que cada entidade recebe, quanto que cada entidade atende. Uma outra questão que a gente fez também pra facilitar isso é que cada entidade no começo dos termos de colaboração eu monto um cartaz para que cada entidade coloque num espaço bem acessível dentro da sua instituição, um cartaz onde tenha lá o número do termo de colaboração, o valor que a entidade recebe. Isso</i></p>	Não se aplica.	<p>De maneira geral a deliberação vem sendo cumprida com as ações realizadas, mas é preciso melhorar e ampliar essa questão da divulgação das informações:</p> <p><i>“Eu acredito que a gente tenha ainda para o futuro que criar um portal com mais informações, porque eu não sou contadora, não tenho aqui no meu Departamento um contador para poder fazer essas informações. Então eu procuro traduzir as informações que eu tenho da melhor forma possível, mas não são todas as informações que eu consigo fazer. Então muita coisa fica de fora. Então a gente pretende sim ampliar isso” (DDGSUAS).</i></p> <p>Em relação ao acesso da população a essas informações, este é avaliado de forma positiva: <i>Eu acredito que os cartazes dentro das instituições têm mais alcance que o próprio Blog, mas via Facebook e via Blog eu também recebo manifestações do público. Então quer dizer que estão acessando. [...] então o acesso</i></p>	<p>Recursos humanos: pessoal do Departamento de Gestão do SUAS que alimenta o Blog e Facebook.</p> <p>Recursos físicos: equipamentos do Departamento de Gestão do SUAS, como computadores.</p> <p>Recursos financeiros: não há necessidade de recursos, pois é utilizada plataforma gratuita.</p>	Parcialmente cumprida – é preciso ampliar a divulgação das informações da destinação dos recursos.

QUADRO 5 - Possibilitar aos usuários a visualização da destinação dos recursos com a caracterização da instituição beneficiada, utilizando as redes sociais com uma linguagem popular

(conclusão)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<i>eu também faço para que o usuário daquela instituição também saiba que aquela instituição está recebendo financiamento da assistência. Porque isso as vezes, antigamente ficava um pouco apagado. A população não sabia quais eram esses valores.” (DDGSUAS).</i>		<i>ao Blog e ao Facebook do Departamento ele é grande, não sei se ele está alcançando a população como um todo, eu não tenho ainda essa resposta, mas ele tem uma visibilidade boa.</i>		

Fontes: Entrevista realizada com a Diretora do Departamento de Gestão do SUAS em 17 de setembro de 2020, bem como informações obtidas Blog e no Facebook do Departamento de Gestão do SUAS da FASPG.

Notas: Informações organizadas pela autora.

(\*) REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA. **Rede socioassistencial 2020**. Blog do Departamento de Gestão do SUAS da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2020. Disponível em: <https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2020/03/rede-gov-e-nc3a3o-gov-2020.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

(\*\*) REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA. **Divisão de monitoramento**. Blog do Departamento de Gestão do SUAS da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2020. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/programa-de-monitoramento/>. Acesso em: 29 set. 2020.

(\*\*\*) PONTA GROSSA. Fundação Municipal de Assistência Social. **Facebook do Departamento de Gestão do SUAS**. Ponta Grossa, 2020. Facebook: Departamento de Gestão do SUAS – FASPG. Disponível em: <https://www.facebook.com/dgsuas/>. Acesso em: 29 set. 2020.

#### 4) Regulamentar a Lei Municipal do SUAS

A questão de regulamentar a Lei Municipal do SUAS não foi apenas uma deliberação da XI Conferência, mas sim uma meta nacional estabelecida para todos os municípios, conforme os termos da Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013 (BRASIL, 2013c), do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, que dispunha acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do SUAS, para o quadriênio 2014-2017.

QUADRO 6 - Regularizar a Lei Municipal do SUAS

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p><i>“A Lei do Suas ele tinha uma meta nacional, veio uma meta nacional para os municípios que eles tinham que implementar essa lei e tinham que publicar essa lei. Então nós obedecemos a essa deliberação nacional, todos os municípios tiveram que fazer. Veio uma minuta mais ou menos desenhada já de como fazer. Então cada município poderia, claro, mexer nessa minuta. Então nós fizemos a comissão, montamos a nossa lei.” (DDGSUAS).</i></p> <p>O Projeto de Lei elaborado foi então enviado à Câmara Municipal pelo chefe do Poder Executivo, tendo sido aprovado em Sessão Ordinária da Câmara realizada no dia 27 de novembro de 2017 (PONTA GROSSA, 2017g). Posteriormente o Projeto de Lei foi sancionado pelo Prefeito Municipal, tornando-se a Lei nº 13.008, de 30 de novembro de 2017, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS no município de Ponta Grossa, e dá outras providências (PONTA GROSSA, 2017c).</p>	Não se aplica	Não se aplica	<p>Recursos humanos: <i>“Comissão da Fundação. Depois passou pelo Legislativo e Procuradoria, passou por todos os órgãos necessários, tem que passar pela Câmara. Mas o início dela foi através de uma Comissão.” (DDGSUAS).</i></p> <p>Recursos físicos e financeiros – não se aplicam.</p>	Cumprida – foi elaborada a Lei que dispõe sobre o SUAS no Município.

Fontes: Entrevista realizada com a Diretora do Departamento de Gestão do SUAS em 17 de setembro de 2020 e pesquisa documental em Ponta Grossa (2017c) e Ponta Grossa (2017g).

Nota: Informações organizadas pela autora.

### **5) Desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social oriundos das diferentes fontes (União e Estado).**

O objetivo dessa deliberação era inaugurar “[...] um novo parâmetro administrativo e financeiro [...] que trouxesse maior qualidade, agilidade e eficiência na execução da Política Pública de Assistência Social no município de Ponta Grossa.” (PONTA GROSSA, 2020a, p. 7).

QUADRO 7 - Desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social oriundos das diferentes fontes (União e Estado).

(continua)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>A materialização dessa deliberação se deu com a criação da Fundação Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG), por meio de Lei nº 13.010, de 30 de novembro de 2017 (PONTA GROSSA, 2017a). Referida Fundação foi composta por um setor de compras exclusivo para a Política de Assistência Social, o que proporcionou agilidade no processo de aquisição de bens e facilitou a utilização dos recursos.</p> <p><i>“Por que que nós decidimos mudar para Fundação? A Fundação é uma administração indireta do Poder Público. E ela sendo indireta dá possibilidade de manter a estrutura totalmente independente. Antes com a Secretaria era usada a da Prefeitura. Por exemplo o setor contábil entrava na fila lá com o setor da contabilidade da Prefeitura. O setor de compras também entrava na fila e por exemplo entre assistência social e saúde era a saúde que tinha prioridade. Então quando nós decidimos transformar a Secretaria, que era uma administração direta para uma indireta, foi exatamente uma das coisas que mais pesou nessa decisão foi a questão da utilização dos recursos, seja o próprio, estadual ou federal.” (ST).</i></p>	<p>Não se aplica.</p>	<p>A deliberação foi alcançada, destacando-se como principal resultado a <i>“Agilidade da utilização do recurso. [...] não é só usar o dinheiro por usar, mas é dar melhor estrutura, qualidade nos serviços prestados [...]” (ST).</i></p>	<p>Recursos humanos: <i>“Quem discutiu a estruturação da FASPG foram os profissionais da antiga Secretaria. Não só os técnicos, mas pessoas de mais tempo na secretaria, pessoas/administrativos que apesar de não serem os técnicos da política diretamente, tinham toda uma informação, conhecimento de como fazer isso acontecer.” (ST).</i> Para compor o quadro de pessoal <i>“Primeiro foram sendo trazidos aqueles que já trabalhavam na antiga Secretaria. E aqueles profissionais que por força de lei de criação não haviam na estrutura, foram buscados na Prefeitura.” (ST).</i></p> <p>Especificamente em relação ao setor de compras da FASPG, a equipe é composta pela diretora do setor, por contadores e outros profissionais que fazem o trabalho de apoio ao setor, dentre os quais estão os pregoeiros.</p> <p>Recursos físicos: a FASPG continuou funcionando no mesmo prédio onde estava a extinta Secretaria Municipal de Assistência Social. Mas, a estrutura foi toda remodelada para comportar seus departamentos e setores, incluindo-se aí o setor de compras. Além disso, nos termos do artigo 4º do Decreto nº 17.195, de 31/03/2020, que aprova o estatuto da FASPG, os bens móveis e imóveis da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Fundação Proamor de Assistência Social passaram a integrar o patrimônio da FASPG (PONTA GROSSA, 2020d).</p>	<p>Cumprida – foi criada a FASPG, com um setor de compras próprio para a Assistência Social, definido no PMAS como ação estratégica para dar cumprimento a essa deliberação. Com isso, a equipe técnica considera que houve a desburocratização da aplicação dos recursos financeiros.</p>

QUADRO 7 - Desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social oriundos das diferentes fontes (União e Estado)

(conclusão)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
			<p>Recursos financeiros: <i>“Quando nós pensamos a criação da Fundação, a gente já foi pensando em orçamento pra tudo o que antes não tinha. [...] claro que aumentou o nosso orçamento, porque hoje nós temos setores e funcionários que antes a gente não havia necessidade. Mas nós fomos fazendo concomitantemente. Pra cada novo setor a gente já criava uma rubrica para que ela pudesse ser atendida financeiramente [...]”</i> (ST).</p> <p>Mas, por exemplo, <i>“Para a Prefeitura não houve muito impacto financeiro na questão de profissionais”</i> (ST), pois muitos dos que já trabalhavam na Secretaria Municipal de Assistência Social e na Fundação Municipal Proamor de Assistência Social apenas foram transferidos para a então criada Fundação Municipal de Assistência Social, nos termos do Decreto nº 13.950, de 17/01/2018 (PONTA GROSSA, 2018b).</p>	

Fontes: Entrevista realizada com a Supervisora Técnica da FASPG em 04 de setembro de 2020 e pesquisa documental em Ponta Grossa (2017a), Ponta Grossa (2018b) e Ponta Grossa (2020d).

Nota: Informações organizadas pela autora.

## 6) Reestruturar a gestão financeira do SUAS e capacitação da equipe para utilização eficiente de 100% dos recursos disponíveis.

Esta deliberação está ligada aos mesmos fins da anterior, tendo por meta inaugurar um novo padrão na gestão financeira da Política da Assistência Social do Município, com a reestruturação do órgão gestor, aliado a capacitação dos profissionais para utilização dos recursos disponíveis de forma eficiente.

QUADRO 8 - Reestruturar a gestão financeira do SUAS e capacitação da equipe para utilização eficiente de 100% dos recursos disponíveis

(continua)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Com a criação da FASPG, através da Lei nº 13.010, de 30 de novembro de 2017 (PONTA GROSSA, 2017a) foram organizados todos os setores financeiros próprios para a assistência social. Foi criado o Departamento Administrativo Financeiro, subdivido em setores.</p> <p>Em relação a capacitação a que se refere a deliberação, esta é contínua.  <i>“A capacitação [...] ela pode vir pelo Governo Estadual, pelo Governo Federal, através de presença física [...] e o Município garante essa participação [...].</i>  <i>Nós temos o Escritório Regional que nós temos um relacionamento muito próximo [...] e eles também capacitam quando necessário, tão sempre nos orientando ou pelo menos indicando pessoas no Estado que possam nos ajudar.</i>  <i>Nós temos hoje dentro da Fundação, nós temos o NEEP que é o Núcleo de Educação</i></p>	Não se aplica	<p>A deliberação foi materializada e os resultados esperados foram/estão sendo alcançados, destacando-se na questão da reestruturação da gestão financeira do SUAS a agilidade na utilização dos recursos.</p> <p><i>“Hoje nós somos capazes de ver a coisa acontecer de uma maneira diferente, muito mais rápida [...].” (ST).</i></p>	<p>Os recursos humanos para a reestruturação da gestão financeira referem-se ao pessoal que passou a atuar no âmbito do Departamento Administrativo Financeiro e seus respectivos setores, havendo nesse sentido os cargos de Diretor do Departamento Administrativo Financeiro, de Supervisor Financeiro e Orçamentário e as chefias de cada setor. O quadro de pessoal da FASPG foi estabelecido na própria Lei de criação da entidade (PONTA GROSSA, 2017a).</p> <p>Relativo aos recursos físicos utilizados para o cumprimento dessa deliberação, no que respeita a reestruturação da gestão financeira foi utilizada a mesma estrutura predial da extinta Secretaria Municipal de Assistência Social para comportar os setores financeiros criados. No que concerne as capacitações, quando são ofertadas pelo Município ocorrem na própria Prefeitura, onde <i>“[...] tem as salas de reuniões tanto da saúde quanto da educação</i></p>	Cumprida – a gestão financeira foi reestruturada com a criação da FASPG. A capacitação a que se refere a deliberação é contínua.

QUADRO 8 - Reestruturar a gestão financeira do SUAS e capacitação da equipe para utilização eficiente de 100% dos recursos disponíveis

(conclusão)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p><i>.Permanente. [...] quando eu funcionária sinto necessidade de alguma capacitação eu posso sugerir ao NEEP e daí ele vai ver a possibilidade de fazer acontecer, se é uma necessidade só minha ou de muitos. E o NEEP sugere muitos cursos de capacitação também. Então o NEEP auxilia muito nisso. E nós temos a própria Prefeitura. Então como nós temos [...] esses setores novos, a própria Prefeitura capacitou [...] o pessoal do orçamentário, do Fundo [...]. A Prefeitura tá sempre nos apoiando nisso.” (ST).</i></p>			<p><i>ou então a Prefeitura providencia outro espaço [...]” (ST).</i></p> <p>Sobre os recursos financeiros para reestruturar a gestão financeira, com a criação dos setores financeiros e cargos necessários não houve grande impacto para o Município, posto que “[...] foram utilizados os recursos da antiga Secretaria [...]” (ST) e muitos dos funcionários que já atuavam no âmbito da assistência social, compreendendo a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Fundação Municipal Proamor de Assistência Social, apenas foram transferidos para desempenhar as funções na FASPG.</p> <p>Para a realização das capacitações, “No orçamento da Fundação ele tem lá um valor estipulado [...]” (ST).</p>	

Fonte: Entrevista realizada com a Supervisora Técnica da FASPG em 04 de setembro de 2020 e pesquisa documental em Ponta Grossa (2017a).

Nota: Informações organizadas pela autora.

### **7) Publicizar os dados orçamentários da Política de Assistência Social municipal por diversos meios (site, redes sociais, televisão, jornais, rádio, equipamentos públicos, entre outros) para garantir amplo acesso à população**

Referida deliberação busca cumprir as disposições legais que garantem a transparência e o acesso à informação no âmbito da administração pública. A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência, determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em meios eletrônicos de acesso público.

QUADRO 9 - Publicizar os dados orçamentários da Política de Assistência Social municipal por diversos meios (site, redes sociais, tv, jornais, rádio, equipamentos públicos, entre outros) para garantir amplo acesso à população

Ações realizadas	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
Os dados orçamentários da Política de Assistência Social são publicizados no Portal da Transparência e também no Diário Oficial do Município considerando que isso trata-se de obrigação legal.	Não se aplica.	A divulgação dos dados orçamentários vem sendo feita, mas precisa ser aprimorada. <i>“Nós temos que tornar ele prático para as pessoas fazerem a leitura. Isso ele não é, é bem complicado. A gente tinha que encontrar uma maneira mais fácil pra que as pessoas possam entender né. [...] isso a gente vai ter que resolver ainda [...]. Buscar todas as possibilidades pra que a gente possa tornar mais acessível, tanto a informação quanto a leitura disso tudo para as pessoas.” (ST).</i>	Recursos humanos: pessoal do orçamentário financeiro da FASPG que alimenta o Portal.  Recursos físicos e financeiros: não se aplicam.	Parcialmente cumprida – os dados orçamentários ainda não são divulgados nos diferentes meios pretendidos na deliberação. Além disso, é preciso desenvolver maneiras para tornar mais acessível a compreensão dessas informações orçamentárias pela população.

Fonte: Entrevista realizada com a Supervisora Técnica da FASPG em 04 de setembro de 2020.

Nota: Informações organizadas pela autora.

## 8) Garantir intérpretes de libras em todos os serviços públicos

QUADRO 10 - Garantir intérpretes de libras em todos os serviços públicos

Ações realizadas	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
A deliberação não foi cumprida ainda devido à falta de profissionais. <i>Por que a gente não tem funcionário? Por que não tem concurso. Por que não tem concurso? Porque não tem limite prudencial. Ele esbarra no limite prudencial (*). Hoje nós não podemos chamar ninguém. [...] tem que esperar a autorização de concurso. (ST).</i>	Falta de profissionais.	Não se aplica	Não se aplica.	Não cumprida

Fonte: Entrevista realizada com a Supervisora Técnica da FASPG em 04 de setembro de 2020.

Notas: Informações organizadas pela autora.

(\*) O limite prudencial refere-se ao limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - para gastos com pessoal. Na esfera municipal a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não pode exceder a 60% da receita corrente líquida, sendo 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo. Esse limite é verificado ao final de cada quadrimestre, e caso a despesa total com pessoal ultrapasse a porcentagem de 95% do limite máximo, o ente é proibido de realizar qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa (BRASIL, 2000).

### 9) Estimular a participação dos usuários, traduzindo os dados contábeis em informações acessíveis de fácil linguagem e interpretação.

QUADRO 11 - Estimular a participação dos usuários, traduzindo os dados contábeis em informações acessíveis de fácil linguagem e interpretação

Ações realizadas	Obstáculos/ dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Esta deliberação ainda não foi cumprida. <i>A nossa dificuldade [...] é o funcionário. Se você tem mais funcionário você consegue atender mais coisas.</i></p> <p>Diante da falta de funcionários é sempre a mesma equipe que discute os mais diferentes assuntos. Com isso: <i>“[...] acaba que faltando tempo para pensar em outras possibilidades e necessidades né. Então as vezes você deixa de lado porque você tem prioridades. Não é descaso com aquilo que tem que ser feito, mas você tem que colocar prioridade.”</i></p> <p>Mas a intenção é dar cumprimento a essa deliberação, considerando que o PMAS compreende ainda o ano de 2021. <i>“Nós temos até o ano que vem, a gente vai ter que correr pra fazer [...].” (ST).</i></p>	Falta de profissionais.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não cumprida.

Fonte: Entrevista realizada com a Supervisora Técnica da FASPG em 04 de setembro de 2020.

Nota: Informações organizadas pela autora.

**10) Garantir, através da rede socioassistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social.**

QUADRO 12 - Garantir, através da rede socioassistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social

Ações realizadas	Obstáculos/ dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Essa deliberação ainda não teve andamento. “[...] não foi feita uma ação específica em atendimento [...]” (ST). No entanto, a intenção é ainda dar cumprimento a essa deliberação e, caso isso não seja possível, que seja rediscutida e reavaliada na próxima conferência. “Quando isso acontece, [...] numa conferência seguinte a gente faz uma análise e na hora do trabalho em grupo a gente sempre leva alguma coisa [...]. A conferência que vai decidir né, se a gente precisa fazer ou se não precisa, se agora deixe quieto. Aí a própria conferência trata isso.” (ST).</p>	<p>Um dos obstáculos apontados para o cumprimento dessa deliberação também se refere a falta de recursos humanos: “A falta de pessoal é um entrave muito grande, e esse é um problema que a gente vem apontando a muito tempo. É aquela coisa né, o grupo que faz é o grupo que decide.” (ST).</p>	<p>Não se aplica</p>	<p>Não se aplica</p>	<p>Não cumprida</p>

Fonte: Entrevista realizada com a Supervisora Técnica da FASPG em 04 de setembro de 2020.

Nota: Informações organizadas pela autora.

### 11) Implementar uma equipe contendo assistente social, psicólogo e advogado, para assessorar as ações dos Conselhos Tutelares do município de Ponta Grossa.

QUADRO 13 - Implementar uma equipe contendo assistente social, psicólogo e advogado, para assessorar as ações dos Conselhos Tutelares do Município de Ponta Grossa.

Ações realizadas	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
A deliberação não foi cumprida e também entra na questão da falta de profissionais, sendo necessária a realização de concurso.	Falta de profissionais.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não cumprida.

Fonte: Entrevista realizada com a Supervisora Técnica da FASPG em 04 de setembro de 2020.

Nota: Informações organizadas pela autora.

### 12) Promover discussões entre os Conselhos para definir serviços que são da Assistência, Saúde ou Educação.

O propósito dessa deliberação é criar o chamado “Conselhão”, formado por representantes dos diversos conselhos de Políticas Públicas e de Garantia de Direitos para a discussão de assuntos afins, através de reuniões periódicas (PONTA GROSSA, 2017b).

QUADRO 14 - Promover discussões entre os Conselhos para definir serviços que são da Assistência, Saúde ou Educação.

(continua)

Ações realizadas	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<i>“Olha, há 12 anos atrás, mais [...] mais de 16 anos atrás, o Conselho da Criança vem lutando pra formar a gente chama de conselhão. Um Conselho maior né. Esse conselhão teria a responsabilidade de sentar pra discutir as ações afins que compreende outras políticas. E na época quando o Conselho da Criança começou é... não foi bem acolhida essa informação pelos outros presidentes, pelos presidentes dos Conselhos à época. E [...] agora nós estamos com uma situação que a Fundação vem</i>	Resistência dos conselhos em aceitar a interferência de outros.	Não se aplica.	Recursos humanos: “A ideia do Conselhão [...] é para que [...] o presidente e o vice-presidente de cada conselho sentem à mesa para discutir políticas afins né. Daí eles que levam para os demais conselheiros.	Não cumprida – foi iniciado um trabalho no sentido do que propõe a deliberação com o Conselho dos Direitos da

QUADRO 14 - Promover discussões entre os Conselhos para definir serviços que são da Assistência, Saúde ou Educação

(conclusão)

Ações realizadas	Obstáculos/ dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p><i>encontrando através da Proteção Especial por conta do acolhimento de irmãos. Estamos com um recurso que veio pra ser destinado às instituições que cumprem as normativas. E nós só temos uma. As outras não vão poder receber recurso porque elas não se adaptaram, não [...] cumpriram esta regra né. O acolhimento não tem mais idade, não mais sexo [...] tem que acolher o grupo de irmãos. E aí numa reunião do Conselho de Assistência [...] alguém lá levantou a possibilidade de a gente se reunir com o Conselho da Criança pra que o Conselho pelo menos fale a mesma língua. [...] o Conselho da Criança acaba deliberando a destinação de recurso para as instituições, mesmo se eles não tiverem se adaptado as novas regras, ao reordenamento.</i></p> <p><i>Então nós conseguimos, agora temos uma reunião marcada onde vamos nos reunir para poder resolver isso. E eu estou assim bem animada porque eu acho que é a nossa porta de entrada pra esse trabalho.</i></p> <p><i>Com o Conselho do Idoso, esse é fácil. O Conselho do Idoso e da Pessoa com Deficiência e o nosso usam a mesma estrutura. Dias alternados, cada um no seu dia, no seu horário. É uma única estrutura. As três técnicas trabalham todos os dias juntas. Cada uma na sua sala, mas uma acudindo a outra. Uma suprimindo a outra quando alguém precisa de alguma coisa. E daí isso nos aproxima. Então em relação a esses conselhos muito que bem.</i></p> <p><i>O da educação já aconteceu de a gente ter que sentar junto, mas a gente não conseguiu dar continuidade. E o da saúde a gente tem tido um contato mais fácil, mas ainda [...] estamos engatinhando. Então seja qual for a situação, a gente precisa melhorar. Nós temos que desenvolver isso. E é uma [...] briga, uma luta que o Município vem travando a muito tempo. Mas é uma guerra de forças mesmo aí né. Quem manda mais quem manda menos.</i></p> <p><i>Mas começamos [...] abrimos a porta.</i></p>			<p><i>Nesse momento como vai ser um trabalho de estudo, de orientação e de mudança, então nós montamos um grupo de técnicos mesmo pra poder trabalhar.” (ST).</i></p> <p>Recursos físicos e financeiros: não se aplica.</p>	Criança e do Adolescente.

Fonte: Entrevista realizada com a Supervisora Técnica da FASP em 04 de setembro de 2020.

Nota: Informações organizadas pela autora.

### 13) Implantar e implementar serviços para o público prioritário com foco na intersectorialidade e divulgação destes e outros serviços ofertados pela rede socioassistencial.

Essa deliberação propõe o fortalecimento e implementação dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, bem como que sejam promovidos em articulação com a rede socioassistencial e intersectorial (PONTA GROSSA, 2017b).

QUADRO 15 - Implantar e implementar serviços para o público prioritário com foco na intersectorialidade e divulgação destes e outros serviços ofertados pela rede socioassistencial.

Ações realizadas	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Os serviços para o público prioritário com foco na intersectorialidade vêm sendo ofertados.</p> <p><i>“A gente faz muito trabalho assim. Inclusive nós temos grupos de trabalho, grupos de estudo que as próprias secretarias, diferentes secretarias de políticas públicas, se reúnem para discutir determinados assuntos. Então essa questão ela é na sua amplitude, quer dizer entre políticas públicas diferentes [...], mas também dentro da própria Fundação. Hoje os departamentos trabalham muito próximos, nós estamos constantemente sentados, discutindo, buscando soluções. A família X ela é atendida pela básica, pela especial né. O setor administrativo lá, as vezes a gente precisa do setor administrativo pra prestar um atendimento. [...] esse trabalho junto a gente vem fortalecendo muito, nós temos um grupo bastante coeso e bastante maduro no trabalho dentro da secretaria sabe. Precisamos muita coisa, mas a gente se fortaleceu e a busca para transformação pra Fundação é que fez isso.” (ST).</i></p> <p>Os serviços para o público prioritário são ofertados, por exemplo, por entidades que celebram termos de colaboração com o município para tanto. Assim, <i>“[...] poder público e instituição se reúnem, se fortaleçam para dar atendimento a esse público prioritário.” (ST).</i></p> <p>Quanto a divulgação dos serviços, tem-se que isso é feito, entre outros meios, através do Blog do Departamento de Gestão do SUAS.</p>	<p><i>“Aonde que estão essas nossas dificuldades [...]? Em funcionários. O nosso grande calcanhar de Aquiles é [...] recursos humanos, de todas as funções, até do motorista lá, a gente precisa de mais gente. Então [...] a hora que nós conseguirmos fazer o concurso [...] e chamar novos profissionais, a gente vai conseguir minimizar as dificuldades que nós temos, resolver a gente não resolve.” (ST).</i></p>	<p>Essa deliberação refere-se a um trabalho contínuo. <i>“Ela tá constantemente em funcionamento, em aplicação, execução.” (ST).</i></p>	<p>Recursos humanos: profissionais da Proteção Social Básica e Especial, bem como os vinculados as instituições que firmaram parcerias para a prestação dos serviços.</p> <p>Recursos físicos: estão relacionados aos equipamentos da Proteção Social Básica e Especial e à estrutura física das entidades parcerias.</p> <p>Recursos financeiros: são oriundos dos recursos destinados para a Assistência Social das instâncias Federal, Estadual e Municipal.</p>	<p>Parcialmente cumprida - considerando que a deliberação se refere a serviços que estão em constante execução e que a insuficiência de funcionários afeta o andamento dessa deliberação, pode-se considerar que está sendo parcialmente cumprida.</p>

Fonte: Entrevista realizada com a Supervisora Técnica da FASPG em 11 de setembro de 2020.

Nota: Informações organizadas pela autora.

**14) Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência**

O Centro-Dia para Idosos caracteriza-se como “[...] um espaço destinado a proporcionar acolhimento, proteção e convivência a idosos semidependentes, cujas famílias não tenham condições de prover estes cuidados durante todo o dia ou parte dele.” (SÃO PAULO, 2014, p.11).

Nos termos da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o Centro-Dia para Idosos é um serviço da Proteção Social Especial de Média Complexidade, classificado como Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com deficiência, idosas e suas famílias (BRASIL, 2009a).

QUADRO 16 - Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência

(continua)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
Para o cumprimento desta deliberação o Município de Ponta Grossa, por intermédio da FASPG, lançou o Edital de Chamamento Público nº 004/2019 com o objetivo de selecionar Organizações da Sociedade Civil – OSC interessadas em celebrar Termo de Colaboração para a execução do serviço de Centro-Dia para a pessoa idosa, com 60 metas/vagas. De acordo com o artigo 2º, inciso, VII da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a qual estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, o Termo de Colaboração refere-se ao instrumento por meio do qual são formalizadas citadas parcerias, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública, que envolvam a transferência de recursos à OSC.	A dificuldade apontada se refere aos percalços para a implantação da unidade governamental de Centro-Dia, como a questão do limite prudencial que obstaculiza a contratação de profissionais para atuarem nesse equipamento.	“[...] embora a gente não tenha [...] executado na forma governamental, implantado esse serviço governamental, [...] ele tá sendo muito bem executado. (CDMC).  A entidade que executa o serviço está realizando um	Recursos humanos: “ <i>Tem equipe NOB/RH completa. Quando a gente lançou o edital a gente pegou todas as especificações de Centro-Dia e era requisito obrigatório ter todos esses profissionais.</i> ” (CDMC).  Conforme o Edital de Chamamento Público nº 004/2019, a equipe mínima do Centro-Dia é de 01 coordenador; 01 assistente social; 01 psicólogo; 01 terapeuta ocupacional; cuidador, sendo 01 profissional para até 10 usuários, por turno; 01 motorista, 01 ajudante geral; e 01 auxiliar administrativo (PONTA GROSSA, 2019a).	Parcialmente cumprida – Nos termos das ações estratégicas definidas no PMAS para cumprir essa deliberação (quadro 1) tem-se que foi realizado Edital de Chamamento para entidades que executam o serviço, mas não foi implantada unidade pública de Centro-Dia.

QUADRO 16 - Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência

(continuação)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>A partir do edital de chamamento, a entidade selecionada para executar o serviço e que firmou Termo de Colaboração com o Município, por meio da FASPG, com vigência de 24 meses – 22 janeiro de 2020 a 21 de janeiro de 2022 -, foi a Associação dos Deficientes Físicos de Ponta Grossa – ADFPG.</p> <p><i>“[...] a gente entende que seria de responsabilidade do Município ter o equipamento próprio, mas hoje a gente não dispõe de nenhum Centro-Dia governamental, a gente compra as metas. Então a gente lançou o edital [...] e a gente lançou inicialmente com 60 metas. Como era um serviço que ainda não era executado pelas entidades na modalidade Centro-Dia [...] a entidade que [...] acabou ficando com as vagas optou por ficar apenas com 40 vagas. Então a gente hoje atualmente tem 40 vagas conveniadas né com uma entidade do Município.</i></p> <p><i>“[...] nós temos a intenção é de aumentar esse número de metas né. A gente entende que ela não é suficiente pela realidade do Município. Teoricamente esse edital ele ainda vale pro ano que vem [2021]. A gente pode abrir ano que vem novamente esse edital com essas vinte vagas remanescentes, mas pro próximo edital com certeza nós vamos abrir mais vagas.”</i> (CDMC).</p> <p>Em relação a unidade pública de Centro-Dia, definida como uma ação estratégica para a execução da deliberação no PMAS 2018-2021, não</p>		<p>trabalho muito bom. <i>“A gente espera que inclusive essa mesma entidade possa aumentar o número de metas, porque o trabalho que tá sendo executado é bem satisfatório.”</i> (CDMC).</p>	<p>Recursos físicos: estrutura da entidade que executa o serviço de Centro-Dia atualmente no Município, ou seja, da ADFPG. Para ser classificada no chamamento público, nos termos do edital nº 004/2019, no que tange ao ambiente físico a entidade deveria contar com recepção; salas para coordenação, para apoio administrativo e para equipe técnica; sala para escuta individualizada e sala ampla para múltiplas atividades; ambiente para períodos de descanso; cozinha; área de refeitório; banheiros adaptados (masculino e feminino); área externa (PONTA GROSSA, 2019a).</p> <p>Recursos financeiros: são provenientes do orçamento municipal, através da FASPG/FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social (PONTA GROSSA, 2019a). Nos moldes do Termo de Colaboração nº 023/2020 celebrado entre o Município de Ponta Grossa, por intermédio da FASPG, e a ADFPG, o montante total de recursos a serem empregados na execução do referido Termo de Colaboração era inicialmente de R\$ 1.209.120,00 (um milhão duzentos e</p>	<p>Mesmo no âmbito da entidade que presta o serviço, é necessário ofertar mais vagas.</p>

QUADRO 16 - Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência

(conclusão)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>foi implantada e nem há previsão de que isso aconteça.</p> <p><i>“Isso é meio complicado. A gente sempre está esbarrando no limite prudencial né. Os equipamentos que a gente tem governamental já tem uma NOB/RH bem reduzida, bem no limite. Então acaba sendo mais viável a gente comprar essas metas né, um serviço especializado, do que executar pelo Município.”</i> (CDMC).</p>			<p>nove mil e cento e vinte reais), repassados em parcelas mensais (PONTA GROSSA, 2020e). No entanto, em atendimento ao Decreto Municipal nº 17.276/2020 que dispõe sobre o contingenciamento de gastos públicos durante o período de calamidade pública, em decorrência da pandemia de COVID-19, até 31 de dezembro de 2020, as partes firmaram, na data de 21 de julho de 2020, um aditivo ao Termo de Colaboração celebrado, por meio do qual o valor foi reduzido para R\$ 1.146.927,15 (um milhão, cento e quarenta e seis mil, novecentos e sete reais e quinze centavos). (PONTA GROSSA, 2020f).</p>	

Fontes: Entrevista realizada com a Chefe de Média Complexidade da FASPG em 11 de setembro de 2020, bem como pesquisa documental em Ponta Grossa (2019a), Ponta Grossa (2020e) e Ponta Grossa (2020f).

Nota: Informações organizadas pela autora.

### 15) Disponibilizar equipe de apoio e recursos financeiros para viabilizar o reordenamento do serviço de acolhimento institucional.

A questão do reordenamento do serviço de acolhimento institucional a que se refere a deliberação é uma demanda trazida pelo Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, publicado no ano de 2006, o qual indicava a necessidade de adequar e qualificar os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (BRASIL, 2006), serviços estes que integram a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a). Diante disso, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por meio da Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009, aprovaram o

documento: Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, o qual tem como objetivo “[...] regulamentar, no território nacional a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social.” (BRASIL, 2009b, p. 17).

Já por meio da Resolução CNAS nº 23, de 27 de setembro de 2013, foram aprovados os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada ou Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos de idade, no âmbito dos municípios e Distrito Federal.

Nos termos do artigo 1º, parágrafo único, da mencionada Resolução (BRASIL, 2013d, p. 2) entende-se por expansão qualificada e reordenamento:

- I. Expansão qualificada: a implantação de novos Serviços de Acolhimento de acordo com as normativas vigentes.
- II. Reordenamento: o processo gradativo que envolve a gestão, as unidades de oferta do serviço e os usuários, visando à qualificação da rede de Serviços de Acolhimento existentes e a adequação desses às normativas vigentes.

No âmbito do Estado do Paraná o cofinanciamento se deu a partir da Deliberação nº 039/2014 do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/PR que deliberou pela expansão do Piso Paranaense de Assistência Social, na modalidade PPAS – IV – Acolhimento, com foco no Reordenamento dos Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, conforme previsto na Resolução nº 23/2013 (PARANÁ, 2014).

Ademais, no sentido de fomentar o processo de conclusão do reordenamento, o Conselho Estadual de Assistência Social – CEDCA/PR publicou a Deliberação nº 55/2016, que prevê o repasse de incentivo financeiro a todos os municípios que possuem serviços de acolhimento (PARANÁ, 2016).

QUADRO 17 - Disponibilizar equipe de apoio e recursos financeiros para viabilizar o reordenamento do serviço de acolhimento institucional

(continua)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Como ações estratégicas para viabilizar o reordenamento, no ano de 2017 foi iniciada a realização de capacitações, em parceria com o Núcleo de Estudos, Pesquisa, Extensão e Assessoria sobre Infância e Adolescência do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Ponta Grossa, para os profissionais das instituições de acolhimento às crianças e adolescentes do Município, abordando, entre outros aspectos, o processo do reordenamento (*). Contudo, essas capacitações não foram contínuas.</p> <p><i>“As capacitações foram realizadas em 2017, mas daí elas não continuaram sendo feitas.” (CDAC).</i></p> <p>Atualmente existe um planejamento para dar prosseguimento nessa questão:</p> <p><i>“Eu tenho um planejamento, onde o que que a gente vai tá fazendo. A gente vai tá chamando toda a rede para fazer capacitações, [...] trazer alguns temas que forem mais relevantes ou que as equipes façam votação. [...] eu queria trazer temas concretos que a gente consiga aliar ao cotidiano, que seja algo que eles realmente queiram estar. Só que agora por conta da pandemia, tudo aquilo que a gente tinha planejado e de conseguir executar as capacitações e tudo mais a gente teve uma ruptura. Agora eu estou reinventando a proposta da capacitação aonde eu já entrei em contato com a Assistente Social do MP. Ela [...] será a primeira desse ano [2020], se der tempo eu vou fazer mais uma, mas a primeira desse ano vai ser para o nosso abrigo primeiro depois para as outras. Então ela vai gravar Um vídeo, a gente vai tentar fazer dessa forma para tentar se adequar com a realidade que a gente tem hoje.” (CDAC).</i></p>	<p>Um dos principais obstáculos é a resistência das entidades na implantação do reordenamento, especificamente no que diz respeito ao acolhimento de grupo de irmãos, que passou a ser obrigatório, independentemente de sexo ou faixa etária. Isso porque até então as entidades atendiam grupos específicos e algumas mostram-se resistentes a essa mudança.</p> <p><i>“Então as próprias instituições de acolhimento elas têm uma resistência. Elas fizeram um documento [...] pro Prefeito dizendo que não tem como acolher adolescente junto com bebezinho” (CDAC).</i></p>	<p><i>“[...] nós ainda não temos 100% dos serviços reordenados. O reordenamento está em processo ainda.” (CDAC).</i></p> <p>A avaliação sobre a materialização dessa deliberação é que houve melhorias a partir das ações realizadas, especialmente com a realização do chamamento público, por meio do qual estabeleceu-se que as entidades que pretendessem executar o serviço de acolhimento institucional deveriam se adequar a legislação referente ao reordenamento. Cita-se o exemplo o avanço no Instituto João XXIII:</p> <p><i>“Veja, historicamente o João XXXIII atendia 100 meninos né. Me chamou muito a atenção porque o João</i></p>	<p>Recursos humanos: profissionais da rede socioassistencial na realização de capacitações e a Chefe de Divisão de Alta Complexidade no acompanhamento das entidades. Especificamente em relação a equipe profissional que trabalha no âmbito das entidades que firmaram Termo de Colaboração, esta é composta, de forma geral, por coordenador, assistente social, psicólogo, cuidador, educador social, mãe social, auxiliar administrativo, auxiliar de serviços gerais, cozinheira e motorista.</p> <p>Recursos físicos: estrutura das próprias instituições. Nos termos do Edital de Chamamento Público nº 003/2019, a unidade institucional deve estar adequada com estrutura física e mobiliários que atendam às necessidades, peculiares à faixa etária, respeitando as diversidades entre a primeira, a segunda</p>	<p>Parcialmente cumprida – Ainda não houve o reordenamento de 100% dos serviços de acolhimento institucional.</p>

QUADRO 17 - Disponibilizar equipe de apoio e recursos financeiros para viabilizar o reordenamento do serviço de acolhimento institucional

(conclusão)

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Como uma outra ação direcionada ao cumprimento dessa deliberação, é realizado o acompanhamento das entidades de acolhimento, por meio de reuniões contínuas, pela Chefe de Divisão de Alta Complexidade da FASPG. Conforme ata nº 317 do CMAS, essas reuniões tiveram início em 2018 (PONTA GROSSA, 2019b).</p> <p><i>“[...] eu institui essas reuniões para que eu me aproximasse das instituições e conseguisse sentir qual a necessidade de cada uma para propor projetos que realmente fossem atrativos e tivessem adesão.” (CDAC).</i></p> <p>Ainda no sentido de concretizar o reordenamento do serviço de acolhimento institucional, nos termos da deliberação, no ano de 2019 foi realizado o Chamamento Público nº 003, para seleção de entidades interessadas em celebrar Termo de Colaboração para a execução deste serviço, tendo como referência todas as normativas do reordenamento.</p> <p>Com isso, foram selecionadas as seguintes entidades: Núcleo Educacional Pequeno Anjo (30 vagas); Associação de Promoção à Menina (8 vagas); Francisclara – Resgate da Criança e da Família (17 vagas); e Escola Profissional Piamarta Instituto João XXIII (30 vagas), que firmaram Termo de Colaboração com o Município, por meio da FASPG, com vigência de 24 meses – 22 janeiro de 2020 a 21 de janeiro de 2021.</p> <p><i>O chamamento vem marcar essa referência de que o município quer um serviço executado com vistas ao reordenamento. Porque assim, o que impacta no município esse não cumprimento do reordenamento? É a perda do repasse de verbas federais [...]” (CDAC).</i></p>		<p><i>XXXIII foi o primeiro a começar a acolher meninas pra não dividir irmãos né. Então de repente um lugar que sempre atendeu historicamente meninos, de repente começar a atender meninas, puxa que avanço!</i></p> <p><i>E o João XXXIII foi a instituição que pelo chamamento reordenou 100%. Eles atendem de 0 a 18 anos, exatamente como tem que ser com o reordenamento.</i></p> <p><i>Tem muita coisa a fazer: temos sim, temos muitas coisas, porém você percebe assim que houve essa [...] sensibilização e essa desmistificação.” (CDAC).</i></p>	<p>infância e a adolescência (PONTA GROSSA, 2019c).</p> <p>Recursos financeiros: existem recursos federais, estaduais e municipais direcionados a questão específica do reordenamento do serviço de acolhimento institucional.</p> <p>Particularmente em relação aos recursos destinados a execução da parceria com as entidades que firmaram Termo de Colaboração, estes são oriundos do orçamento municipal, sendo que as verbas para as quatro entidades executarem o serviço pelo prazo de 24 meses somam R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões). (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA FASPG, 2020).</p>	

Fontes: Entrevista realizada com a Chefe de Divisão de Alta Complexidade da FASPG em 11 de setembro de 2020, bem como pesquisa documental em Ponta Grossa (2019b), Ponta Grossa (2019c) e no Portal da Transparência da FASPG.

Notas: Informações organizadas pela autora.

(\*) WOICIECHOWSKI, Marília. **Nepia da UEPG realiza capacitação nesta quarta-feira**. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 01 nov. 2017. Disponível em: <https://portal.uepg.br/noticias.php?id=11591>. Acesso em: 05 out. 2020.

### **16) Implantar comissão de acolhimento institucional constituída de equipe intersetorial e sistema de justiça, para realização de estudo diagnóstico e estudo pós-acolhimento, visando evitar acolhimento desnecessário e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário**

Essa deliberação também se insere na questão do reordenamento do serviço de acolhimento institucional, atendendo disposições do documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, o qual estabelece a necessidade de equipe interprofissional realizar estudo diagnóstico para auxiliar na decisão sobre o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar (BRASIL, 2009b).

QUADRO 18 - Implantar comissão de acolhimento institucional constituída de equipe intersetorial e sistema de justiça, para realização de estudo diagnóstico e estudo pós-acolhimento, visando evitar acolhimento desnecessário e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário

(continua)

<b>Ações realizadas</b>	<b>Obstáculos/dificuldades</b>	<b>Resultados parciais</b>	<b>Recursos humanos, físicos e financeiros</b>	<b>Status da deliberação</b>
<p>A comissão definida na deliberação ainda não foi implantada, mas está em planejamento.</p> <p><i>“Agora a gente vai fazer um repasse dessas verbas estaduais [...] por conta do reordenamento. Então a gente implantou uma comissão que não é a comissão que ele [PMAS] tá falando aqui ainda, mas é uma comissão do reordenamento para a gente fazer uma avaliação de como se deu o reordenamento no Município de Ponta Grossa pra gente poder fazer o repasse dessas verbas [...] estaduais.</i></p> <p><i>Depois que a gente fizer essa etapa, a gente vai implantar daí sim a Comissão [...] do pré e pós acolhimento. É essa comissão que foi definida na Conferência. Então a gente vai implantar após essa fase aonde a gente vai chamar toda a</i></p>	Não se aplica.	Não se aplica.	<p>Recursos humanos: A Comissão será constituída, entre outros, pelos atores da rede socioassistencial, conselheiros tutelares e membros do Sistema de Justiça, que abrange Poder Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público.</p> <p>Recursos físicos: a comissão se reuniria, a princípio, na própria estrutura da FASPG.</p> <p>Recursos financeiros: <i>“Não há nada concreto ainda. Mas o gestor pode estar prevendo nos Planos de ação das</i></p>	Não cumprida

QUADRO 18 - Implantar comissão de acolhimento institucional constituída de equipe intersetorial e sistema de justiça, para realização de estudo diagnóstico e estudo pós-acolhimento, visando evitar acolhimento desnecessário e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário

(conclusão)

Ações realizadas	Obstáculos/ dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<i>rede, inclusive judiciário para estar fazendo essa implantação dessa comissão especial.” (CDAC).</i>			<i>verbas, pode planejar essa compra desses equipamentos pra implantação.” (CDAC)</i>	

Fonte: Entrevista realizada com a Chefe de Divisão de Alta Complexidade da FASPG em 11 de setembro de 2020.

Nota: Informações organizadas pela autora.

### **17) Atendimento universal, respeitando o princípio da equidade nas residências inclusivas.**

Em consonância com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), a Residência Inclusiva é uma unidade que oferta Serviço de Acolhimento Institucional no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, para jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência, que não disponham de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar.

As Residências Inclusivas devem estar inseridas na comunidade, possuir estrutura física adequada e “[...] favorecer a construção progressiva da autonomia, da inclusão social e comunitária e do desenvolvimento de capacidades adaptativas para a vida diária.” (BRASIL, 2009a, p. 33).

QUADRO 19 - Atendimento universal, respeitando o princípio da equidade nas residências inclusivas

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Para atender a deliberação, que visa garantir o atendimento universal e o respeito ao princípio da equidade nas Residências Inclusivas, foi realizado o Chamamento Público nº 003/2019 que previu dez vagas para atender o público misto, ou seja, masculino e feminino. Até então, as duas instituições que executavam o serviço de Residência Inclusiva - Associação de Atendimento para Portadoras de Necessidades Especiais Nossa Senhora de Lourdes (AAPNENSEL) e Associação Pontagrossense de Emancipação para Deficientes Físicos – APEDEF – apenas atendiam o público feminino. Com o Chamamento e posterior celebração de Termo de Colaboração essas instituições continuaram prestando o serviço, mas a APEDEF assumiu uma segunda casa, para ofertar dez vagas mistas.</p>	<p><i>“A maior dificuldade tá em relação a saúde. Qual que é o problema? A gente tem algumas questões de ordem mental, de saúde mental mesmo, que talvez esse público, ele não seria público de estar em Residência Inclusiva. Contudo, “[...] pela necessidade da Assistência a gente acaba acolhendo.” (CDAC).</i></p> <p>Além disso, as verbas destinadas às instituições que executam o serviço não cobrem, por exemplo, despesas com medicamentos.</p> <p><i>“Toda vez que se refere a alguma questão de saúde, eles têm dificuldade, porque a verba nossa não paga, então isso é uma grande dificuldade.” (CDAC).</i></p>	<p><i>“Eu entendo que a gente tá bem no caminho certo, tem muita coisa ainda para ser feita, mas sim que a gente conseguiu realmente materializar essa deliberação e a gente conseguiu fazer esse atendimento e a ampliação da oferta desse serviço.” (CDAC).</i></p>	<p>Recursos humanos: refere-se ao quadro de pessoal que atua na Residência Inclusiva, o qual é composto por coordenador, terapeuta ocupacional, psicólogo, assistente social, cuidadores sociais, cozinheira, serviços gerais e motorista.</p> <p>Recursos físicos: própria estrutura da entidade. De acordo com o que dispõe o Edital de Chamamento Público nº 003/2019, a unidade institucional deve estar adequada com estrutura física acessível, em consonância com as Normas Técnicas pertinentes à pessoa com deficiência e mobiliários que atendam às necessidades dos acolhidos. A edificação deve ter formato semelhante à residência e organizada de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança acessibilidade e privacidade (PONTA GROSSA, 2019c).</p> <p>Recursos financeiros: para a execução do serviço de Residência Inclusiva existe verba municipal, estadual e federal. Especificamente em relação aos recursos destinados à execução da parceria com a APEDEF, que celebrou Termo de Colaboração (035/2020) para atender ao público misto, estes são provenientes do orçamento municipal, através da FASPG/Fundo Municipal de Assistência Social. O valor estipulado para esta entidade executar o serviço pelo prazo de 24 meses é de R\$ 1.905.600,00, os quais são repassados em parcelas mensais de R\$ 79.400,00 (setenta e nove mil e quatrocentos reais). (PONTA GROSSA, 2020g).</p>	<p>Cumprida/em execução</p>

Fontes: Entrevista realizada com a Chefe de Divisão de Alta Complexidade da FASPG em 11 de setembro de 2020, bem como pesquisa documental em Ponta Grossa (2019c) e Ponta Grossa (2020g).

Nota: Informações organizadas pela autora.

**18) Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo).**

A criação de ouvidorias no âmbito da administração pública encontra amparo, fundamentalmente, no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal, o qual estabelece que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção dos serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna da qualidade dos serviços. Ademais, a NOB/SUAS/2012 dispõe em seu artigo 114 que a participação social deve ser estratégia presente na gestão do SUAS, por meio do desenvolvimento de práticas e mecanismos que possibilitem o processo de planejamento e a execução da Política de Assistência Social de modo democrático e participativo. Também a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos da administração pública, destaca especificamente o papel das ouvidorias nos entes federados como canais de manifestação dos usuários.

Portanto, as ouvidorias representam um elo entre os cidadãos e a administração pública. Caracterizam-se como instâncias de promoção e defesa de direitos, bem como de participação e controle social. No caso, a criação da ouvidoria da Assistência Social visava promover um melhor atendimento às demandas dos usuários dos serviços socioassistenciais.

QUADRO 20 - Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo)

(continua)

<b>Ações realizadas/documentos comprobatórios</b>	<b>Obstáculos/dificuldades</b>	<b>Resultados parciais</b>	<b>Recursos humanos, físicos e financeiros</b>	<b>Status da deliberação</b>
A Ouvidoria foi criada por meio da Lei Municipal nº 13.010, de 30 de novembro de 2017, a qual instituiu a Fundação Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa, incluindo os cargos relacionados, entre os quais, o de Ouvidor (PONTA GROSSA, 2017a).	Não se aplica.	<i>“Eu acredito que está sendo implementado. Claro que nós sempre temos que primar pela questão da qualificação dos trabalhos. Nenhum trabalho vai</i>	Recursos humanos: Ouvidor da FASPG que executa todos os trabalhos.	Cumprida.

QUADRO 20 - Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo)

(conclusão)

Ações realizadas	Obstáculos/ dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
<p>Posteriormente, foi editado o Decreto nº 14.910, de 26 de setembro de 2018, que estabelece as competências da Ouvidoria da Fundação de Assistência Social (*). (PONTA GROSSA, 2018c).</p> <p>Existem, atualmente, cinco meios de acesso à ouvidoria: ligação telefônica pela linha 156; e-mail institucional da ouvidoria (ouvidoria.faspg@pontagrossa.pr.gov.br); pessoalmente na sede da ouvidoria que se encontra localizada no prédio da FASPG; telefone da ouvidoria (42) 3220-1065 – Ramal 2167; além da linha 0800, que possibilita a ligação de forma gratuita.</p> <p>Em relação ao acesso dos usuários a ouvidoria, “<i>não tem dificuldade de acesso porque a transparência ela é plena hoje. Então assim o canal é divulgado na página do Facebook, da Prefeitura, na página da Fundação. [...] tem banner da ouvidoria, tem cartões da ouvidoria.</i> Nós temos entregue cartões da ouvidoria nos locais, nós temos dado essa transparência.” (OUV).</p> <p>Com relação a acessibilidade “<i>Se a pessoa for deficiente visual ela pode fazer pelo telefone. Se ela for deficiente auditivo ela vai poder fazer via escrita pelo site.</i>” (DDGSUAS).</p>		<p><i>ser 100% como a gente quer. Tem questões para aprimorar. Uma proposta é trabalhar nos locais, nos espaços CRAS, CREAS, entidades, trazer uma proposta pedagógica para a ouvidoria.” (OUV).</i></p> <p><i>“Acredito que a ouvidoria é um canal da sociedade moderna para trabalhar essa visibilidade, transparência entre administração pública e a comunidade. A comunidade tem vindo atrás da ouvidoria. Os resultados são bem positivos.” (OUV).</i></p> <p>Desde sua criação em 2018, a ouvidoria está numa faixa, ao todo, de 500-600 atendimentos realizados, sendo que a linha 156, canal mais utilizado, registrou 361 atendimentos de 2018 até final do primeiro semestre de 2020.</p>	<p>Recursos físicos: no âmbito do prédio da FASPG existe a sala da ouvidoria, que dispõem dos equipamentos necessários para a realização dos atendimentos, como computador e telefone. Neste espaço também são realizados os atendimentos presenciais pelo ouvidor.</p> <p>Recursos financeiros: referem aos gastos despendidos com o pagamento do salário do ouvidor, o qual é feito pelo município.</p> <p><i>“Tem uma parte do orçamento da Assistência que é para pagamento de pessoal. Então é recurso municipal, mas no orçamento da Assistência.” (DDGSUAS).</i></p>	

Fontes: Entrevista realizada com a Diretora do Departamento de Gestão do SUAS em 17 de setembro de 2020 e com o Ouvidor da FASPG em 09 de outubro de 2020, bem como pesquisa documental em Ponta Grossa (2017a) e Ponta Grossa (2018c).

Notas: Informações organizadas pela autora.

(\*) De acordo com o artigo 3º do Decreto nº 14.910/2018, as competências da Ouvidoria da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa são as seguintes: I - receber denúncias, reclamações, sugestões, críticas, elogios e pedidos de informações acerca da operacionalização dos serviços, programas e/ou projetos desenvolvidos nos equipamentos da Política Municipal de Assistência Social; II - analisar previamente os pedidos de informação, respondendo imediatamente as questões previamente ajustadas como "padrão frequente", procedendo ao registro do pedido para fins estatísticos; III - encaminhar os elogios aos departamentos específicos, também procedendo ao registro em local específico para fins de estatística; IV - encaminhar as denúncias para o departamento administrativo para fins de apuração e verificação das ocorrências, informando o denunciante de que o pedido foi encaminhado para averiguação da autoridade competente, e, posteriormente fornecendo o resultado do encaminhamento; V - encaminhar as críticas e sugestões para os departamentos, elaborando relatório mensal contendo o conteúdo sucinto dos temas para a Presidência da Fundação, de forma a subsidiar mudanças que a Administração entender necessárias; VI - contribuir para o fomento da participação popular na Administração Pública; VII - manter arquivo atualizado das ações realizadas; VIII - efetuar diligência, sempre que possível para verificar a veracidade dos fatos relatados à Ouvidoria; IX - efetuar diligências a pedido da diretoria administrativa e da Presidência; X - organizar e manter arquivos atualizados da documentação relativa às denúncias, reclamações, representações e sugestões recebidas; XI - elaborar e publicar periodicamente relatório de atividades; XII - convocar audiências para discussão de temas relevantes à prestação de serviços públicos ou à promoção da transparência pública (PONTA GROSSA, 2018c).

### 19) Ampliar a destinação orçamentária da política de assistência social no município para 10% anual.

QUADRO 21 – Ampliar a destinação orçamentária da política de assistência social no município para 10% anual

Ações realizadas/documentos comprobatórios	Obstáculos/dificuldades	Resultados parciais	Recursos humanos, físicos e financeiros	Status da deliberação
Essa deliberação não foi executada. Com base na Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município referente aos anos de 2018 (Lei 13.053 de 27/12/2017), 2019 (Lei 13.378 de 27/12/2018) e 2020 (Lei 13.625 de 17/12/2019) em média 5% do Orçamento Geral do Município é destinado à Assistência Social. Conforme informações gerais obtidas, essa questão de ampliar a destinação orçamentária da política de assistência social foi deliberada na conferência, mas sem, por exemplo, um estudo técnico que indicasse a necessidade dessa ampliação. Então, isso seria importante para que essa ampliação fosse pleiteada junto as autoridades competentes. Inclusive, na XII Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2019, essa deliberação foi reiterada, mas prevendo o aumento para 7% anual e não para 10%, como deliberado anteriormente.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não cumprida

Fontes: Entrevista realizada com técnicos da FASPG, bem como pesquisa documental nas Leis Orçamentárias do Município dos anos de 2018, 2019 e 2020.

Nota: informações organizadas pela autora.

A partir das entrevistas e da pesquisa documental realizada, assim como de posse dos dados e informações obtidas, importa realizar uma análise sintetizadora das deliberações, a fim de se ter uma avaliação externa geral delas. Para tanto, é feita uma aproximação pela natureza das deliberações: a) implementação de serviços; b) funcionamento organizacional da Assistência Social; c) instrumentalização da gestão democrática com participação e do controle social; d) natureza legal, bem como pelos indicadores estabelecidos.

### **a) Implementação de serviços**

Os serviços socioassistenciais são entendidos como as atividades continuadas junto à população usuária da rede socioassistencial e que objetivam a garantia de fortalecimento da convivência familiar e comunitária; Referência para escuta e apoio sociofamiliar e informação para garantia de direitos; Geração de trabalho e renda; Orientação para outras políticas públicas; Prevenção; Atendimento a situações de violação de direitos violados ou ameaçados (PERNAMBUCO, 2020).

Estão estabelecidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009), sendo organizados por níveis de complexidade do SUAS:

Proteção Social Básica: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas;

Proteção Social Especial de Média Complexidade: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

As deliberações da XI Conferência que tratam da implementação de serviços socioassistenciais no Município de Ponta Grossa, são as seguintes: 1) Disponibilizar

equipe de apoio e recursos financeiros para viabilizar o reordenamento do serviço de acolhimento institucional (Proteção Social de Alta complexidade); 2) Criar Centro-Dia para a pessoa idosa com equipe intersetorial, respeitando a NOB-RH/SUAS, intensificando a manutenção do convívio familiar respeitando o princípio de equidade e os diferentes graus de dependência (Proteção Social de Média Complexidade); 3) Atendimento universal, respeitando o princípio da equidade nas residências inclusivas (Proteção Social de Alta Complexidade); 4) Implantar e implementar serviços para o público prioritário com foco na intersetorialidade e divulgação destes e outros serviços ofertados pela rede socioassistencial (Proteção Social Básica e Especial); 5) Implantar comissão de acolhimento institucional constituída de equipe intersetorial e sistema de justiça, para realização de estudo diagnóstico e estudo pós-acolhimento, visando evitar acolhimento desnecessário e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário (Proteção Social de Alta Complexidade).

A partir dos dados coletados infere-se que 3 das 5 deliberações apontadas podem ser consideradas, até o momento da pesquisa, parcialmente cumpridas, quais sejam, as que se referem ao reordenamento, ao Centro-Dia para a pessoa idosa e aos serviços para o público prioritário. A deliberação que trata do atendimento universal, respeitando o princípio da equidade nas residências inclusivas, foi cumprida ante o fato de que uma entidade passou a ofertar vagas para o público misto.

A ações direcionadas a dar cumprimento a essas deliberações centram-se, especialmente, na realização de Chamamento Público e posterior celebração de Termo de Colaboração com as entidades selecionadas para a prestação dos serviços.

Nesse ponto, cabe destacar que os Decretos n.ºs 13.523/2017 e 13.524/2017, padronizam, respectivamente, os serviços de atendimento da rede socioassistencial de Proteção Social de Média Complexidade e de Alta Complexidade para a celebração de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Estabelecem, ainda, os serviços que serão ofertados pela rede socioassistencial não governamental.

A deliberação de implantar a comissão de acolhimento institucional ainda não foi materializada, mas está em planejamento para o ano de 2021, sendo que antes disso foi montada uma comissão para avaliar o reordenamento no município, conforme dados da pesquisa.

Em relação aos obstáculos para a materialização dessas deliberações, foi destacada a falta de profissionais para a questão de implantar serviços para o público

prioritário; a resistência das entidades quanto ao reordenamento; e a complexidade para criar unidade pública de Centro-Dia, de modo que se torna mais viável celebrar parcerias com entidades para a prestação desse serviço. Ademais, embora tenha sido cumprida a deliberação referente ao atendimento universal nas residências inclusivas, com a oferta de vagas para o público feminino e masculino, foram apontadas determinadas dificuldades para a prestação desse serviço, como o fato de que as entidades acabam tendo que acolher pessoas com problemas mais complexos, mesmo não dispendo dos equipamentos de saúde de que tais pessoas necessitam.

Quanto aos resultados já alcançados em relação as deliberações de implementação de serviços que já estão em execução, a equipe técnica avaliou como sendo positivos, considerando que as entidades estão prestando um bom trabalho, embora ainda existam questões a serem aperfeiçoadas e ampliadas.

Os recursos humanos, em geral, envolvem os técnicos das entidades que estão prestando os serviços. Os recursos físicos referem-se a estrutura de tais entidades. Já quanto aos recursos financeiros existem verbas das esferas municipal, estadual e federal, sendo que especificamente os recursos destinados as entidades que realizam parcerias para a prestação dos serviços são provenientes do orçamento municipal, através da FASPG/FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social.

## **b) Funcionamento organizacional da Assistência Social**

Determinadas deliberações da XI Conferência dizem respeito a própria organização da Assistência Social e a ações direcionadas a qualificar o atendimento socioassistencial.

Dentro dessa natureza, pode-se situar as seguintes deliberações: 1) Desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social oriundos das diferentes fontes (União e Estado); 2) Reestruturar a gestão financeira do SUAS e capacitação da equipe para utilização eficiente de 100% dos recursos disponíveis; 3) Elaborar, implantar e publicizar protocolos de atendimento para a rede socioassistencial.

Todas essas deliberações tiveram ações com vistas a materialização. As demandas de desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social e de reestruturar a gestão financeira do SUAS, foram materializadas por meio da criação da FASPG, composta por um setor de compras

exclusivo para a Política de Assistência Social. Já a deliberação referente a elaboração dos protocolos ainda está em processo de materialização, mas já parcialmente cumprida, conforme os dados coletados.

Não foram apontados maiores obstáculos para a execução dessas deliberações.

Quanto aos resultados já alcançados, a equipe técnica avaliou como bem positiva a criação da FASPG e a reestruturação da gestão financeira a partir de então, pois isso possibilitou maior agilidade na utilização dos recursos. Com relação aos protocolos, estes foram avaliados como bem importantes, pelo fato de que padronizam os instrumentais dos serviços.

Os recursos humanos para a execução dessas deliberações se referem basicamente aos próprios profissionais da Assistência Social do Município. Os recursos físicos despendidos abrangem a estrutura da então FASPG. Já quanto aos recursos financeiros, estas deliberações não tiveram grande impacto, conforme visto, pois para a questão da criação da FASPG foi aproveitada a mesma estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social e os mesmos profissionais, em geral, que já atuavam na política socioassistencial. No que tange a elaboração dos protocolos é também a própria equipe da FASPG que tem trabalhado nisso.

### **c) Instrumentalização da gestão democrática com participação e controle social**

A respeito dessa natureza das deliberações, cabe destacar que a XI Conferência, conforme orientação do CNAS, contou com um eixo específico denominado “Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS”.

No documento “Orientações Temáticas e Organizativas para as Conferências Municipais de Assistência Social de 2017”, o CNAS (2017) destaca que o SUAS tem como um de seus compromissos o desenvolvimento da autonomia, que dialoga diretamente com o exercício da participação social, de modo que promover a participação permanente e qualificada dos usuários é essencial para que se possa afirmar que as ações estão sendo ofertadas na perspectiva da garantia de direitos. Isso demanda criatividade, respeito às diferenças e promoção da equidade.

De acordo com o CNAS (2017, p. 8), o direito à participação social assegura ao SUAS seu caráter democrático e participativo, “[...] com espaços privilegiados para

o exercício do protagonismo e da luta por direitos, vocalizando a diversidade de demandas da sociedade brasileira e o empoderamento dos cidadãos.”

Dessa forma, dentro desse eixo deveriam ser discutidos os seguintes aspectos:

[...] caminhos para se assegurar a valorização das equipes técnicas dos conselhos, os mecanismos voltados à formação dos conselheiros/as e novas lideranças, estratégias para o reconhecimento e a articulação de Entidades de Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos, compromissadas com o desenvolvimento e a difusão de tecnologias e saberes voltados ao estímulo à participação popular e ao controle social. Igualmente importante é refletir sobre aspectos relativos à gestão do trabalho, às condições de trabalho no SUAS, à qualificação de práticas e à capacitação e à educação permanente, aspectos que impactam na relação trabalhador-usuário e na garantia dos direitos socioassistenciais (BRASIL, 2017, p. 8).

A partir disso, tem-se as seguintes deliberações que visam a instrumentação de uma gestão democrática, caracterizada pela participação e pelo controle social: 1) Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo); 2) Possibilitar aos usuários à visualização da destinação dos recursos com a caracterização da instituição beneficiada, utilizando as redes sociais com uma linguagem popular; 3) Publicizar os dados orçamentários da Política de Assistência Social municipal por diversos meios (site, redes sociais, tv, jornais, rádio, equipamentos públicos, entre outros) para garantir amplo acesso à população; 4) Estimular a participação dos usuários, traduzindo os dados contábeis em informações acessíveis de fácil linguagem e interpretação; 5) Garantir, através da rede socioassistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social; 6) Promover discussões entre os Conselhos para definir serviços que são da Assistência, Saúde ou Educação; 7) Garantir intérpretes de libras em todos os serviços públicos; 8) Implementar uma equipe contendo assistente social, psicólogo e advogado, para assessorar as ações dos Conselhos Tutelares do município de Ponta Grossa; 9) Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da equidade, principalmente para as identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS.

No que tange a essas deliberações, constatou-se que a criação da ouvidoria foi cumprida. As deliberações de possibilitar aos usuários à visualização da destinação dos recursos e de publicizar os dados orçamentários em diversos meios, bem como a

que diz respeito a capacitação dos trabalhadores do SUAS, foram parcialmente cumpridas. Desse modo, ainda necessitam de ações para que atendam integralmente aos seus propósitos.

As demais não foram cumpridas e, nesse ponto, cabe mencionar que no que se refere as deliberações de estimular a participação dos usuários e garantir capacitação para a população, a equipe técnica tem a intenção/planejamento de realizar ações no sentido de materializá-las ainda na vigência do PMAS 2018-2021. A insuficiência de profissionais foi apontada como uma dificuldade para o cumprimento dessas deliberações até o momento. Como as mesmas pessoas acabam tendo que discutir e resolver diferentes assuntos, muitas questões precisam ser priorizadas em detrimento de outras.

No que tange a deliberação de promover discussões entre os conselhos, implantando o chamado “Conselhão”, também há a intenção de materializá-la, sendo que já foi iniciado um trabalho nesse sentido com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Especificamente quanto a esta deliberação verifica-se que envolve uma questão de intersectorialidade, requerendo a articulação dos vários conselhos. Porém, a incidência de uma cultura política de não participação, de não decisão coletiva, que é histórica no Município e ficou evidenciada em diferentes momentos, acaba expressando a correlação de forças, representada pelos diferentes conselhos, que torna um desafio a materialização dessa deliberação.

Já as deliberações referentes a garantir intérpretes de libras nos serviços públicos e implementar equipe composta por assistente social, psicólogo e advogado, para assessorar os Conselhos Tutelares, não foram cumpridas e nem há previsão de que isso ocorra, dependendo da realização de concurso público para contratação de profissionais.

Com efeito, o principal obstáculo apontado para a materialização dessas deliberações, é a falta/insuficiência de profissionais no âmbito da FASPG para desenvolver as ações. Isso em razão do chamado limite prudencial, segundo dados da pesquisa, que impede o município de contratar mais pessoal. Nesse cenário, governos, gestões municipais, precisam priorizar suas demandas e novamente a questão da correlação de forças se faz presente no cenário, determinando as escolhas a serem feitas (aspecto que extrapola a análise neste momento).

O limite prudencial parece ser um grande empecilho no âmbito da Política de Assistência Social em todas as esferas. Tanto é assim, que uma das metas do II Plano Decenal da Assistência Social 2016-2026 é “Assegurar que as receitas da política pública de assistência social e suas despesas com pessoal não sejam computadas para fins dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.”<sup>26</sup>

Outro obstáculo apontado, ao menos na deliberação que trata da capacitação permanente dos trabalhadores, foi a pandemia de Covid-19 que impediu a realização das capacitações previstas no Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social, de modo que este foi prorrogado.

De fato, com o cenário da pandemia e diante da necessidade do isolamento social, bem como do aumento da demanda por serviços socioassistenciais e da concentração de esforços da assistência social na “[...] oferta de serviços e atividades essenciais, visando à proteção das populações mais vulneráveis e em risco social” (PONTA GROSSA, 2020h), muitas outras questões ficaram suspensas, como foi o caso da mencionada capacitação dos trabalhadores.

Os resultados já alcançados no que diz respeito as deliberações que já tiveram medidas com vistas a materialização, são apontados como positivos pela equipe técnica. Nesse indicador, contudo, houve o destaque de que determinadas questões precisam ser aprimoradas, a exemplo de ampliar os meios em que são divulgados os dados orçamentários e traduzir esses dados para a leitura da população.

Quanto aos recursos humanos, verifica-se que as deliberações que já foram colocadas em execução, estando em andamento, envolvem os próprios técnicos da FASPG, que fazem, por exemplo, a publicação de informações no Blog e no Portal da Transparência; o ouvidor da FASPG que atua na ouvidoria. Os recursos físicos abrangem a estrutura física da FASPG. Quanto ao indicador dos recursos financeiros, de modo geral não se aplica para a execução dessas deliberações, considerando que são desenvolvidas pelo próprio pessoal da assistência social e circunscrevem-se ao âmbito físico da FASPG.

---

<sup>26</sup> A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal se insere no contexto da reforma gerencial, abordada no primeiro capítulo, estabelecendo um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

#### **d) Natureza legal**

Duas deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social possuem natureza legal<sup>2</sup> 1) Regular a Lei Municipal do SUAS; 2) Ampliar a destinação orçamentária da política de assistência social no município para 10% anual.

A primeira deliberação, que dizia respeito também a uma meta nacional, foi materializada por meio da Lei nº 13.008, de 30 de novembro de 2017, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – no Município de Ponta Grossa, e dá outras providências.

Já a ampliação da destinação orçamentária não foi materializada, sendo apontado o fato de que essa questão foi deliberada na Conferência, mas sem, por exemplo, um estudo técnico que indicasse a necessidade dessa ampliação. Na XII Conferência, em 2019, também foi deliberado ampliar a destinação, mas para 7%, conforme visto anteriormente.

É de se destacar que para a materialização desta deliberação também concorrem diferentes forças. Isso porque o orçamento é finito e aumentar a destinação orçamentária de uma área implica em tirar de outras. Ou seja, não é simples e pacífico de ser concretizado. Além disso, a Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016) que congela gastos nas políticas sociais, afeta o cofinanciamento da assistência social pelo governo federal, implicando em maiores esforços da gestão municipal para garantir a execução dos serviços socioassistenciais. Isso também pode representar um empecilho para que o Município amplie a destinação orçamentária.

A partir das entrevistas e da pesquisa documental realizada no intuito de realizar a avaliação externa da materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social de Ponta Grossa, foi possível verificar que, até o momento da pesquisa, ou seja, fevereiro de 2021, em sua maioria as deliberações foram materializadas (5 deliberações) ou tiveram ações com vistas a materialização, estando parcialmente cumpridas (7 deliberações). Particularmente, 7 das 19 deliberações não foram executadas ainda, mas com exceção daquelas que necessariamente demandam a contratação de profissionais, bem como da deliberação referente a ampliação da destinação orçamentária, a equipe técnica manifestou a intenção de materializá-las, considerando que o PMAS compreende ainda o ano de 2021.

No mais, foi possível constatar que pela vocalização da equipe técnica da Assistência Social, que esta tem se esforçado no sentido de dar cumprimento as deliberações, atendendo as demandas da XI Conferência Municipal de Assistência Social.

A título de complementação da análise recorre-se as conferências de 2015 e 2019, visto que uma conferência não é descolada das demais. A partir da comparação das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de 2015, 2017 e 2019 verifica-se que esse processo de materialização das mesmas não é livre de lacunas e desafios, não sendo, portanto, linear, o que pode ser constatado pelo fato de que determinadas deliberações se repetem ao longo das conferências.

QUADRO 22 – Deliberações semelhantes na X, XI e XII Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa

(continua)

<b>X Conferência de Assistência Social - 2015</b>	<b>XI Conferência de Assistência Social - 2017</b>	<b>XII Conferência de Assistência Social - 2019</b>
<p>Implementar um sistema de ouvidoria na assistência social.</p> <p>Criação da ouvidoria da Assistência social, composta por, no mínimo, 2/3 de funcionários de carreira capacitados na área.</p>	<p>Criar ouvidoria e disque denúncia para atender as demandas da Assistência Social, também garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência (visual e auditivo).</p>	
<p>Criar um comitê formado por representantes da rede socioassistencial para fortalecer e mobilizar a participação social. Representantes de entidades, unidades públicas da assistência social, movimentos sociais, associação de moradores.</p> <p>Incluir na agenda dos serviços socioassistenciais que trabalham com grupos o tema “participação social”, bem como incentivar a participação propriamente dita nas instâncias de controle social.</p>	<p>Garantir, através da rede socioassistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social.</p> <p>Estimular a participação dos usuários, traduzindo os dados contábeis em informações acessíveis de fácil linguagem e interpretação.</p> <p>Efetivar conselhos de bairros para que haja articulação com todos os conselhos municipais.</p>	<p>Descentralizar serviços socioassistenciais, no tocante a instrumentalização da população em relação a participação popular, através de parcerias entre equipamentos governamentais e não-governamentais da política de assistência social.</p> <p>Descentralizar o acesso a participação social através da efetivação dos conselhos de bairros, para que haja a articulação com todos os conselhos municipais, de acordo com a disponibilidade da população e a adaptação com a realidade dos usuários, com ênfase em instrumentais que facilitem a comunicação e compreensão do que é controle social.</p>

QUADRO 22 – Deliberações semelhantes na X, XI e XII Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa

(conclusão)

<b>X Conferência de Assistência Social - 2015</b>	<b>XI Conferência de Assistência Social - 2017</b>	<b>XII Conferência de Assistência Social - 2019</b>
Realizar capacitação continuada mensal/bimestral para a Rede SUAS (gov e não gov), equipe técnica e de apoio.	Intensificar a sensibilização dos profissionais, respeitando o princípio da equidade, principalmente para identidades estigmatizadas, através da capacitação permanente de todos os trabalhadores do SUAS.	Articular o atendimento socioassistencial com a rede socioassistencial, promovendo parcerias com o NEP/SUAS/P na realização de capacitação para os usuários e funcionários dos equipamentos.
	Ampliar a destinação orçamentária da política de assistência social no município para 10% anual.	Ampliar a destinação orçamentária da política de Assistência Social no município para 7% anual

Fontes: Ponta Grossa (2015), Ponta Grossa (2017), Ponta Grossa (2019).

Nota: Dados organizados pela autora.

No quadro podemos observar, por exemplo, que a deliberação de criar a ouvidoria já era uma demanda da X Conferência de Assistência Social, realizada em 2015, mas que não tendo sido concretizada, repetiu-se na XI Conferência, de 2017, tendo, então, sido materializada no mesmo ano.

Outra questão que se repete nas deliberações, e ao que parece ainda é algo precário na Política de Assistência Social em Ponta Grossa, se refere a demanda pela instrumentalização da participação e controle social por parte dos usuários e da população em geral. Frise-se que, conforme mencionado acima, as deliberações da XI Conferência de Assistência Social que tratam desta demanda não haviam sido materializadas até o momento da pesquisa, embora a equipe técnica planeje fazer isso ainda na vigência do PMAS 2018-2021.

A necessidade de capacitação dos trabalhadores do SUAS também é uma deliberação constante nas conferências de assistência social, tendo sido abordada pelo menos nas três últimas. A partir da deliberação da XI Conferência, a demanda de capacitação adquiriu novos contornos com a criação, em 2018, do Núcleo Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social – NEP/SUAS/PG, o qual trata-se de uma instância colegiada, responsável por planejar e implementar ações de formação e capacitação da Educação Permanente do SUAS no âmbito da FASPG (PONTA GROSSA, 2018a). Tanto é assim que na Conferência de 2019 deliberou-se pela realização de parcerias com tal Núcleo para a realização de capacitações. No sentido de instrumentalizar as capacitações, a Divisão de Gestão do Trabalho do Departamento de Gestão do SUAS, em conjunto com o

NEP/SUAS/PG, elaborou o Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social 2020-2021, aprovado em fevereiro de 2020 pela Resolução nº 03/2020 do CMAS, sendo que tal plano, devido a pandemia de Covid 19, acabou prorrogado para 2021-2022.

Por outro lado, alerta-se que essa repetição de determinadas deliberações ao longo das conferências pode estar associada ao fato de que muitas questões devem ser realizadas de forma contínua, como a instrumentalização da participação e controle social por parte dos usuários, bem como a capacitação dos trabalhadores do SUAS. Até mesmo porque o público alvo, os participantes, os sujeitos vão se alterando, de modo que essas demandas são permanentes

Uma outra deliberação que tem se repetido refere-se à ampliação da destinação orçamentária da Política de Assistência Social, sendo que na XI Conferência foi deliberado o percentual de 10%. Já na XII Conferência esse percentual foi diminuído para 7%. Tal situação, demonstra que a materialização, dessa deliberação não é algo simples, de modo que, ao que parece, não tendo sido possível ampliar para 10%, na XII Conferência deliberou-se pela ampliação para 7%. Vale ressaltar que, conforme apontado, atualmente em média 5% do Orçamento Geral do Município é destinado à assistência social.

Cumprir destacar que não existe um percentual constitucional fixo para os investimentos na área da assistência social pelos entes federados, tal como acontece na saúde e na educação. Isso é algo prejudicial para a política, sendo demanda que se repete desde a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995, para que esse percentual seja de no mínimo 5% em relação aos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.<sup>27</sup>

Em 2001, os então deputados Eduardo Barbosa (PSDB) e Ângela Guadagnin (PT) elaboraram a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 431/2001, que acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 204 da Constituição Federal, estabelecendo que deveriam ser destinados 5% (cinco por cento) dos recursos do orçamento da

---

<sup>27</sup> Essa informação pode ser verificada no acervo elaborado pelo Conselho Nacional de Assistência Social que reúne dados e as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas entre 1995 e 2015, estando disponível em Brasil (2016). Já as deliberações da Conferência Nacional de Assistência Social de 2017, última Conferência Nacional realizada até o momento da pesquisa - considerando que a de 2019 foi a democrática - e na qual foi deliberado um percentual mínimo da dotação orçamentária para o cofinanciamento do SUAS pelos entes federados, estão disponíveis em Brasil (2017).

seguridade social para a assistência social (§ 1º) e idêntico percentual dos orçamentos de Estados, Distrito Federal e Municípios para o mesmo fim (§ 2º) (BRASIL, 2001). A partir daí, nas próximas Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas, deliberou-se pela mobilização para exigir do Congresso Nacional a aprovação da PEC nº 431/2001, o que, contudo, ainda não ocorreu.

Inclusive, observa-se pelas deliberações das Conferências Nacionais de 2003, 2005 e 2007 que a intenção era de que fosse aprovado inicialmente o percentual de 5% e que, gradativamente, fosse aumentando, chegando a longo prazo no mínimo a 10%. Já nas Conferências de 2015 e 2017, especificamente em relação ao município, deliberou-se por garantir legalmente que a destinação orçamentária destes para a Política de Assistência Social fosse de no mínimo 6%.

Mas até o momento sequer houve a aprovação da PEC nº 431/2001, apesar de estar tantos anos em tramitação. Isso reitera que a assistência social, como já afirmado no segundo capítulo, ainda enfrenta desafios para afirmar-se como política pública.

Apesar de todo esse cenário, o Município de Ponta Grossa tem destinado, em média, 5% do orçamento para a assistência social, estando em consonância com o que propõe a PEC 431/2001 e razoavelmente próximo do que foi deliberado nas Conferências Nacionais de Assistência Social de 2015 e 2017, de que esse percentual deve ser de no mínimo 6%.

Embora algumas deliberações se repitam nos Relatórios Finais das Conferências Municipais de Assistência Social, evidenciando que existem demandas represadas de conferências anteriores, e que, portanto, o processo de materialização de muitas deliberações é complexo, marcado pela correlação de forças no interior da política, é de se considerar que essa repetição evidencia a intenção de realizar as ações que são deliberadas e que não foram materializadas a partir de conferências anteriores. Veja-se, por exemplo, o caso da criação da ouvidoria, que tendo sido demanda da X Conferência e não tendo sido cumprida, voltou a ser pauta na XI Conferência, de modo que, então, foi materializada.

Essa situação parece demonstrar que a gestão está atenta as deliberações que não são materializadas, assegurando que elas voltem a ser discutidas e pautadas nas próximas conferências. Inclusive na XII Conferência, realizada em 2019, uma das deliberações foi “Garantir o cumprimento das deliberações da 11 Conferência Municipal de Assistência Social de 2017.”

Conforme visto, quase a totalidade das deliberações da XI Conferência de Assistência Social para o Município foram incluídas no PMAS 2018-2021. Isso contribui em muito para a materialização, pois há um acompanhamento maior e mais constante do PMAS, no sentido de que as ações ali colocadas sejam realmente concretizadas durante seu período de vigência.

Com efeito, há até mesmo uma cobrança de órgãos externos para que haja o cumprimento do Plano, garantindo-se, dessa forma, que as deliberações da Conferência ali incluídas também sejam materializadas. Nesse sentido, verificou-se na ata nº 312 do CMAS, referente a reunião realizada em 28 de fevereiro de 2019, que o Ministério Público solicitou as ações do CMAS para o monitoramento do PMAS. A partir disso, a Comissão de Monitoramento enviou ofício aos Departamentos da FASPG, solicitando uma avaliação do cumprimento das metas do PMAS 2018-2021. Consta da referida ata que em resposta ao Ministério Público, foi informado que o monitoramento das metas estabelecidas no PMAS iniciou-se em fevereiro de 2019, por meio da avaliação dos relatórios dos Departamentos da FASPG.

Ademais, na ata nº 312 ainda se consignou que a Assistente Social do Ministério Público, presente na reunião do CMAS, justificou as solicitações do Ministério Público,

[...] informando que os Conselhos tem pautas permanentes, uma delas é o monitoramento dos Planos, então, em toda reunião o Plano deve vir à tona e ser rediscutido, tornando-se um instrumento vivo que deve ser acompanhado, monitorado e modificado. O Plano Municipal de Assistência Social é muito importante para a Política Municipal de Assistência Social do município e o acompanhamento e monitoramento do mesmo são procedimentos administrativos, sendo este o principal motivo que levou a Promotora de Justiça a fazer esta recomendação ao CMAS e sugeriu que o Conselho envie respostas antes de serem pedidas, tendo uma postura proativa (PONTA GROSSA, 2019d).

Muito importante essa inclusão das deliberações no Plano Municipal de Assistência Social, o que demonstra, também, a importância das discussões que foram realizadas na XI Conferência para a Política de Assistência Social do Município.

O processo conferencial ao reunir membros da sociedade civil e do segmento governamental para discutir a Política de Assistência Social, propicia a ampliação das relações entre estas duas esferas, falando em termos gramscianos. Nesse contexto, é também dada voz a sociedade civil para que possa expor seus interesses e necessidades, concretizando-se assim uma democracia participativa, especialmente no espaço local, onde os cidadãos podem decidir de forma mais efetiva sobre as questões que afetam diretamente suas vidas.

Da mesma forma, a incorporação das deliberações das conferências de assistência social nos respectivos Planos da Administração Pública Municipal, e mais ainda a materialização dessas deliberações, significa, positivamente, uma absorção pelo Estado das demandas da sociedade civil.

Portanto, a partir do estudo da XI Conferência de Assistência Social de Ponta Grossa e da avaliação externa do processo de materialização de suas deliberações, é possível concluir que os resultados até então são positivos, considerando que quase a totalidade das deliberações da XI Conferência para o Município foram incluídas no PMAS e que a maioria delas foram materializadas, ao menos parcialmente, ou estão em planejamento para que ainda possam ser concretizadas. Frise-se que na XII Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2019, foi deliberado assegurar o cumprimento das deliberações da XI Conferência, demonstrando o compromisso com a materialização de todas as deliberações.

### 3.3 AVALIAÇÃO DA XI CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA NA PERSPECTIVA DOS MEMBROS ORGANIZADORES<sup>28</sup>

Na segunda etapa da entrevista, que, por consequência, demanda uma segunda análise no percurso da pesquisa, mas não descolada da primeira, procurou-se obter informações mais gerais sobre a própria XI Conferência Municipal de Assistência Social, no que diz respeito a organização, debates e discussões realizadas; acompanhamento posterior das deliberações pelos sujeitos envolvidos, incluindo-se aí o CMAS, pois, considerando-se que o processo da conferência não se encerra nela mesma, mas tem e deve ter desdobramentos posteriores - mormente a execução na prática daquilo que nela é deliberado -, é fundamental que os sujeitos que participam do ato da conferência realizem também esse acompanhamento. Ainda, intencionou-se investigar junto aos participantes dessa fase da pesquisa, qual a avaliação sobre a participação dos segmentos da sociedade civil na conferência analisada, além da avaliação geral sobre as Conferências Municipais de Assistência Social, enquanto canais de participação e controle social.

---

<sup>28</sup> Podemos neste momento da avaliação pretendida dizer que esta caracteriza-se como uma avaliação interna, conforme classificação de Cohen e Franco (2013), apresentada no segundo capítulo. Ou seja, trata-se de uma avaliação na qual os sujeitos que vivenciam a realidade avaliada também participam do processo de avaliação.

Reiterando os critérios de seleção dos entrevistados sobre estas questões, já apresentados na introdução, como primeiro passo decidiu-se pela escolha de membros da comissão organizadora da XI Conferência Municipal de Assistência Social, a qual foi aprovada pela Resolução nº 09/2017 do CMAS. A partir daí, visando obter informações de representantes de diferentes setores, optou-se pela escolha de um conselheiro do setor governamental e um conselheiro do setor não governamental que faziam parte da gestão 2016-2018, período que abarca o ano de realização da XI Conferência, e que permaneceram na gestão 2018-2020. Como havia mais de um conselheiro em ambas as situações, para a escolha do conselheiro não governamental levou-se em consideração o critério do conselheiro com mais idade e, para conselheiro governamental, optou-se pelo único que não havia participado da entrevista referente às questões anteriores, posto que os demais também atuam no âmbito da FASPG e participaram respondendo às perguntas referentes ao andamento das deliberações.

Além destes, entrevistou-se a Secretária Executiva do CMAS, que desempenha essa função pelo menos desde 2012, conforme atas do CMAS, e também acompanha todo o processo de organização das Conferências Municipais de Assistência Social. A propósito, especificamente em relação a XI Conferência, a própria destacou na entrevista: *“Quanto a organização eu sou até uma pessoa suspeita pra falar porque eu fiz parte da comissão organizadora e eu fui uma das principais organizadoras de todo o evento.”* (SEC).

Na apresentação da transcrição das falas das entrevistas, os sujeitos serão identificados pelas seguintes siglas:

QUADRO 23 – Identificação dos sujeitos da entrevista

<b>Sujeito</b>	<b>Sigla</b>
Conselheiro do segmento governamental	CG
Conselheiro do segmento não governamental	CNG
Secretária Executiva do CMAS	SEC

Fonte: A autora.

Seguindo os preceitos da análise de conteúdo, a fim de alcançar os objetivos deste trabalho, a análise dos depoimentos dos sujeitos é organizada em cinco categorias analíticas: avaliação da XI Conferência Municipal de Assistência Social quanto a organização, debates e discussões realizadas; participação dos segmentos da sociedade civil na XI Conferência Municipal de Assistência Social e no

acompanhamento da materialização de suas deliberações; acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social; monitoramento das deliberações da XI Conferência pelo CMAS; avaliação sobre as Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social.

### 3.3.1 Avaliação da XI Conferência Municipal de Assistência Social quanto a organização, debates e discussões realizadas

Enquanto canais de participação e para que cumpram com o papel de propor e elaborar diretrizes para a Política de Assistência Social nos diferentes níveis é essencial que as conferências de assistência social contem com uma boa organização, bem como que sejam profícuos os debates e discussões realizadas nesses espaços, com o envolvimento e mobilização dos diversos segmentos, especialmente nas conferências municipais, que estão num nível mais próximo das pessoas e onde se cogita que estas possuem maiores possibilidades de participar e debater sobre questões relacionadas ao cotidiano.

Com efeito, a Conferência Municipal de Assistência Social é um espaço de mobilização para a participação social, “[...] visto como oportunidade para os usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, para que estes sejam protagonistas na tomada de decisões sobre a Assistência Social local.” (SOARES, 2019).

Os relatos a seguir avaliam a XI Conferência quanto a esses aspectos, que de forma geral são avaliados positivamente:

*“Foi uma excelente conferência, a gente debateu muito, bem organizada. Avalio positivo. A participação foi bem grande, bem motivadora, todos os segmentos participaram, então foi bem proveitosa essa conferência.”* (CG).

*“Bom, com relação a organização eu avalio muito bem porque foi assim... participei da organização e os conselheiros, a equipe que se comprometeu, se comprometeu por inteiro, sabe. Então foi uma Conferência que foi excelente por conta disso. A gente fez o chamamento e todo mundo se envolveu mesmo. A discussão também foi de qualidade, foi bem participativa.”* (CNG).

A Secretária Executiva do CMAS também avaliou de forma positiva a organização, assim como as discussões e debates realizados na XI Conferência.

Entretanto destacou que estes poderiam ser mais ampliados, se houvesse mais tempo e grupos menores.

*“Assim, deu tudo certo, tudo que nós planejamos deu certo. Então quanto a organização eu acho que ela atingiu as expectativas. Os debates ... o nosso tempo de conferência ele é um pouco curto, nós trabalhamos a conferência toda num dia. Então o debate ele aconteceu, ele foi bacana, mas ele podia ter se expandido mais, se nós tivéssemos mais tempo, grupos menores. Então sempre eu acho que pode ser melhor, mas foi bom, todo mundo participou, mas podia ser ampliado mais.” (SEC).*

Nesse ponto, a entrevistada ressaltou a importância das pré-conferências, que é uma etapa preparatória, realizada nos territórios referenciados nos CRAS, para levantar pautas a serem debatidas na Conferência Municipal de Assistência Social. As pré-conferências contribuem na divulgação da conferência, bem como para “[...] tornar visíveis as necessidades e aspirações da população e qualificar os debates de forma descentralizada e regionalizada [...]” (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 152). Nessa etapa as discussões seriam mais produtivas que na própria Conferência, que possui um tempo mais reduzido.

*“Nós fizemos por grupos, foi feito em cada CRAS porque daí nós trabalhamos todas as áreas de abrangência daquele CRAS, incluindo os profissionais daquela região, de todos os equipamentos que tivessem naquela região, incluímos as entidades. Algumas foram feitas nos CRAS, outras até nas entidades, dependendo do espaço físico e foi então discutido e preparado o material para ser rediscutido na conferência, foi bem bacana, bem produtiva nesse sentido. Até eu acho que nas pré-conferências a produção é até melhor do que na conferência em si, pelos grupos serem maiores, o tempo mais curto. Nós temos num espaço de conferência 1 hora, 2 só de discussão, em grupos grandes. Então ele acaba ficando mais prejudicado.” (SEC).*

Inclusive, como na XII Conferência Municipal de Assistência Social, ocorrida em 2019, não foram realizadas as pré-conferências, sentiu-se a grande falta que fizeram para as discussões na conferência, tendo ficado evidente que necessariamente precisam acontecer nas próximas edições.

*“Aí então nós percebemos que realmente elas são importantes, que elas fazem muita falta e que nós não podemos mais prescindir das pré-conferências. Então ficou essa lição, digamos assim pra nós. Elas são muito importantes e precisam acontecer.” (SEC).*

Uma avaliação geral da XI Conferência de Assistência Social de Ponta Grossa também foi realizada pelos conselheiros do CMAS, na reunião realizada em 27 de julho de 2017, conforme ata nº 290 e Relatório Final da XI Conferência, tendo sido

destacados os seguintes pontos positivos: palestra muito interessante, acessível aos usuários e contributiva; espaço de discussão e avaliação muito contributivo; organização do evento; grande participação e representação dos usuários; profícua discussão dentro dos eixos; local agradável; boa mobilização para realização das pré-conferências; temática relevante. Já os pontos negativos levantados foram: condução da plenária final deficitária; pouca manifestação dos usuários durante as plenárias; pouco tempo para a palestra magna; termos inadequados utilizados pelo palestrante; dispersão dos participantes; pouca representação das entidades socioassistenciais prestadoras de serviços; grupos de trabalho muito grande, o que dificultou as discussões; baixa participação das secretarias municipais. Entre outras considerações, os conselheiros apontaram que o evento foi organizado e produtivo; que é necessário trazer novas temáticas que contribuam com a Política de Assistência Social; que na plenária final não houve espaço para manifestações contrárias as propostas; que o evento foi realizado de forma criteriosa; e que é importante a realização de mais eventos como este da Conferência para os usuários e entidades socioassistenciais (PONTA GROSSA, 2017d).

Em suma, percebe-se que a XI Conferência representou de fato um momento para a avaliação e discussão da Política de Assistência Social do município. Entretanto, houve pontos deficientes, sendo importante utilizar-se dessa avaliação quanto aos aspectos negativos, para que possam ser buscadas maneiras de superá-los nas próximas conferências.

Dessa forma, cada vez mais as conferências de assistência social poderão contribuir para a gestão participativa, a qual propicia “[...] opções públicas mais coerentes. Ela socializa, amplia e fortalece o processo decisório. Faz com que as escolhas reflitam mais a opinião, as expectativas e as carências das pessoas.” (NOGUEIRA, 2005, p. 157).

### 3.3.2 Participação dos segmentos da sociedade civil na XI Conferência Municipal de Assistência Social e no acompanhamento da materialização de suas deliberações

As conferências se caracterizam como espaços privilegiados para a participação da sociedade civil no processo de discussão e proposição de diretrizes para o aperfeiçoamento das políticas públicas, rompendo com o seu histórico de exclusão das decisões políticas no contexto brasileiro.

Estão inseridas que se denomina de democracia participativa e no sistema descentralizado e participativo, construído a partir da Constituição de 1988 e que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, compartilhamento de poder e a co-responsabilidade (sic) entre o Estado e a sociedade civil (MORONI; PINHEIRO, 2009, p. 34).

No âmbito da Política de Assistência Social, Campos (2009, p. 19) destaca que a participação da sociedade civil é condição necessária e fundamental para a efetivação do SUAS: “[...] é necessária para propiciar a interlocução com o governo. É fundamental por se constituir em um componente estruturante do sistema.”

Desse modo, para que exerçam seu papel, é imprescindível que as conferências de assistência social contem com uma abrangente participação dos segmentos da sociedade civil, tanto no processo deliberativo, quanto no acompanhamento posterior de seus resultados, no sentido de garantir que aquilo que foi deliberado seja efetivamente colocado em prática, e que, portanto, as demandas da sociedade civil estão sendo consideradas na implementação das políticas públicas.

Desta forma é que se tornará possível o “[...] aprofundamento da democracia política no sentido de uma democracia organizada de massas, que desloque cada vez mais ‘para baixo’ o eixo das grandes decisões [...] (COUTINHO, 1984, p. 41), rompendo com os processos de revolução passiva, que marcam o histórico do país, em que importantes decisões foram tomadas de forma elitista e com exclusão das camadas populares.

Nesse cenário se reformulam as relações entre Estado e sociedade civil, na medida em que o poder e o processo decisório passam a ser compartilhados entre sociedade civil e sociedade política, abrindo-se perspectivas para a construção de um Estado ampliado, nos termos gramscianos.

Dentro dessa discussão importa, para os fins desta pesquisa, a relação entre Estado e sociedade civil no poder local de Ponta Grossa, na definição da Política de Assistência Social do Município, por meio das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social.

Nesse sentido, no que tange a participação da sociedade civil na mencionada Conferência, constata-se a partir dos relatos dos entrevistados que esta foi considerável, mas que poderia ter sido mais ampla.

*“Quanto ao segmento nessa conferência foi bem proveitosa, teve um debate bem grande, tinha bastante pessoas de fora, mas ainda falta esse acompanhamento, não*

*sei se o povo não recebeu o comunicado, mas sempre falta algum segmento que não tem acompanhado. Isso vem acontecendo há muito tempo.” (CNG).*

Ao que se evidencia a ausência de segmentos da sociedade civil tem sido uma constante nas Conferências Municipais de Assistência Social de Ponta Grossa. Soares (2019) pontua que a participação da população nas Conferências Municipais é um impasse e desafio frequente, pois “[...] as pessoas não reconhecem seu papel e não exercem sua função como deveria, resultando assim a dificuldade na formulação e deliberação de propostas.”

A baixa presença de segmentos da sociedade civil na XI Conferência de Assistência Social pode ser verificada pela análise comparativa entre o número de delegados de cada segmento previsto do Regulamento da Conferência e o número de presentes, informado no Relatório Final. Com efeito, dentro do quantitativo de delegados não governamentais, o Regulamento estabeleceu 33 vagas para delegados representantes dos trabalhadores do SUAS, tendo comparecido 25; 33 vagas para delegados representantes das entidades ou organizações de assistência social, computando-se a presença de 23; e 84 vagas para delegados representantes dos usuários, sendo que apenas 47 compareceram.

Esses dados demonstram que o principal desafio ainda é a inclusão dos próprios usuários no processo deliberativo das Conferências de Assistência Social, visto que apresentam pouco envolvimento, tanto em questão de presença, quanto nos debates.

*“A sociedade civil ela participa bastante, no dia, na hora, no momento da conferência. O usuário tem as suas limitações e as suas dificuldades.” (SEC).*

*“O debate ele é mais ampliado entre as entidades, entre os conselheiros e entre os profissionais. Nós ainda continuamos com aquela nossa grande dificuldade de incluir o usuário nesse debate. É uma fragilidade ainda que temos e que trabalhar mais pra isso né.” (SEC).*

Esse fato é prejudicial ao processo da Conferência, impedindo que efetivamente cumpra com seu papel, pois “Realizar uma Conferência não é uma ação isolada dentro da Assistência Social, porém resultado de um processo de diálogo e democracia em nível de gestão pública” (SOARES, 2019). Desse modo, é essencial a ampla participação dos usuários do SUAS, se expressando e deliberando, enquanto principais interessados que vivenciam as necessidades e deficiências dos serviços socioassistenciais.

Conforme pontua o CNAS (BRASIL, 2007, p. 8):

Só a população deve decidir, de forma autônoma, sobre seus interesses para assim poder ser sujeito da transformação social, rompendo com os processos de exclusão social. Este é o ponto de partida da assistência social comprometida com a participação popular e com um projeto de uma nova sociedade mais democrática, justa e solidária.

Apesar desse entendimento da essencialidade do protagonismo dos usuários da assistência social no processo de tomada de decisão política, o que se verifica é que a maior parte deles “[...] está politicamente invisível, identificados na condição de beneficiários e assistidos das diferentes ações desenvolvidas na moldura dessa política.” (CAMPOS, 2009, p. 21).

A precariedade da participação dos usuários encontra raízes no tratamento de subalternidade que historicamente lhes foi dispensado. Conforme já visto no segundo capítulo, anteriormente à Constituição Federal de 1988 a assistência social não se constituía como política pública, sendo que o favor, a tutela e a caridade guiaram as ações realizadas nessa área. Como consequência, os usuários foram reproduzidos como sujeitos dependentes, tutelados pelas entidades que lhes assistiam e se manifestavam em seu nome. Disso resulta o baixo nível de atuação propositiva desse segmento (BRASIL, 2004).

Sua participação tem se dado através da representação de entidades de defesa dos usuários, geralmente comandada por especialistas, e quase não tem contado com a inclusão dos próprios usuários (COLIN, 2004). Desse modo, é necessário criar meios para garantir a participação dos usuários nos diferentes espaços decisórios enquanto sujeitos dotados de vez e voz, não mais sub-representados. Desta maneira poder-se-á vislumbrar a efetivação da democracia e de uma justa relação entre Estado e sociedade civil.

Para Nogueira (2005, p. 91), cidadãos ativos são “[...] personagens vitais da democracia, devendo ser, por isso, constantemente ‘criados’ e ‘organizados’ (pela educação, pelo debate público, pela multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação).”

Em não havendo uma ampla participação dos segmentos da sociedade civil no ato da conferência e, assim, na proposição das deliberações, resta também prejudicado o acompanhamento destes em relação a materialização das deliberações, no sentido de cobrar para que venham a ser efetivadas.

*Aí fica difícil, se eles não participam como que vão estar participando daí nas deliberações. Então é bem complicado” (CG).*

Uma questão levantada para a uma maior participação da sociedade civil refere-se à necessidade de haver uma maior divulgação da Conferência, convocando amplamente os segmentos para que participem desse importante espaço de deliberação e avaliação da Política de Assistência Social.

*“Então a gente precisa debater mais, fazer mais chamamento pra que as pessoas venham participar né. Então ainda falta, o pessoal parece que não tem conhecimento, que não aparecem sabe. Então precisa de mais divulgação.” (CG).*

O Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (1999, p. 65) inclusive destaca que:

O aprofundamento da democracia exige essa ampliação dos graus de publicidade dos espaços de discussão, negociação e deliberação. Quanto mais diversificado o público incluído nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de avanço democrático potenciais neste processo, que podem criar o terreno propício à construção de novas hegemonias.

Tem-se assim que os segmentos da sociedade civil, especialmente os usuários, precisam ser informados para o exercício do controle social, para que tomem assento nos espaços onde, via estratégia da guerra de posição, podem lutar por um projeto contra-hegemônico, rompendo com relações de dominação e subalternidade.

Além de informados, os sujeitos sociais devem ser capacitados para a participação nos espaços públicos e para a atuação junto ao Estado, pois “[...] é preciso conhecer criticamente para transformar, ou seja, é necessário que, o pensamento estimule a ação [...]” (LUIZ, 2005, p. 137).

A capacitação potencializa a reforma intelectual e moral dos segmentos sociais, na medida em que pode contribuir para a “[...] elevação do senso comum à auto-constituição (sic) de uma consciência crítica e conseqüente fomento para o protagonismo social e político [...]” (LUIZ, 5005, p. 8). Isso torna possível a construção processual de uma nova cultura, que concorre a edificação de uma contra-hegemonia. De acordo com Gramsci (1991, p. 13-14):

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas ‘originais’; significa também; e, sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, ‘socializá-las’ por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato ‘filosófico’ bem mais importante e ‘original’ do que a descoberta, por parte de

um 'gênio filosófico', de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais.

Para Nogueira (2005), a gestão participativa requer uma comunidade com uma cultura ético-política forte e que esteja em constante revitalização, sendo que isso depende de uma educação para a cidadania, através da qual é disseminada a capacidade de valorizar os direitos, os deveres e as instituições políticas.

Trata-se, portanto, de uma questão de consciência política, que se resolve por intermédio de um círculo de fatores que se combinam e que vão da escola à política, da cultura às lutas sociais, do esforço pessoal ao vínculo associativo. É impossível imaginar processo deliberativos ampliados (democráticos e participativos) sem cidadãos em condições de deliberar em esferas predominantemente argumentativas. Na ausência deles, a participação converte-se em exclusão. (NOGUEIRA, 2005, p. 152).

Ocorre que isso ainda não é uma realidade vivenciada no Município de Ponta Grossa, sendo necessário desenvolver um trabalho de base, instrumentalizando e fortalecendo os usuários para que gradativamente se façam mais presentes e ativos nos espaços decisórios, considerando que estes permanecem numa condição de subalternidade<sup>29</sup>, vistos como meros beneficiários e não como protagonistas da Política de Assistência Social.

*“Um trabalho de participação lá na base, de mobilização das bases. Isso a gente não faz uma semana antes da conferência. Isso a gente não faz nem um mês antes da Conferência. Isso a gente colhe um fruto com um trabalho de 5 anos, 6 anos. E nós não temos essa forma de trabalhar, nós não temos história disso no nosso município. Então nós não podemos colher um fruto do qual nós não plantamos essa semente.”* (SEC).

Segundo Semeraro (1999, p. 251), “[...] as insuficiências das classes subalternas podem ser superadas por um intenso trabalho de educação e pela capacidade de organização e de elaboração duma postura superior à hegemonia estabelecida.” Daí a necessidade da socialização e universalização do conhecimento como caminho possível para fomentar as potencialidades dos grupos subalternos, de modo que saiam da condição de subalternidade e passem à condição de protagonismo. (LUIZ, 2005). Assim, conseqüentemente serão instrumentalizados para a participação nos espaços públicos, tornando possível a efetivação de uma

---

<sup>29</sup> De acordo com Yazbek (2014, p. 684) a subalternidade “[...] faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração social, econômica e política. Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção por meio de relações político-sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política.”

democracia participativa, com decisões sendo cada vez mais tomadas “de baixo para cima.”

Ademais, considerando o efeito educativo da participação, apresentado no primeiro capítulo com base nas formulações dos teóricos participacionistas, é de se esperar que quanto mais os sujeitos da sociedade civil participarem das conferências e de outros canais participativos onde se delibera acerca da Política de Assistência Social, mais capacitados se tornarão para fazer isso. Poderão, ainda, adquirir consciência da importância de ocupar os espaços públicos, nos quais molecularmente podem contribuir para a construção de uma hegemonia alternativa.

No sentido de desenvolver um trabalho de base, nos termos apontados acima, de modo a superar os impasses e desafios da participação social, Soares (2019) apresenta algumas sugestões aos profissionais do SUAS. Uma delas é a realização das pré-conferências, organizando junto com os usuários espaços de diálogo, a exemplo de ações itinerantes nas comunidades rurais e povoados, para levantar pautas atinentes aos objetivos da conferência. Conforme visto acima, a importância das pré-conferências foi apontada por um dos sujeitos da pesquisa, na medida em que possibilitam uma maior participação.

Uma outra sugestão apontada por Soares (2019) é realizar debates nos grupos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV), para introduzir temas que tratem da participação social e, de forma dinâmica, autoconscientizar os participantes sobre o controle social, bem como da importância de participar das conferências. Nesse sentido, para cada faixa etária poderia ser abordado o assunto coerente, oportunizando o engajamento dos usuários vinculados no serviço.

A articulação com outros setores também é uma estratégia importante, de modo que as equipes do SUAS podem aproveitar os espaços da rede, como sala de espera das unidades de saúde e reuniões com a família nas escolas, para conversar sobre o assunto (SOARES, 2019).

Além disso, a ampliação da possibilidade de participação da sociedade pode se dar através de realização de fóruns, seminários e palestras. Nesses eventos, as equipes podem abordar gradualmente o assunto, dando voz aos usuários, pois “Mobilizar, organizar e debater são pontos primordiais para a efetivação das conferências municipais.” (SOARES, 2019).

Ainda em relação a avaliação quanto a participação dos segmentos da sociedade civil na XI Conferência Municipal de Assistência, foi levantada a questão do individualismo presente na sua atuação dentro do processo conferencial.

*“A participação dos segmentos eu vejo... eu ainda vejo da seguinte maneira: é muita questão de puxar a brasa para seu assado ainda sabe. Das situações que pra mim eu ainda preciso disso, pra mim vai ser interessante, sabe. O dinheiro tem que vim pra mim, o benefício tem que vim para mim. Ainda se tem muito disso. [...] ainda tem a questão de é... de usar para falar sobre assuntos pessoais, assuntos que é somente puxar para o pessoal”* (CNG).

A mesma situação é apontada no acompanhamento da materialização das deliberações, em que a sociedade civil, em geral, apenas acompanha os desdobramentos, quando a questão é de seu interesse particular.

*“No acompanhamento da concretização e da materialização, eles acompanham quando o interesse é deles, sabe quando interessa muito pra eles. Aí eles vêm assim... uma coisa bem no interesse próprio.”* (SEC).

Isso parece evidenciar que a sociedade civil ainda não compreendeu a real finalidade das conferências de assistência social e o significado de sua participação nesses espaços, haja vista também seu histórico de exclusão das decisões políticas. Daí a necessidade de um trabalho de capacitação e educação para cidadania, como um elemento que poderá contribuir para elevar o senso comum e promover uma reforma intelectual e moral dos sujeitos sociais, para que estes consigam, processualmente, ocupar posições na luta pela construção de uma contra-hegemonia (LUIZ, 2005).

A conquista da hegemonia por um determinado grupo social pressupõe, em Gramsci, a elevação da consciência política de um estágio em que é econômico-primitiva a um estágio em que ela se torne consciência universal. A conquista da hegemonia por um grupo social pressupõe a superação da organização de grupos sociais que se mantém atrelada a interesses de categorias, a interesses econômico-corporativistas. (SOUZA, 2018, p. 133).

Com base nas formulações de Gramsci, Simionatto (2008, p. 22) indica que as classes sociais devem abandonar seu modo de pensar corporativo, que impede a formação de um projeto coletivo, sendo que “A construção da hegemonia exige, assim, compromissos de classe, superação de interesses particularistas e individuais, abertura de espaços para congregar as várias frações de classe.”

Nogueira (2005, p. 152) ensina que “Participar não é apenas fazer valer o peso de certos valores e interesses no processo decisório [...]”, havendo baixa qualidade participativa em comunidades que consomem instrumentalmente a democracia, “[...] em vez de tratá-la como um valor não-negociável, como uma forma de vida e de organização das relações entre os membros da sociedade.”

Retomando as formas de participação apresentadas por Nogueira (2005), é necessário que esta se dê na modalidade política, superando a participação assistencialista, corporativa e a meramente eleitoral. É através da participação política que indivíduos e grupos interferem para fazer com o que o poder seja democratizado e compartilhado.

### 3.3.3 Acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social

Conforme já ressaltado, a conferência não se exaure nela mesmo, pois seus resultados devem ter encaminhamentos posteriores, influenciando a gestão governamental e se traduzindo em ações concretas. De fato, as conferências “[...] são processos e não apenas eventos com finais delimitados.” (ALENCAR; CRUXÊN; RIBEIRO, 2015, p. 263).

Nesse sentido, é importante que os sujeitos envolvidos na conferência também acompanhem os desdobramentos das propostas deliberadas, exercendo o controle social e cobrando para que realmente sejam consideradas pelos gestores da Política de Assistência Social do Município.

Indagados os sujeitos da entrevista sobre se acompanhavam os desdobramentos dos resultados da XI Conferência de Assistência Social, verificou-se que, de acordo com os relatos, existe um acompanhamento. Contudo, este se dá mais enquanto membros do CMAS e não necessariamente por interesse próprio ou por cobrança daqueles a quem representam no sentido de saber sobre o andamento das deliberações e de cobrar para que sejam materializadas.

*“Acompanho como Assistente Social, dentro da Secretaria de Educação, principalmente as que dependem da Secretaria e a gente acompanha pelo fato de ser conselheira do Conselho de Assistência. No pleno a gente faz as avaliações.” (CG).*

Porém, esse acompanhamento dentro do CMAS também encontra obstáculos, conforme relato abaixo:

*“Então, o acompanhamento eu posso falar para você assim que eu estou me sentindo assim falha com relação a isso, porque nós estamos nos limitando na verdade a dar conta da demanda do próprio Conselho. E como a gente é voluntário né é... a nossa demanda de trabalho também é grande e pelo fato de fazer parte de mais dois conselhos então a gente fica é... infelizmente se torna falho sabe a nossa participação com relação a isso. Mas a gente sempre que pode a gente sempre dá uma resgatada assim em reuniões” (CNG).*

Ao que fica evidenciado, o acompanhamento das deliberações não é pauta prioritária dos conselheiros, que já precisam se ocupar de outras inúmeras demandas. Ademais, há conselheiros que atuam em mais de um conselho, de modo que diante das várias atribuições, se torna difícil realizar ainda o monitoramento das deliberações das conferências.

Nesse contexto, excepciona-se a Secretaria do CMAS, que diz acompanhar o andamento das deliberações por interesse próprio em saber se estão sendo executadas e, ainda, leva essa informação para o CMAS.

*“Eu acompanho porque eu gosto de acompanhar, quero acompanhar, tô por dentro, levo essa informação para o Conselho.” (SEC).*

Considerando que, de forma geral, os sujeitos responderam realizar algum tipo de acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência de Assistência Social, indagou-se também se possuíam conhecimento se estavam sendo executadas. Sobressai, a partir do monitoramento que realizam, que muitas deliberações foram materializadas ou estão em processo de execução, mas nem todas.

*“Olha, algumas foram feitas, muitas foram feitas [...]. Normalmente a maioria é feita.” (SEC).*

*“[...] nem todas estão sendo executadas porque algumas dependem da própria administração né, do sistema.” (CG).*

Esses relatos estão em consonância com as informações obtidas a partir da avaliação externa do processo de materialização das deliberações, expostas anteriormente, em que se verificou que, realmente, a maioria das deliberações foram materializadas ou estão em processo de materialização. Entretanto, algumas não estão nessa fase, enfrentando ainda alguns obstáculos, como a falta de funcionários, para que sejam colocadas em prática.

Conforme visto, o processo de materialização das deliberações não é linear, pois enfrenta desafios de diferentes ordens. Por esse motivo, determinadas deliberações voltam a ser pauta nas conferências posteriores. Nesse sentido, ressalta-se na fala da conselheira governamental a intenção de levar para discussão na próxima conferência as deliberações que não forem executadas.

*“Mas a gente tem acompanhado e vamos levar as que não forem acompanhadas para debate para a próxima conferência.” (CG).*

Somente através do acompanhamento das deliberações é possível verificar se foram consideradas pela gestão e estão influenciando a agenda e os programas da assistência social do município, bem como se efetivamente estão sendo transmutadas em ações concretas, não ficando no mero nível do debate. Por isso a importância de monitorar o encaminhando e o andamento das deliberações, assim exercendo o controle social, de forma a garantir que sejam cumpridas, ou caso a materialização não ocorra, que voltem a ser avaliadas e rediscutidas futuramente, na próxima conferência.

No monitoramento das deliberações da conferência também se verifica uma profícua relação entre Estado e sociedade civil, na medida em que, para tanto, o Estado deve se abrir à sociedade civil, dando transparência a sua atuação, no sentido de informar se as deliberações foram incorporadas em planos e projetos de governo, bem como se estão sendo executadas. Já a sociedade civil, a partir disso, tem condições de acessar o conteúdo do Estado.

Nesse aspecto, um dado positivo é que na XII Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2019, foi apresentado um balanço dos avanços das deliberações da XI Conferência de Assistência Social. Além disso, como já exposto, uma das propostas foi “Garantir o cumprimento das deliberações da 11 Conferência Municipal de Assistência Social de 2017.” Ou seja, a partir do levantamento da situação das deliberações, foi possível verificar que nem todas tinham sido atingidas e, portanto, ressaltou-se a necessidade de garantir o cumprimento delas.

Ainda a respeito da indagação aos sujeitos da pesquisa se tinham conhecimento se as deliberações da XI Conferência estavam sendo executadas, destaca-se a fala da Secretária Executiva quanto a determinadas deliberações, que seriam tomadas na conferência, sem muita análise e de forma inconsciente, o que consequente contribui para que não sejam materializadas.

*É que o que eu tenho uma certa dificuldade e eu vou colocar isso aqui, não dificuldade minha, mas dificuldade das deliberações, o tempo é muito curto, na hora ali da conferência. Então sai umas deliberações também meio... meio sem pensar. Será que isso realmente é a necessidade da população? É a necessidade da política? Mas ali na hora sabe, no entusiasmo as coisas acabam acontecendo e não é uma deliberação consciente, concisa, de acordo com a real necessidade. Aí ela não sai mesmo, ela fica nesse nível de não sair” (SEC).*

Essa colocação leva a refletir sobre a função que as conferências têm desempenhado e sobre o significado da participação dos sujeitos nesse espaço. As Conferências Municipais de Assistência Social são realizadas a cada dois anos, de forma que nesse lapso temporal é de se esperar que sejam identificados os problemas e deficiências da política para serem discutidos. Além disso, a conferência é também o momento para avaliar a Política de Assistência Social no Município.

Dessa forma, é preciso que os diferentes segmentos atribuam mais importância e consideração a esse canal de participação e de controle social, no qual o poder pode ser democratizado e a Política de Assistência Social aprimorada, a partir das contribuições dos sujeitos envolvidos.

As conferências também representam um espaço no qual a sociedade civil tem possibilidades acessar o Estado, expondo suas demandas e contribuindo nos processos decisórios. Ou seja, apresentam nuances de um possível Estado ampliado.

#### 3.3.4 Monitoramento das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social pelo CMAS

O monitoramento e o acompanhamento das deliberações das conferências pelo Conselho Municipal de Assistência Social trata-se de obrigação legal, nos termos do 117, § 2º, inciso IV da NOB/SUAS 2012.

Tal atribuição se coaduna com o papel dos conselhos enquanto instâncias de controle social, responsáveis por acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados à população pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012). O monitoramento realizado pelo Conselho também representa uma maneira de aprimorar as relações entre Estado e sociedade civil no âmbito do poder local, estabelecendo um nível de maior proximidade entre ambos.

Além disso, insta salientar que, de acordo com Alencar, Cruxên e Ribeiro (2015), as conferências não são isoladas de outros processos participativos, pois, por

exemplo, uma determinada ação ou programa pode ter origem em uma proposta da conferência, mas ganhar materialidade ou substância em conselhos. Desse modo, o Conselho possui uma grande responsabilidade no processo de materialização das deliberações das conferências.

Com relação ao monitoramento das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social pelo CMAS, ao que fica evidenciado pelas falas dos sujeitos é que este existe, mas é realizado esporadicamente e não com frequência, como seria o ideal.

*“Sim, tem o monitoramento e a gente sempre revisita para ver como que está os acompanhamentos” (CG).*

*“[...] o conselho ele realiza esse monitoramento. Nós até fizemos antes da conferência o monitoramento. Devemos estar fazendo alguma coisa aí para encerrar o mandato, pro fechamento. Então normalmente a gente faz. Poderia fazer até mais ou melhor, mas é feito. Mas normalmente não tem relatório, a gente monta o relatório quando alguém pede ou precisa ou tá na hora de fazer. Mas não é alguma coisa assim que ocorra trimestralmente, semestralmente, sabe não tem esse caminho já instituído.” (SEC).*

O monitoramento realizado, a que se refere a Secretária Executiva, diz respeito ao fato, já mencionado, de que anteriormente a XII Conferência de Assistência Social, realizada em 2019, foi feito um levantamento da situação das deliberações da Conferência de 2017 e, a partir disso, uma das pautas da XII Conferência foi a apresentação de um balanço dos avanços até então das deliberações da XI Conferência, em que foi exposto se tinham ou não sido atingidas.

Essa questão de apresentar a situação das deliberações da conferência anterior já na próxima conferência é importante para que as informações levantadas com o monitoramento realizado pelo CMAS, sejam publicizadas a todos os sujeitos envolvidos no processo conferencial, de modo que mais pessoas possam exercer o controle social, cobrando que as deliberações sejam materializadas e, portanto, para que aquilo que foi discutido na conferência influencie na gestão da Política de Assistência Social do Município.

Dado que o monitoramento das deliberações da conferência pelo CMAS, configura-se como instrumento de controle social e possui o condão de assegurar que as propostas construídas durante o processo conferencial venham a ser efetivamente cumpridas na prática, é essencial que seja realizado periodicamente. Até mesmo

poque o monitoramento “[...] é um processo contínuo e permanente de análise, observação e sugestões de ajuste.” (RIBEIRO et. al., 2015, p. 61).

Todavia, como já apontado, embora o CMAS de Ponta Grossa realize o monitoramento, este é precário, na medida em que não é realizado de forma contínua. Um dos motivos apontados para isso, se encontra no fato de que o Conselho possui muitas atribuições e demandas, não sobrando muito tempo para que possa realizar o monitoramento das deliberações das conferências, apesar de, como visto, isso também ser uma atribuição do Conselho, nos termos da NOB/SUAS 2012.

*“Poucas vezes. [...] devido a demanda que traz das próprias execuções do conselho e situações de entidades e tudo mais. Então é.. poucas vezes a gente ainda consegue colocar é lembrar, resgatar alguma coisa.”* (CNG).

Da análise das atas das reuniões do CMAS no período compreendido entre a primeira reunião após a realização da XI Conferência a novembro de 2020 – data da última ata disponibilizada no site do CMAS até a conclusão da pesquisa – verificou-se que raramente foram mencionadas as deliberações da XI Conferência de 2017, conforme se explicita a seguir.

Na reunião de 27 de julho de 2017, ata nº 290, que foi a primeira realizada após a XI Conferência, os conselheiros realizaram uma avaliação da Conferência, destacando os pontos positivos e negativos. Ainda, foram apresentadas as deliberações.

Na ata nº 291, referente a reunião realizada em 31 de agosto em 2017, foi destacado que a equipe já estava trabalhando na reestruturação da Secretaria Municipal de Assistência Social para Fundação Municipal de Assistência Social, com Departamento Administrativo, Financeiro, de Compras e Jurídico próprio, medida esta que ia de encontro ao atendimento das deliberações da XI Conferência de desburocratizar o processo municipal de aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social e de reestruturar a gestão financeira do SUAS. Também se destacou que foi criado um departamento de garantia de direitos para atender a deliberação da Conferência de criar uma ouvidoria e disque denúncia.

Na reunião do dia 25 de outubro de 2018, ata nº 309, os conselheiros realizaram o preenchimento conjunto do CENSO SUAS 2017/2018 do CMAS, sendo que uma das questões era se o CMAS acompanhava o cumprimento das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social, para a qual a resposta foi negativa.

Na ata nº 315, referente a reunião de 31 de maio de 2019, foi debatido se seria realizada a XII Conferência Municipal de Assistência Social, tendo em vista, conforme já explanado anteriormente, que o CNAS havia revogado as Resoluções de convocação e definição da comissão organizadora da Conferência Nacional de Assistência Social. Ficou decidido que não seria realizada a conferência municipal, mas uma reunião ampliada do CMAS, na qual seriam discutidos os avanços e retrocessos no cumprimento das deliberações da XI Conferência. Ou seja, nesse momento o CMAS evidenciou a necessidade de verificar a situação das deliberações. Posteriormente, na reunião realizada em 27 de junho de 2019, ata nº 316, optou-se por convocar a XII Conferência Municipal de Assistência Social, abandonando-se a decisão da plenária anterior, considerando que instituições da sociedade civil haviam convocado uma conferência nacional democrática, sem a participação do governo, e que o Estado do Paraná aderiu a essa convocação, tendo o Conselho Estadual de Assistência – CEAS enviado uma solicitação de manifestação do município sobre a realização ou não da conferência. Nessa reunião, os conselheiros aprovaram como uma das pautas da XII Conferência, a apresentação dos avanços da última conferência, o que realmente aconteceu como já visto. Esse parece ter sido o único momento em que, de fato, o CMAS realizou um levantamento da situação das deliberações para expor na XII Conferência se já tinham sido atingidas ou não, o que, por outro lado, não se confunde com o monitoramento que deve ser contínuo.

Afora esses momentos em que houve menção expressa a XI Conferência de Assistência Social e às suas deliberações no âmbito do CMAS, é possível verificar também que em algumas reuniões eventualmente foram discutidas questões que faziam referência a determinadas deliberações, embora não fosse necessariamente apontado que isso era uma proposta da XI Conferência. Por exemplo, a questão do reordenamento do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, que era uma deliberação da Conferência, foi discutida em várias plenárias, como pode ser verificado nas atas nº 300, 301, 307 e 322. A necessidade de criar o Centro-Dia para a pessoa idosa, que também foi uma proposta da XI Conferência, foi destacada na reunião de 30 de agosto de 2018, ata nº 307.

Ademais, como já apontado acima, conforme ata nº 312 do CMAS de 22 de fevereiro de 2019, o Ministério Público solicitou que o CMAS apresentasse suas ações para o monitoramento do PMAS 2018-2021. Diante disso, a Comissão de Monitoramento enviou ofício aos Departamentos da FASPG, solicitando uma

avaliação do cumprimento das metas do PMAS, e como muitas deliberações da XI Conferência foram incluídas no referido Plano, conseqüentemente neste momento também foram analisadas. Entretanto, ao que parece, ao menos pela análise das atas, o monitoramento das metas do PMAS não passou a ser uma prática contínua no CMAS.

Evidencia-se que estes foram os momentos em que dentro do CMAS, houve alguma movimentação no sentido de realizar um levantamento da situação das deliberações da XI Conferência. Contudo, não se trata exatamente de um monitoramento, posto que não se deu de forma permanente. Isso ratifica as falas, respectivamente, da conselheira não governamental e da secretária executiva de que poucas vezes o CMAS resgata alguma coisa referente as deliberações e de que não existe um caminho instituído dentro do CMAS para a realização do monitoramento das deliberações.

A partir dessas informações se conclui que de fato o CMAS possui muitas demandas, mas que poderia se organizar para realizar o monitoramento contínuo das deliberações, considerando que possui uma Comissão de Monitoramento e que nas vezes em que precisou realizar o levantamento da situação das deliberações, especificamente quando foi feito o balanço para apresentar na XII Conferência e quando foram avaliadas as metas do PMAS – que contêm muitas deliberações da Conferência de 2017 – conseguiu se movimentar para fazer isso.

Se ocorresse esse monitoramento de forma permanente pelo CMAS, talvez, em especial, as deliberações referentes a participação social, que como visto são demandas que se repetem ao longo das conferências, fossem materializadas, pois como instância de controle social é de se esperar que o Conselho também busque instrumentalizar a participação popular no âmbito da Política de Assistência Social, principalmente trazendo o usuário para o interior dos espaços de deliberação e controle da referida política.

Ressalta-se que, tomando por base a noção de Estado ampliado em Gramsci, para que haja uma relação de igualdade e complementariedade entre sociedade política e sociedade civil, é essencial que esta também acesse os espaços de participação.

### 3.3.5 Avaliação sobre as Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social

As conferências são concebidas como espaços significativos de participação e controle social, na medida que possuem o potencial de reunir diversos atores sociais para avaliar, discutir e propor diretrizes norteadoras para a construção e o aprimoramento das políticas públicas.

Para Dagnino (2002, p. 300),

[...] os espaços de formulação de políticas constituem uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo [...].

Quanto as Conferências Municipais de Assistência Social, estas representam uma grande importância, pois inserindo-se na esfera local, se constituem em espaços participativos mais próximos e ao alcance dos cidadãos, de modo que potencializam uma gestão mais democrática da Política de Assistência Social, bem como a concretização de uma democracia participativa e, conseqüentemente, a ampliação do Estado. No âmbito das Conferências Municipais “[...] as classes subalternas presentes no espaço local podem acessar o Estado e, uma vez conquistando igualdade de condições no âmbito das discussões podem disputar a hegemonia.” (SILVA, 2011, p. 10).

Essa relevância das conferências no espaço público local como canais propulsores da participação e do controle social, é também identificada nas Conferências de Assistência Social do Município de Ponta Grossa:

*“Há uma grande participação e é levado em consideração assim... é valorizado todas as ideias para a tomada de decisão. E o que garante essa participação até muito são as pré-conferências, que daí que traz essa qualidade para a discussão.”* (CNG).

Ou seja, essas instâncias têm permitido a inclusão social no processo deliberativo. Verifica-se mais uma vez o destaque para a importância da realização das pré-conferências, pois estas ampliam as oportunidades de participação, especialmente dos usuários, devido ao fato de serem realizadas nos territórios onde estes residem, e, portanto, em locais mais próximos ainda de sua vivência cotidiana.

Entretanto, essa participação no âmbito das Conferências Municipais de Assistência Social, ainda não é suficiente, na medida em que muitos sujeitos ou representações que deveriam participar, não o fazem.

*“A avaliação ela é boa, só que ainda falta a participação de muitos órgãos que não comparecem. Não sei se por falta de conhecimento ou precisa de mais divulgação para que os órgãos venham a participar mais.” (CG).*

Dessa forma, mostra-se necessário que haja uma maior divulgação das conferências e de sua relevância para a discussão e avaliação da Política de Assistência Social, para, assim, fomentar a participação dos diferentes segmentos e atores sociais, como destaca a conselheira governamental:

*“Precisa divulgar mais para que a gente possa ter mais público e as pessoas tenham esse conhecimento de como participar” (CG).*

De outra banda, é preciso também que haja um maior comprometimento dos segmentos quanto a se fazer presente e a participar das conferências, pois “Para a construção de uma nova hegemonia é necessária a plena e consciente participação política das massas, e isso somente ocorrerá, quando os homens se perceberem como protagonistas de sua história.” (LUIZ, 2005, p. 99).

É fundamental também que os sujeitos, a partir de um processo de reforma intelectual e moral, reconheçam a importante função que as conferências de assistência social possuem para o aprimoramento da gestão do SUAS. Com efeito, conforme pontua a conselheira não governamental, estas desempenham “[...] *uma grande importância no cenário socioassistencial justamente porque é um momento de avaliação, é um momento que a gente tem para fazer esse movimento de colocar, de expor como que está a situação.*” (CNG).

Outra questão apontada como deficiente no processo conferencial se refere ao fato de que representantes de segmentos participam da conferência, mas não repassam o que é tratado em seu interior àqueles a quem representam, limitando o alcance do que é discutido nesse espaço:

*“A gente vê assim ainda que as pessoas elas vão vamos dizer assim ... representante, digamos de uma entidade, lá o presidente da entidade, muitas vezes ele segura pra ele a informação e não passa para o técnico da entidade, daí fica a desejar porque quem teria que participar é o técnico da entidade que é a pessoa responsável que vai fazer esse mapeamento e vai fazer essa divulgação e vai fazer o trabalho. E o que que acontece? O presidente ele acaba segurando a informação pra ele e não faz esse repasse.” (CNG).*

Não seria o caso de elitizar, no sentido de que quem deve necessariamente estar presente na conferência é o técnico, por ser quem executa o serviço. Até porque, embora a participação de todos os envolvidos com a Política de Assistência Social seja essencial, o que ocorre é que a conferência é constituída de representantes do governo e da sociedade civil, incluindo trabalhadores da área, entidades de assistência social e usuários. Assim, o que é fundamental é que essas representações estabeleçam diálogo com os representados, levando suas demandas para serem discutidas na conferência e depois repassando as informações sobre o que foi discutido e deliberado.

Nessa linha de discussão, mas tratando especificamente dos conselhos de políticas públicas, Tatagiba (2002), a partir de estudo realizado, também identificou um frágil vínculo entre conselheiros governamentais e não governamentais com suas entidades. No caso dos conselheiros governamentais, estes tenderiam a defender nos conselhos suas próprias opiniões e não as propostas oriundas das discussões com as agências estatais envolvidas, de modo que “[...] as posições do governo nem sempre chegam ao conhecimento do conselho, assim como as discussões dos conselhos costumam não ser acompanhadas pelas agências estatais [...]” (TATAGIBA, 2002, p. 63). O mesmo se dá com os conselheiros não governamentais, que encontram pouco acompanhamento de suas ações pelas entidades que representam, sendo que “[...] as pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades, e a posição das entidades nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a influir nas deliberações.” (TATAGIBA, 2002, p. 66).

Nesses termos, é necessário ampliar a comunicação com o público que não se faz presente nas conferências e também nos conselhos, mas que são representados nesses espaços, de modo a socializar as informações. Disso depende o aprofundamento da democracia participativa, bem o aprimoramento da relação entre Estado e sociedade civil.

Ainda no que tange a avaliação das Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social, merece destaque a fala da Secretária Executiva do CMAS:

*“Eu acho que a conferência é uma semente que você planta. Ela vem a ser o resultado. Então a participação e a avaliação, a gente percebe ali de todas aquelas pessoas que vêm participando desse debate, que vem discutindo isso de alguma forma, na política como um todo, junto aqui as entidades, então elas vêm*

*acompanhando isso. Essas pessoas participam de uma forma espetacular, seja elas sociedade civil ou governo. Agora você exigir de uma pessoa que nunca participou, que nunca foi instrumentalizada, que nunca foi mobilizada, nenhum canal, que ela venha no dia e participe é difícil. Então é uma plantinha que você rega, que você cuida, que você põe no sol, que você tira do sol. Aí você colhe ela naquele dia. Mas querer isso um mês antes e dizer: há semana que vem vai ter conferência, vamos todo mundo participar, não acontece.” (SEC).*

Ou seja, as Conferências de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, constituem-se, de fato, em importantes espaços de participação e controle social. Contudo, essa participação é mais ampliada e efetiva em relação aqueles sujeitos que atuam no âmbito da Política de Assistência Social, como técnicos, gestores e prestadores dos serviços socioassistenciais.

O entrave, como já explanado, ainda se refere a inserção dos usuários no espaço das conferências, os quais possuem um histórico de subalternidade e exclusão das decisões públicas, de modo que precisam ser instrumentalizados para a participação. Isso, conforme relato acima, faz parte de um processo mais complexo, que demanda tempo e um trabalho minucioso de mobilização e capacitação, enquanto um fator que poderá contribuir para viabilizar a elevação do conhecimento e do senso comum destes atores, de modo que assim tenham condições de intervir nas decisões, avaliar e fiscalizar a Política de Assistência Social. De fato, “A qualificação técnica e política é um desafio a ser enfrentado para que os atores sociais se encontrem eficazmente em ações junto ao Estado.” (GECD, 1999, p. 81).

Destaca-se que, inclusive, essa questão de capacitar o usuário foi uma demanda da XI Conferência: “Garantir, através da rede socioassistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social.”

Nesse processo é essencial criar oportunidades para o exercício da participação cotidiana dos usuários, promovendo encontros de socialização das informações sobre os direitos sociais, bem como a formação sociopolítica, em espaços como, por exemplo, CRAS e CREAS, os quais são considerados locais privilegiados de trabalho junto aos usuários da assistência social. Dessa forma, gradativamente, a condição de subalternidade, entendida como ausência “[...] de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção” (ALMEIDA, 1990, p. 35), poderá ser reconfigurada. Ressalta-se que ante a função educativa da

participação, quanto mais os indivíduos participam do processo decisório, mais eles estarão aptos a participar. Além disso, conforme pontua Luiz (2005, p. 111):

É no exercício sócio-político, na ação política que se articula experiência e consciência (pensamento estimula a ação e esta realimenta o pensamento), que se exercita e alimenta diferentes formas de pensar, podendo elevar o senso comum a um nível de criatividade e coerência.

Importa salientar que a construção de uma contra-hegemonia “[...] não é um movimento que fluirá de modo mágico, mas pela inserção crítica de sujeitos concretos na prática social.” (LUIZ, 2008, p. 49).

De fato, o sujeito político, para Gramsci, nunca é um ser pressuposto, ontologicamente já formado, nem é idealizado, não é um povo (*demos*) homogêneo, unitário e infalível, portador *a priori* de uma soberania natural, mas sempre um sujeito concreto que se autoconstitui na práxis, que é instituído pela ação política, pelas capacidades de iniciativa e de organizações mais socializadoras que souber criar. É a práxis política o verdadeiro lugar de formações de subjetividades, de culturas, de valores, de estruturas e instituições verdadeiramente democráticas [...]. (SEMERARO, 2000, p. 186).

A Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015, que caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no SUAS, dispõe em seu artigo 5º, § 3º, que no que tange à participação dos usuários nas instâncias deliberativas e em atividades de controle social deve-se:

[...] I - assegurar a participação de comunidades rurais, étnicas e povos e comunidades tradicionais nos diferentes espaços de participação e de deliberação da política de assistência social, como conselhos e conferências, bem como em plebiscitos, audiências públicas e outras instâncias de participação social; II – assegurar que os Conselhos de Assistência Social efetivem programas de formação para usuários e lideranças comunitárias; III – assegurar que os Conselhos de Assistência Social realizem fóruns, seminários, audiências e eventos em que os usuários possam apresentar suas ideias, reflexões, debates, reivindicações e soluções junto aos representantes ou a organizações de usuários; IV – reconhecer a relevância de se construir uma sociedade democrática e socialmente justa, na qual pessoas, famílias e coletivos possam se comunicar com as instâncias do SUAS na condição de cidadãos usuários e de direitos; e, V – assegurar que os Gestores públicos estaduais ou das Entidades ou Organizações de Assistência Social e Trabalhadores do SUAS não representem os usuários nas instâncias deliberativas do SUAS – nos conselhos e nas conferências de Assistência Social.

Desse modo, deve ser garantida a participação dos usuários em todos os espaços de deliberação acerca da Política de Assistência Social. Os Conselhos de Assistência Social possuem importante função nesse sentido, devendo promover a capacitação dos usuários e organizar encontros nos quais estes sujeitos possam se

expressar e apresentar suas demandas. Ponto importante também é que deve se garantir que nas instâncias deliberativas, os usuários não sejam representados por outros segmentos, de forma a assegurar que realmente tenham voz nos espaços de participação e de controle social.

Há de se considerar que a participação social nos processos decisórios e a própria democracia no Brasil é relativamente recente, considerando o marco legal da Constituição Federal de 1998. Da mesma forma o é a participação no campo da assistência social. Nesse sentido, muitas questões precisam ser melhor aprimoradas e desafios precisam ser superados, ainda mais diante da conjuntura atual em que espaços participativos sofrem ataques. Mas, assim como a construção de uma contra-hegemonia, a participação também é um fenômeno processual, como bem destaca Demo (2001, p18):

[...] participação é conquista para significar que é processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

Essas considerações se aplicam ao contexto específico das Conferências Municipais de Assistência Social de Ponta Grossa, que, embora ainda apresentem deficiências, se constituem em espaços nos quais a participação pode processualmente ser conquistada pelos diferentes segmentos envolvidos e as relações entre Estado e sociedade civil podem ser estreitadas, aproximando a realidade das práticas democráticas e participativas locais ao conceito gramsciano de Estado ampliado. Até porque “O Estado não tem uma medida em si mesmo, ele tem que estar sempre em relação com a Sociedade Civil, o que lhe dá a medida, a profundidade, o alcance, os seus limites.” (OLIVEIRA. 1995, p. 7).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral realizar uma avaliação de processo da materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, realizada em 2017, que foram incorporados no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021. Para tanto, alguns caminhos foram percorridos para que os objetivos propostos fossem atingidos.

No primeiro capítulo, foram abordados fundamentos sobre Estado, sociedade civil e democracia participativa. Inicialmente, partiu-se do estudo sobre as relações entre Estado e sociedade civil, adotando-se a perspectiva de Gramsci. Para o autor, a sociedade política ou Estado em sentido estrito e a sociedade civil, ao contrário do que preconizavam teóricos que o antecederam, não são figuras contrapostas, mas componentes de uma mesma totalidade. Isso porque, Gramsci situa a sociedade civil como constituinte da estrutura estatal, dando origem a teoria do Estado ampliado. A partir das formulações de Gramsci a respeito da ampliação do Estado, da democracia e da socialização da política, foi possível estabelecer uma relação com a noção de democracia participativa.

Dando continuidade ao estudo, abordou-se a questão das relações entre Estado, sociedade civil e democracia participativa no cenário brasileiro. A partir da análise de acontecimentos históricos do país, na transição para o capitalismo, foi possível verificar que o Estado ampliado, nos moldes gramscianos, não foi uma realidade identificada no país, devido aos processos de revolução passiva. Ou seja, as importantes decisões políticas foram tomadas pelo alto e com exclusão das massas populares, havendo, dessa forma, o fortalecimento da sociedade política em detrimento da sociedade civil. Esse cenário adquire novos contornos com a Constituição Federal de 1988, que estabelece novas bases para as relações entre Estado e sociedade civil, prevendo a participação popular na gestão de políticas públicas, bem como criando as condições para a institucionalização de espaços participativos, dentre os quais destacou-se os conselhos e as conferências de políticas públicas.

Entretanto, apesar das conquistas a partir da Constituição de 1988 em relação a uma democracia participativa, foi possível perceber que esta ainda enfrenta obstáculos para se consolidar, mormente diante de posicionamentos e medidas tomadas pelo atual representante do Executivo Federal, eleito em 2018.

Nesse cenário, revela-se fundamental a atuação e a luta de setores progressistas da sociedade civil, num movimento contra-hegemônico em defesa das instituições democráticas e das instâncias de participação.

O segundo capítulo, aproximando-se do objeto de estudo da pesquisa, tratou da Política Nacional de Assistência Social, apresentando, inicialmente, um breve histórico da assistência social no país, constando-se que, de forma tardia, esta apenas foi reconhecida como direito e ganhou status de política pública com a Constituição Federal de 1988. Em seguida, foram abordadas as Conferências de Assistência Social enquanto possíveis espaços de participação e controle social, tendo como perspectiva que as discussões oriundas desses espaços, para que sejam efetivas, devem influenciar a Política de Assistência Social. Isso implica que as deliberações que passam a integrar o relatório final das conferências, tenham encaminhamentos posteriores e sejam transmutadas em ações concretas, especialmente na esfera municipal, considerando que as Conferências Municipais estão num nível mais próximo da população.

Diante dessas considerações, a pesquisa se propôs a realizar uma avaliação da materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, tomando-se por base as referências sobre avaliação de políticas e programas sociais. Desse modo, apresentou-se uma diferenciação entre avaliação e monitoramento, com suas classificações, para situar que o estudo se tratava de uma avaliação de processo, posto que referente as deliberações incorporadas no PMAS 2018-2021, que, portanto, ainda estavam em fase de execução no tempo da pesquisa. Além disso, nos termos da classificação apresentada por Cohen e Franco (2013), caracterizou-se a avaliação como sendo externa.

No primeiro e segundo capítulo cumpriu-se então, o objetivo específico de sistematizar as premissas teóricas da pesquisa, de modo a situar o próprio objeto de estudo.

É no terceiro e último capítulo que foi contemplado o objetivo geral e os demais objetivos específicos do estudo. Neste capítulo, apresentou-se, primeiramente, a caracterização do Município de Ponta Grossa e breves aspectos de sua Política de Assistência Social, discorrendo, também, sobre o Conselho Municipal de Assistência Social e sobre as Conferências Municipais de Assistência Social. Em seguida, delimitando o objeto de estudo, foi caracterizada a XI

Conferência Municipal de Assistência Social, abordando seu processo de realização e as deliberações dela oriundas, tanto para o Município, quanto para o Estado e a União. Passou-se, então, a verificação do encaminhamento dado as 23 deliberações da Conferência para o Município, tendo-se constatado que uma primeira medida foi a inclusão de dezenove delas no PMAS 2018-2021. Essa situação representou um ponto bem positivo, demonstrando que aquilo que foi discutido na Conferência foi utilizado para definir os rumos da Política de Assistência Social do Município. Isso também revelou a importância das Conferências Municipais de Assistência Social, como espaços que permitem o estreitamento das relações entre Estado e sociedade civil no âmbito do poder local.

A partir disso a pesquisa se deteve sobre a perquirição do objetivo geral de realizar a avaliação de processo da materialização dessas dezenove deliberações. Para tanto, foram estabelecidos indicadores, quais sejam: ações realizadas para a materialização das deliberações; obstáculos, se existentes, para a materialização; resultados já alcançados com as ações realizadas; e recursos humanos, físicos e financeiros dispensados ou previstos para a execução da deliberação. Para obter informações sobre tais questões realizou-se entrevista com os técnicos da FASPG responsáveis pela execução das deliberações, bem como pesquisa documental.

Utilizando-se dos dados coletados, a fim de realizar uma avaliação externa da materialização das deliberações, foi realizada uma análise sintetizadora, aproximando-as pela natureza: implementação de serviços; funcionamento organizacional da Assistência Social; instrumentalização da gestão democrática com participação e controle social; natureza legal, bem como pelos indicadores estabelecidos. De maneira geral, constatou-se que das dezenove deliberações, cinco foram cumpridas; sete foram parcialmente cumpridas; e sete ainda não foram cumpridas. Para as não materializadas até o presente, o principal obstáculo apontado é a falta de profissionais. Entretanto, a equipe técnica ainda tem a intenção de proceder a materialização na vigência do PMAS 2018-2021. Excepcionam-se aquelas que necessariamente demandam a realização de concurso público e contratação de funcionários, como intérpretes de libras, psicólogo, advogado, assistente social, pois não há previsão de que isso aconteça, por fugirem ao âmbito dos poderes da equipe técnica da FASPG. A opção política de gestores públicos em investir em recursos humanos é reflexo de um processo de enxugamento do Estado na prestação de serviços à sociedade, aspecto que temos presenciado na conjuntura contemporânea.

Constatou-se que a inserção das deliberações no Plano Municipal de Assistência Social contribui para que sejam materializadas, pois há uma cobrança e acompanhamento maior para o cumprimento daquilo que está disposto no Plano, até mesmo de órgãos externos, como o Ministério Público.

Desse modo, pode-se inferir que o processo de materialização das deliberações é marcado pela correlação de forças, na medida em que também sofre pressões externas. Essa correlação de forças é evidenciada, da mesma forma, no fato de que o cumprimento de muitas deliberações ultrapassa o âmbito da equipe técnica da FASPG, sendo que forças externas concorrem dificultando esse processo, como identificado na questão do diálogo intersetorial entre os conselhos e na ampliação da destinação orçamentária da Política de Assistência Social no Município. Ademais, forças conservadoras também obstaculizam a materialização de determinadas deliberações, conforme se verifica na questão do reordenamento, em que existe uma resistência das entidades no acolhimento de grupos de irmãos, independentemente de sexo e faixa etária, entre outras.

A pesquisa de campo envolveu, ainda, uma segunda etapa, que respondeu aos objetivos específicos propostos, atinentes a XI Conferência Municipal de Assistência Social, bem como as Conferências de Assistência Social de Ponta Grossa, de modo geral. A partir da fala de sujeitos que participam do Conselho Municipal de Assistência Social e que trabalharam na organização da Conferência, e mediante a metodologia de análise de conteúdo foram elencadas cinco categorias, que permitiram algumas considerações, relacionando-as com os fundamentos teóricos do estudo.

A primeira categoria – avaliação da XI Conferência Municipal de Assistência Social, quanto a organização, debates e discussões realizadas – permitiu inferir que a Conferência foi bem positiva quanto a esses aspectos. Porém, deixou evidenciado que existem muitas questões que ainda precisam ser aperfeiçoadas no processo de realização das conferências, para que contribuam para uma gestão mais participativa da Política de Assistência Social do Município. Entre estas, destacam-se a necessidade de haver maior participação dos usuários durante as plenárias, maior representação das entidades prestadoras dos serviços e das secretarias municipais. A forma da distribuição dos trabalhos da Conferência também merece ser repensada, haja vista que na avaliação final os conselheiros consideraram como pontos negativos

os fatos de que houve pouco tempo para a palestra magna, grupos de trabalho muito grandes, que dificultaram as discussões e condução da plenária final deficitária.

A segunda categoria de análise – participação dos segmentos da sociedade civil na XI Conferência Municipal de Assistência Social e no acompanhamento da materialização de suas deliberações – demonstrou que a participação de segmentos da sociedade civil poderia ter sido mais ampla, sendo que a maior fragilidade é a inclusão dos usuários nas conferências, até mesmo diante de seu histórico de subalternidade. Diante disso, foi destacada a necessidade de uma maior divulgação das conferências, para que os diferentes segmentos cada vez mais ocupem esses espaços de participação e controle social.

Além disso, mencionou-se a importância da capacitação formal e inserção dos sujeitos, especialmente os usuários, na prática social, como elementos capazes de promover o protagonismo social e político, bem como a ruptura com posturas individualistas e corporativas, verificada na atuação de segmentos da sociedade civil. Até porque, conforme pontua Semeraro (2000, p. 186) com base em Gramsci, o sujeito social “[...] se autoconstitui na práxis [...]”. Isso contribuirá para a construção processual de uma nova cultura e de uma contra-hegemonia, com potencial de enfrentar as relações de dominação e subalternidade.

Na terceira categoria – acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social – procurou-se investigar se os entrevistados, enquanto sujeitos que participaram da organização da Conferência, acompanhavam os desdobramentos dos resultados da XI Conferência. Verificou-se que existe um acompanhamento, contudo, este se dá mais enquanto membros do CMAS e não necessariamente por interesse próprio ou por cobrança daqueles a quem representam no sentido de saber sobre o andamento das deliberações e de cobrar para que sejam materializadas. Mas o acompanhamento por meio do CMAS também é deficitário, posto que os conselheiros precisam se ocupar de inúmeras outras demandas e muitos atuam, inclusive, em mais de um Conselho.

A quarta categoria - Monitoramento das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social pelo CMAS – tratou especificamente de averiguar se o CMAS, enquanto órgão, realiza o monitoramento das deliberações da Conferência, até mesmo considerando que isso trata-se de obrigação legal do Conselho. O que se constatou, a partir das falas dos sujeitos e da análise documental das atas, é que o CMAS realiza um acompanhamento esporádico das deliberações, sendo ainda bem

precário. O motivo apontado para isso, é que o Conselho não dá conta de cumprir com todas as suas atribuições e demandas.

A quinta categoria - avaliação sobre as Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social – partindo de uma perspectiva mais geral, demonstrou que as Conferências de Assistência Social de Ponta Grossa, se constituem em importantes espaços de participação, discussão e avaliação da Política de Assistência Social do Município. Entretanto, muitos aspectos precisam ser aperfeiçoados para uma participação mais ampla, destacando-se a necessidade de divulgar mais as conferências; de haver mais comprometimento dos segmentos sociais quanto a se fazer presente e a participar das conferências, situação que perpassa pela reforma intelectual e moral e por uma educação para a cidadania; de maior comunicação entre os representantes dos segmentos e o público representado, que não se faz presente nas conferências. Por fim, o destaque, mais uma vez, para a essencialidade de capacitar e instrumentalizar, em particular os usuários, para a participação, uma vez que estes possuem um histórico de exclusão das decisões políticas, o que afeta sua inserção e atuação nos espaços decisórios. Com efeito, estes precisam ter seu conhecimento e senso comum elevados, para que possam romper com a condição de subalternidade, alçando a condição de protagonismo. Isso é fundamental para que tenham condições de intervir nos processos decisórios junto ao Estado, enquanto principais interessados no aprimoramento das ações socioassistenciais.

Em síntese, apesar dos diversos desafios ainda existentes, os resultados obtidos com a pesquisa realizada, em particular pelo estudo da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, nos permitem inferir que as Conferências Municipais de Assistência Social, têm cumprido positivamente com sua função. Afirma-se isso a partir da verificação de que quase a totalidade das deliberações da XI Conferência para o município foram incluídas no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021, demonstrando que aquilo que foi discutido na Conferência foi absorvido pela equipe gestora da Política de Assistência Social.

Observa-se, desse modo, no âmbito do poder local, um Estado que se abre para a participação da sociedade civil na definição das políticas sociais, bem como que incorpora as demandas dessa mesma sociedade em seu planejamento. Mas, especialmente, atende as diretrizes de uma política nacional que define, orienta e direciona as ações dos municípios brasileiros.

Além da incorporação significativa das deliberações no PMAS 2018-2021, o que já deixou evidenciado a importância da XI Conferência e de seu resultado prático, a avaliação externa do processo de materialização das deliberações, também possibilitou constatar que em grande parte as deliberações foram ou estão sendo transmutadas em ações concretas. Isso evidencia que as conferências têm permitido uma gestão participativa da Política de Assistência Social do município, contribuindo para o aprofundamento da democracia e para o compartilhamento do poder decisório entre Estado e sociedade civil.

Importa salientar que a democracia participativa em Ponta Grossa - e no Brasil como um todo - é bastante recente. A primeira Conferência Municipal de Assistência Social foi realizada em 1995. Nesses termos, é evidente que existe muito o que se avançar e conquistar para aprimorar e socializar esse espaço participativo, especialmente no que se refere a inclusão e protagonismo dos usuários. É assim que se poderá vislumbrar a edificação de um Estado Ampliado, com a socialização da política e do poder

Por fim, enfatiza-se que a pesquisa não teve em nenhum momento a pretensão de esgotar a temática, mas sim realizar uma contribuição aos estudos da área.

Almeja-se que este trabalho sirva como base para futuras pesquisas no sentido de verificar a efetividade das conferências a partir do encaminhamento e materialização dos seus resultados. Mais ainda, espera-se que contribua para despertar nos diferentes segmentos envolvidos no processo conferencial que esse momento é único, de avaliação, de deliberação, e que precisa ser valorizado, pois o que ali é discutido reflete a realidade da Política de Assistência Social, com seus desafios e necessidades. E o resultado dessas discussões coletivas podem ser, posteriormente, colocados em prática, transformando essa realidade para melhor, de modo a superar as deficiências apontadas. Por outro lado, quer se evidenciar a importância do acompanhamento e monitoramento dos desdobramentos das deliberações, para assegurar que venham a ser materializadas. Assim as Conferências de Assistência Social estarão servindo aos fins a que se destinam no âmbito de um Estado que se intitula Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge Luís. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; RIBEIRO, Uriella Coelho. O Decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita". **Boletim de Análise Político Institucional**, Brasília, n. 6, p. 23-28, 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5935/1/BAPI\\_n06\\_p23-27\\_RD\\_Decreto-participacao-social\\_Diest\\_2014-jun-nov.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5935/1/BAPI_n06_p23-27_RD_Decreto-participacao-social_Diest_2014-jun-nov.pdf). Acesso em: 25 maio 2020.
- ALENCAR, Joana; CRUXÊN, Isadora; RIBEIRO, Uriella. Participação Social no Planejamento Federal: um olhar a partir das Conferências Nacionais da Políticas Públicas. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015, p. 260-293.
- ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueiredo. **As práticas do Serviço Social: afirmação ou superação da subalternidade**. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1990.
- ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a05n109.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2020.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100004&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100004&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 14 fev. 2021.
- ALVES, Maria da Conceição Lima. **A relevância das conferências nacionais na afirmação da assistência social como direito da cidadania**. 2014, 178 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- ALVES, Jolinda de Moraes. ALMEIDA, Denise Maria Fank de. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n. 30, p.143-168, 2013.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDRADE, Hanrrikson de. Bolsonaro reduz vagas e murcha participação social em conselhos. **Uol**, Brasília, 26 jul. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/26/bolsonaro-reduz-vagas-e-murcha-participacao-social-em-conselhos-recriados.htm>. Acesso em: 12 jan. 2020.

ARAÚJO, Silvana Martins. **Controle democrático da política esportiva brasileira: um estudo sobre o Conselho Nacional do Esporte**. 2016, 316 f. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de Políticas: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 29-39.

AVRITZER, Leonardo. Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013, p. 125-140.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. *In*: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013, p. 9-21.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcantara (Orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 405-420.

BACELLAR FILHO, R. F. **Processo Administrativo Disciplinar**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, São Paulo, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 1.ed. São Paulo: Edições, 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. 1. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.

BOLSONARO nega ditadura e diz que regime viveu probleminhas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/nao-houve-ditadura-teve-uns-probleminhas-diz-bolsonaro-sobre-regime-militar-no-pais.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BONNEFOY, Juan Cristóbal; ARMIJO Marianela. **Indicadores de desempenho en el sector público**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago do Chile, 2005.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005.

BORDENAVE, Juan Enrique Diaz. **O que é participação**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BOSCHETTI, Ivanete. **Questões correntes no debate sobre metodologias de avaliação de políticas públicas**. Texto preparado como material didático para a disciplina Análise de Política Social. Programa de Pós-graduação em Política Social. SER/UnB, 2006. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/326/o/2\\_Questoes\\_correntes\\_no\\_Debate\\_sobre\\_Metodologia\\_da\\_Pes\\_1\\_.pdf?1331770709](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/326/o/2_Questoes_correntes_no_Debate_sobre_Metodologia_da_Pes_1_.pdf?1331770709). Acesso em: 17 jun. 2020.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **O processo de configuração da Assistência Social no Município de Ponta Grossa – PR**. 1997. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 54 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Controle social**: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília, 2012.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio 2014b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 nov. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm). Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm). Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8869-5-outubro-2016-783706-publicacaooriginal-151185-pe.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.149, de 28 de agosto de 2017. Cria o Programa Nacional de Voluntariado [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 ago. 2017. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9149.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9149.htm). Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019. Institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jul. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9906.htm). Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm). Acesso em: 16 maio 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 de maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 maio 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 nov. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm). Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jul. 2011. Disponível em: [http://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: 28 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jul. 2014. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de informações sociais**. Relatório de informações do bolsa família e cadastro único: Ponta Grossa/PR. 2021a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Bolsa família e cadastro único no seu município**: Ponta Grossa/PR. 2021b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de programas e ações**: Ponta Grossa/PR. 2021c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php>. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Conferências nacionais de assistência social**. Dados sobre as conferências e suas deliberações. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.amampa.org.br/downloads-assistente/material-da-conferencia-municipal-2013/11-acervo-conferencias-nacionais/file>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Orientações Técnicas: Serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília, 2009b. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf). Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **O que são conferências**. Brasília, 2013a. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselho\\_assistencia\\_social/o\\_que\\_sao\\_conferencias.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselho_assistencia_social/o_que_sao_conferencias.pdf). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações temáticas e organizativas para as conferências municipais de assistência social de 2017**. Informe CNAS nº 2. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/2017/INFORME-CNAS-02.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2013c. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/Pacto%20Aprimoram ento%20SUAS%20G%20Municipios%20-%20cnas-2013-018-15-07-2013.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Pacto%20Aprimoram ento%20SUAS%20G%20Municipios%20-%20cnas-2013-018-15-07-2013.pdf). Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 23, de setembro de 2013. Aprova critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 2013d. Disponível em: [https://cbf8ff3e-418a-41f5-b3eb-f4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6\\_72f5e75ec73a4f56a707c28a96f698a4.pdf](https://cbf8ff3e-418a-41f5-b3eb-f4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6_72f5e75ec73a4f56a707c28a96f698a4.pdf). Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015. Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 set. 2015. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32870261](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32870261). Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 2009a. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017. Publica as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2017. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-21-de-18-de-dezembro-de-2017/>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Perguntas e respostas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/acervo/protecao-social-especial-media-complexidade/creas-paefi/Perguntas%20e%20Respostas%20creas.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. 1 ed. Brasília: MDS, 2013b. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf). Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Capacitação do SUAS**. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/522a8ca6-2c91-416c-a92d-421d2ff209f9.pdf>. Acesso em: 26 out. 2011.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional\\_direitocrianças.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_direitocrianças.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 431/2001**. Acrescenta §§ 1º e 2º ao art. 204 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=35312>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Secretaria da Presidência da República. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília, 2014a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade (medida liminar) – 6121**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, mar. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial na perspectiva internacional. 34. ed. Brasília: ENAP, 1998.

BUVINICH, Manuel Rojas. **Ferramentas para o monitoramento e avaliação de Programas e Projetos Sociais**. Brasília: UNICEF, 1999.

CALVI, Kéttini Upp. O controle social nos conselhos de políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n.1 p. 9-20, 2008. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/111/109>. Acesso em: 25 maio 2020.

CAMPIONE, Daniel. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 51-66.

CAMPOS, Edval Bernardino. **O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS**. *In*: Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS/Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009, p. 17-24.

CARDOSO JÚNIOR., José Celso. **Monitoramento estratégico de políticas públicas**: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Brasília: Ipea, 2015 (Texto para discussão nº 2040).

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **DADOS**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-249, 1997.

CHAVES, Vitor Pinto. **O direito à assistência social no Brasil**: reconhecimento, participação e alternativas de concretização. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 11. Ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

COLETIVO DA CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNDAS. **Caderno da CNDAS**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/12/caderno-de-texto-da-cndas.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. Assistência Social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática. *In*: FUKS, Mario; PERISSINOTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário de (Orgs.). **Democracia e Participação**: os conselhos gestores do Paraná, Curitiba: UFPR, 2004, p. 123-253.

COLIN, Denise Ratmann Arrud; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e construção do SUAS – balanço e perspectivas: o percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. *In*: CRUS, José Ferreira et al. (Orgs.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013, p. 42-65.

CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNDAS. **Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, um novo marco na luta popular, define Agenda de Lutas**. 2019a. Blog da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, Brasília, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/>. Acesso em: 15 maio 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNDAS. **Deliberações do processo conferencial 2019**. 2019b. Blog da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, Brasília, 04 dez. 2019. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/12/apresentacca7acc83o-das-deliberacca7occ83es-da-conferencia-2019.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS. **Nota pública**: Por que dizer não ao programa criança feliz. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2017NotaPublicaCFESNaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984, p. 17-48.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci**: ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Dualidades de poderes**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia: um conceito em disputa. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson (Org.). **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006, p. 13-27.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise da reforma do estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

CUNHA, Eleonora Schottini Martins. **Conferências de políticas e inclusão participativa**. Brasília: IPEA, 2012 (Texto para discussão nº 1733).

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Campinas, v. 3, n.5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. Acesso em: 14 mar. 2020.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 82, NEPP/Unicamp, 2009. Disponível em: <https://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

DOWBOR, Ladislau. Os processos participativos fazem parte da democracia. *In*: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014, p. 119-126.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

“ESSES marginais vermelhos serão banidos de nossa pátria”, diz Bolsonaro. **Veja**, 21 out. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/esses-marginais-vermelhos-serao-banidos-de-nossa-patria-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa segundo tempo. Rio de Janeiro: IPEA, 2009 (Texto para discussão nº 1369).

FERREIRINHA, Isabella Maria Nunes. **Planejamento Governamental**. 1. ed. v. 1. Indaial: UNIASSELVI, 2016.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2006.

FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS E DA SEGURIDADE SOCIAL. **Nota de esclarecimento sobre a convocação da conferência nacional de assistência social**. Brasília, 08 maio 2019. Disponível em: [https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/05/nota\\_frente\\_nacional\\_conferecc82ncias.pdf](https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/05/nota_frente_nacional_conferecc82ncias.pdf). Acesso em: 13 jan. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, Rio Grande do Sul, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: < [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/issue/view/17](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/issue/view/17)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

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

GONÇALVES, Eduardo; SILVA, José Benedito da. Quase 80% dos brasileiros rejeitam o retorno de um regime autoritário. **Veja**, 06 dez. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/para-quase-80-dos-brasileiros-democracia-e-a-melhor-forma-de-governo/>. Acesso em: 19 mar. 2020.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**: Introdução ao estudo da filosofia de Benedetto Croce, v.1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**: Maquiavel – notas sobre o Estado e a Política. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**: Os Intelectuais e o Princípio Educativo. Jornalismo. v.2, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: O Risorgimento. Notas sobre a história da Itália. v. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 9. ed. Rio de Janeiro, 1991.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA - GECD. Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira. **Revista Ideias**, Campinas, v. 5, n. 2, p. 13-42, 1998/1999.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia Ltda, 1987.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Ponta Grossa. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa>. Acesso em: 27 jun. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Caderno estatístico**. Município de Ponta Grossa, fev. 2021. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84000&btOk=ok>. Acesso em: 27 jun. 2020.

INSTITUTO PÓLIS. Conferências Municipais. **Boletim Dicas**, n. 230, 2005. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/conferencias-municipais>. Acesso em: 25 jun. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. São Paulo: Alínea, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos técnicos**. São Paulo: Alínea, 2016.

KEBIR, Sabine. “Revolução-restauração e “revolução passiva”: conceitos de história universal. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 147-155.

LIMA, João Alberto de Oliveira, PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/544624>. Acesso em: 19 mar. 2020.

LINS, Isabella Lourenço. Conferências e conselhos: é possível pensar em interação sistêmica? O caso da assistência social. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, vol. 7, n.1, p. 159-171, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45191/28699>. Acesso em: 19 maio 2020.

LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. **Rupturas moleculares: a potencialidade da prática do serviço social**. 2005, 282 f. Tese (Doutorado em Serviço Social). – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. Sociedade civil: concepções e expressões presentes nas dissertações do mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG. *In*: LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia (Org.). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras Editora, 2010, p. 55-86.

LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. Orientações clássicas do pensamento gramsciano para pensar a sociedade contemporânea. *In*: COSTA, Lucia Cortes da. (Org.). **Estado e democracia: pluralidade de questões**. Ponta Grossa: UEPG, 2008, p. 35-54.

MACPHERSON, C. B. **Teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. **Revista katálysis**, Florianópolis, v.7, n.1, p. 85-98, jan./jun. 2004. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6922/6384>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MARTELLI, Carla Giani et al. Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres. *In*: Carla Giani Martelli; Maria Chaves Jardim; Eder Rodrigo Gimenes. (Orgs.). **Participação política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018, p. 235-274.

MARTINAZZO, Silvana de Lurdes. **Os conselhos de gestão pública de Ponta Grossa e os desafios à participação da sociedade civil**. 2016. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MAZALLI, Vanessa. O direito à assistência social no Brasil: aspectos doutrinários e constitucionais. *In*: OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Mara Campos; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.) **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p. 125-135.

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro chama coronel Brilhante Ustra de 'herói nacional'. **G1**, Brasília, 08 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/08/bolsonaro-chama-coronel-ustra-de-heroi-nacional.ghtml>. Acesso em: 13 fev. 2020.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo, Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria de transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIRANDA, Pedro Fauth Manhães. **Expressões do poder local na materialização das conferências municipais de saúde de Ponta Grossa**. 2014. 254 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2014.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MORONI, José Antônio; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social. **Caderno de textos**: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS/Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009, p. 31-41.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As ruas e a democracia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Público e privado na formação social brasileira: velhas, novas e novíssimas tensões. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, vol.4, n.1, p.171-186, mar. 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. A questão do Estado – Vulnerabilidade social e carências de direitos. **Cadernos da Abong.** São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, Maria Iolanda de. **Rede de serviços socioassistenciais: possibilidades de operacionalização da política de assistência social no município de Ponta Grossa - PR.** 2004. 152 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

ORGANIZAÇÕES repudiam fala de Bolsonaro contra ativismos. **Valor Econômico**, São Paulo, 12 out. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/10/12/organizacoes-repudiam-fala-de-bolsonaro-contr-a-ativismos.ghtml>. Acesso em: 18 mar. 2020.

PAIXÃO, Cristiano. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. **JOTA**, 03 maio 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-cri-se-e-futuro-daconstituicao-de-1988-03052018&gt;>. Acesso em: 15 mar. 2020.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PARANÁ. Conselho Estadual de Assistência Social. **Deliberação nº 039/2014 CEAS/PR.** Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/2014/deliberacoes/d039\\_2014.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/2014/deliberacoes/d039_2014.pdf). Acesso em: 22 set. 2020.

PARANÁ. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Deliberação nº 055/2016 CEDCA/PR.** Disponível em: [http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/deliberacoes2016/Deliberacao\\_055\\_2016.pdf](http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/deliberacoes2016/Deliberacao_055_2016.pdf). Acesso em: 22 set. 2020.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes diferenças e desafios. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana

(Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 421-452.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mario; SOUZA, Nelson Rosário de. Participação e processo decisório em alguns conselhos de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 75-100, jul./dez. 2003. Disponível: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/178/152>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

PERNAMBUCO. Serviço de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco – SIGAS. **Serviços socioassistenciais**. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/pagina/servios-socioassistenciais>. Acesso em: 06 dez. 2020.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 228-250, jun. 2011.

PETINELLI, Viviane; LINS, Isabella Lourenço; FARIA, Claudia Feres. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 249-284, jan. /abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n7/a11n7.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, n. 1, 2017, p. 7-43.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582011000300002&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582011000300002&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 15 mar. 2020.

PONTA GROSSA. Câmara Municipal de Ponta Grossa. **Ata da septuagésima oitava sessão ordinária da Câmara Municipal de Ponta Grossa, realizada no dia 27 de novembro de 2017 (XVII legislatura)**. Ponta Grossa, 27 nov. 2017g. Disponível em: <https://www.legislador.com.br//LegisladorWEB.ASP?WCI=ExpedienteTexto&ID=9&inExpedienteAta=2&dtReuniao=27/11/2017&tpReuniao=1&dsVerbete=>. Acesso em: 04 out. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata 312**. 2019d. Disponível em: <https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/ata-312-de-28-de-fevereiro.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata 317**. 2019b. Disponível em: <https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/ata-317-de-25-de-julho-1.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Atas**. 2021. Disponível em: [https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/?page\\_id=326](https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/?page_id=326). Acesso em: 25 jan. 2021.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Regimento Interno da XI Conferência Municipal de Assistência Social**. 2017e. Disponível em: [https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2017/05/regimento-interno\\_2017.pdf](https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2017/05/regimento-interno_2017.pdf). Acesso em: 10 jul. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. **Regulamento da XI Conferência Municipal de Assistência Social**. 2017f. Disponível em: <https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2017/05/regulamento-conferc3aancia.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Relatório final da X Conferência Municipal de Assistência Social**. 2015. Disponível em: <https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Relat%C3%B3rio-Final-da-X-Confer%C3%Aancia-de-Assist%C3%Aancia-Social.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Relatório final da XI Conferência Municipal de Assistência Social**. 2017d. Disponível em: <https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Relat%C3%B3rio-Final-da-XI-Confer%C3%Aancia-de-Assist%C3%Aancia-Social.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência. **Relatório final da XII Conferência Municipal de Assistência Social**. 2019. Disponível em: <https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Relat%C3%B3rio-Final-da-Confer%C3%Aancia-2019-1.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução nº 09/2017**. Composição da comissão organizadora da XI Conferência Municipal de Assistência Social. Disponível em: <https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/Resolucao-09-comiss%C3%A3o-confer%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução nº 03/2020**. Aprovação do Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social 2020-2021. 2020a. Disponível em: <https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-03-aprova%C3%A7%C3%A3o-do-PEP-SUAS.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução nº 11/2020**. Adequação do período de execução do Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social. 2020c. Disponível em: <https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Resolu%C3%A7%C3%A3o-11-retifica%C3%A7%C3%A3o-da-data-do-PEP-SUAS.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

PONTA GROSSA. **Decreto nº 13.523, de 27 de setembro de 2017.** Dispõe sobre normas gerais e padronização dos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade - PSE – MC [...]. Ponta Grossa, 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 15 dez. 2020.

PONTA GROSSA. **Decreto nº 13.524, de 27 de setembro de 2017.** Dispõe sobre normas gerais e padronização dos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade - PSE – AC [...]. Ponta Grossa, 2017. Disponível em: [https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2017/10/d-13524-servic3a7os\\_pseac\\_alta-complexidade.pdf](https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2017/10/d-13524-servic3a7os_pseac_alta-complexidade.pdf). Acesso em: 15 dez. 2020.

PONTA GROSSA. **Decreto, nº 13.950, de 17 de janeiro de 2018.** Estabelece a Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa, e dá outras providências. Ponta Grossa, 2018b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 12 set. 2020.

PONTA GROSSA. **Decreto nº 14.580, de 04 de julho de 2018.** Institui o Núcleo Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social - NEP/SUAS/PG. Ponta Grossa, 2018a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 15 set. 2020.

PONTA GROSSA. **Decreto nº 14.910, de 26 de setembro de 2018.** Estabelece as competências da Ouvidoria da Fundação de Assistência Social. Ponta Grossa, 2018c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/pontagrossa/decreto/2018/1491/14910/lei-organica-ponta-grossa-pr>. Acesso em: 15 set. 2020.

PONTA GROSSA. **Decreto nº 17.195, de 31 de março de 2020.** Aprova o Estatuto da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa - FASPG. Ponta Grossa, 2020d. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa>. Acesso em: 12 set. 2020.

PONTA GROSSA. **Decreto nº 17.276, de 29 de abril de 2020.** Dispõe sobre o contingenciamento de gastos públicos durante o período de calamidade pública, em decorrência da pandemia de COVID-19 [...]. Ponta Grossa, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa>. Acesso em: 08 out. 2020.

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. **Edital de chamamento público nº 004/2019.** Ponta Grossa, 2019a. Disponível em: [http://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/licitacoes/chamamento\\_publico\\_004-19\\_media\\_complexidade\\_dpse.pdf](http://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/licitacoes/chamamento_publico_004-19_media_complexidade_dpse.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. **Edital de chamamento público nº 003/2019.** Ponta Grossa, 2019c. Disponível em: [http://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/licitacoes/chamamento\\_publico\\_003-19\\_acolhimento\\_institucional-\\_alta\\_complexidade\\_.pdf](http://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/licitacoes/chamamento_publico_003-19_acolhimento_institucional-_alta_complexidade_.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa – FASPG. **Plano Municipal de Assistência Social do Município de Ponta Grossa 2018-2021.** FASPG: Ponta Grossa, 2017b.

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa – FASPG. Núcleo Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social – NEP/SUAS/PG. **Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social 2020-2021**. FASPG; NEP/SUAS/PG: Ponta Grossa, 2020b. Disponível em: <https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2020/09/pep-plano-de-educacao-permanente-2020-2021.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa – FASPG. **Termo de colaboração nº 023/2020**. FASPG: Ponta Grossa, 2020e. Disponível em: [http://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/convenio\\_faspg/termo\\_de\\_colaboracao\\_023-2020\\_-\\_deficientes\\_fisicos.pdf](http://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/convenio_faspg/termo_de_colaboracao_023-2020_-_deficientes_fisicos.pdf). Acesso em: 24 set. 2020

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa – FASPG. **Segundo aditivo ao termo de colaboração nº 023/2020**. FASPG: Ponta Grossa, 2020f. Disponível em: [https://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/convenio\\_faspg/2o\\_aditivo\\_t.\\_c.\\_023-2020.pdf](https://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/convenio_faspg/2o_aditivo_t._c._023-2020.pdf). Acesso em: 24 set. 2020.

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa – FASPG. **Termo de colaboração nº 035/2020**. FASPG: Ponta Grossa, 2020g. Disponível em: [https://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/convenio\\_faspg/termo\\_de\\_colaboracao\\_035-2020\\_-\\_apedef.pdf](https://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/convenio_faspg/termo_de_colaboracao_035-2020_-_apedef.pdf). Acesso em: 24 set. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 4.291, de 10 de agosto de 1989**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 1989. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 4.516, de 19 de dezembro de 1990**. Cria o Centro de Ação Social na Secretaria Municipal de Saúde e Bem estar Social e dá outras providências. Ponta Grossa, 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 4.853, de 23 de dezembro de 1992**. Cria a Secretaria de Ação Social e dá outras providências. Ponta Grossa, 1992. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 5.372, de 26 de dezembro de 1995**. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social, e dá outras providências. Ponta Grossa, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 8.416, de 29 de dezembro de 2005**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Municipal Proamor de Assistência Social. Ponta Grossa, 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 9.302, de 27 de dezembro de 2007**. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social, e dá outras

providências. Ponta Grossa, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 13.008, de 30 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social de Ponta Grossa, e dá outras providências. Ponta Grossa, 2017c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 13.010, de 11 de novembro de 2017**. Institui a Fundação Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa, e dá outras providências. Ponta Grossa, 2017a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 13.053, de 27 de dezembro de 2017**. Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2018. Ponta Grossa, 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 26 set. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 13.378, de 27 de dezembro de 2018**. Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2019. Ponta Grossa, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 26 set. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 13.625, de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2020. Ponta Grossa, 2019. Acesso em: 26 set. 2020.

PONTA GROSSA. **Plano Municipal de Contingência para o Enfrentamento à Covid-19 no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. PONTA GROSSA, 2020h. Disponível em: <https://faspg.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/plano-municipal-de-contingencia-e-enfrentamento-a-covid-19-no-ambito-do-sistema-unico-de-assistencia-social-suas.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA. **Contratos/atas**. 2020. Disponível em: [servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/contratos](https://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/contratos). Acesso em: 25 set. 2020.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Geral, 1980.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 85, p. 109-116, mar. 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA. **Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa – FASPG**. Blog do Departamento de Gestão do SUAS da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa- FASPG. 2020a. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/a-assistencia-social-em-ponta-grossa/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA. **Divisão de Regulação do SUAS**. Blog do Departamento de Gestão do SUAS da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa- FASPG. 2020b. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/a-assistencia-social-em-ponta-grossa/>. Acesso em: 02 set. 2020.

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n.1, p. 55-74, jan./mar. 2015. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2160/1/Revista%20do%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico\\_vol\\_66\\_n1.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2160/1/Revista%20do%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico_vol_66_n1.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

ROSA, Carla Salles Bühner. **As relações de representatividade dos conselhos municipais de assistência social de Ponta Grossa/PR**. 2011. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas. Tradução de Lourdes Santos machado. São Paulo: Nova Cultural, 2002.

SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005, 244 f. (Mestrado em direito do estado), Universidade federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SAINT-CLAIR, Clóvis. **Bolsonaro**: o homem que peitou o exército e desafia a democracia. Rio de Janeiro: Máquina de Livros, 2018.

SANTOS, Alethele. O aspecto jurídico e institucional do SUAS. *In*: OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Mara Campos; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.) **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p. 45-72.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Guia de Orientações Técnicas Centro Dia do Idoso**. 2014. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/658.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. 2. ed. Petrópolis: RJ: Vozes, 1999.

SEMERARO, Giovanni. **O marxismo de Gramsci**. 2020. Disponível em: <https://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=289>. Acesso em: 04 fev. 2021.

SENNA, Mônica De Castro Maia. Que vozes querem calar? Ameaças às instituições participativas no início do governo Bolsonaro. **Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz**, 02 ago. 2019. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=ANALISE-DECONJUNTURA>. Acesso em: 14 jan. 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: SILVA, Maria Ozanira Silva e. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 37-93

SILVA, Enid Rocha Andrade. **Projetos políticos e arranjos participativos nacionais**: os significados e os desdobramentos no CNS e no Conanda. 2013. 251 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, Enid Rocha Andrade. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Brasília: IPEA, 2009 (Texto para discussão nº 1378).

SILVA, Silmara Carneiro. Continuidades e rupturas da correlação de forças políticas democráticas no Brasil recente: uma análise a partir do conceito gramsciano de revolução passiva. *In*: ALCÁNTARA, Manuel; MONTEIRO, Mercedes Garcia; LÓPEZ, Francisco Sánchez (Orgs.). **Estudios políticos**: Memoria del 56.º Congreso Internacional de Americanistas. Salamanca: Universidad d Salamanca, 2018.

SILVA, Silmara Carneiro. Sociedade civil e poder local: participação nos conselhos municipais gestores de políticas públicas para a ampliação do debate do desenvolvimento local. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO, 2011, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: I Circuito de Debates Acadêmicos, 2011.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017. Acesso em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010166282017000300487](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010166282017000300487). Acesso em: 26 abr. 2020.

SIMIONATTO, Ivete. A contribuição de Gramsci para a análise do Estado. *In*: COSTA, Lucia Cortes da. (Org.). **Estado e democracia**: pluralidade de questões. Ponta Grossa: UEPG, 2008, p. 13-34.

SIMIONATTO, Ivete. O social e o político no pensamento de Gramsci. In: AGGIO, Alberto (Org.). **Gramsci: a vitalidade de um pensamento**. São Paulo: UNESP, 1998, p. 37-64.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia (Org.). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras Editora, 2010, p. 29-54.

SIQUEIRA, Rosângela Bujokas de. **Conselhos de política e participação democrática: análise dos setores de saúde e assistência social em Ponta Grossa – PR**. 2006, 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2006.

SOARES, Cesar. **Conferência municipal de assistência social: o que é e como organizar**. Blog do GESUAS. Brasília, 08 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/conferencia-municipal-de-assistencia-social/>. Acesso em: 25 fev. 2021.

SOARES, Jussara; MAIA, Gustavo; GRILLO, Marco. Governo Bolsonaro quer extinção de conselhos sociais criados por Dilma. **O Globo**, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-bolsonaro-quer-extincao-de-conselhos-sociais-criados-por-dilma-23591925>. Acesso em: 13 jan. 2020.

SORANO, Vitor; ERDELYI, Maria Fernanda. Bolsonaro exclui vaga de médico e de jurista do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. **G1**, São Paulo, Brasília, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/22/bolsonaro-18reduzparticipacao-da-sociedade-no-conselho-nacional-de-politica-sobre-drogas.ghtml>. Acesso em: 12 jan. 2020.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. Edmund Burke e a gênese conservadorismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 126, p. 360-377, maio/ago. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282016000200360&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282016000200360&script=sci_arttext). Acesso em: 03 ago. 2020.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-46, jul./dez. 2006.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito coletivo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 96-122, set. 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. *In*: CRUS, José Ferreira et al. (Orgs.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1. ed. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013, p. 20-40.

SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0526.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza. A importância das deliberações das conferências nacionais de assistência social: alguns pontos para reflexão. *In*: CRUS, José Ferreira et al. (Orgs.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1. ed. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013, p. 224-239.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TATAGIBA, Luciana. O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo. *In*: ARREGUI, Carola Carbajal et al. (Orgs.). **Assistência Social: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. p. 49-112.

TATAGIBA, LUCIANA. Radar da participação número 1 - Assistência Social: presente! e na luta! **Democracia & Participação**, 2019. Disponível em: <https://www.democraciaeparticipacao.com.br/index.php/destaque/223-radar-daparticipacao-numero-1-assistencia-social-presente-e-na-luta>. Acesso em: 19 mar. 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e conselhos. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 15, p. 7-19, jul. 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadão**. São Paulo: Cortez, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação do TCU sobre o Programa Nacional Biblioteca na Escola**. Brasília: TCU, 2006.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: [https://www.faecpr.edu.br/site/documentos/politicas\\_programas\\_sociais.pdf](https://www.faecpr.edu.br/site/documentos/politicas_programas_sociais.pdf). Acesso em: 17 jun. 2020.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Democracia enclausurada**: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea. Brasília: Plenarium, 2006.

VERILLO, Thais do Prado Dias. **Panorama da Política de Assistência Social no Município de Ponta Grossa**. 2019. Disponível em: <https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2019/08/panorama-da-polc38dtica-de-assistc38ancia-social.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2020.

VIANNA, Luiz Werneck. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. In: AGGIO, Alberto (Org.). **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: UNESP, 1998, p. 185-201.

Weffort, Francisco. **Os Clássicos da Política**. v. 1. São Paulo: Ática, 2000.

WOICIECHOWSKI, Marília. **Nepia da UEPG realiza capacitação nesta quarta-feira**. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 01 nov. 2017. Disponível em: <https://portal.uepg.br/noticias.php?id=11591>. Acesso em: 05 out. 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n120/05.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

**APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**



**Universidade Estadual de Ponta Grossa**  
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

COMISSÃO DE ÉTICA EM PESQUISA EM SERES HUMANOS  
Av.: Gen. Carlos Cavalcanti, 4748 CEP: 84030-900 Bloco M, Sala 100  
Campus Uvaranas Ponta Grossa Fone: (42) 3220.3108 e-mail: seccoep@uegp.br

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você \_\_\_\_\_, está sendo convidado a participar da pesquisa “XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa/PR: uma avaliação de processo da materialização de suas deliberações” tendo como pesquisadora responsável kelen koupak e como pesquisadora participante a Prof.<sup>a</sup> Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz, ambas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. O objetivo da pesquisa é avaliar o processo de materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, que foram incorporadas no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021, junto à gestão da Política de Assistência Social do Município.

O estudo será desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, documental e também contará com a participação externa de entrevistados. Sua participação se dará respondendo às perguntas formuladas no seio de uma entrevista semiestruturada. Todos os dados expostos pelos participantes têm o devido sigilo garantido, sendo que estes dados serão usados na dissertação de mestrado e posteriores publicações decorrentes do estudo. No ato da entrevista, será fornecida aos participantes uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, devidamente assinada e rubricada.

A pesquisa não apresenta riscos, uma vez que não se exigirá sequer a identificação dos participantes da entrevista. Os benefícios esperados referem-se à contribuição da pesquisa no sentido de identificar o encaminhamento dado às deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, bem como se estão sendo materializadas em ações concretas e como está ocorrendo esse processo de materialização.

Após as análises você será informado dos resultados desta pesquisa da qual participa. Sua participação é voluntária, portanto, não receberá recompensa ou gratificação nem pagará para participar. Será garantido o livre acesso a todas as informações e retirada de dúvidas sobre o estudo, enfim, tudo o que você queira saber antes, durante e depois da participação na pesquisa. Você poderá deixar de participar do estudo a qualquer momento, sem apresentar justificativas e, também, sem prejuízo ou perda de qualquer benefício que possa ter adquirido, tendo também todas as dúvidas esclarecidas sobre a sua participação neste trabalho. Em caso de dúvidas, você poderá entrar em contato com qualquer um dos membros da pesquisa ou com a Comissão de Ética em Pesquisa da UEPG:

**Kelen Koupak**

Avenida Monteiro Lobato, nº 10, Ponta Grossa /PR

Telefone: (42) 99927-8829

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz**

Avenida Anita Garibaldi, 1979, Órfãs, Ponta Grossa/PR

Telefone: (42) 99114-6842

**Comitê de Ética em Pesquisa**

UEPG campus Uvaranas, Bloco M, sala 100

Telefone: (42) 3220-3108

\_\_\_\_\_  
Assinatura do convidado para a pesquisa

\_\_\_\_\_  
Assinatura pesquisador responsável

\_\_\_\_\_  
Assinatura pesquisadora participante

Ponta Grossa, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

## **ROTEIRO DA ENTREVISTA COM PROFISSIONAIS DA EQUIPE TÉCNICA DA FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA – FASPG**

1. O que já foi feito para a execução dessa deliberação? O que ainda está em planejamento?
2. Existem obstáculos/dificuldades para o cumprimento dessa deliberação?
3. Qual a avaliação sobre a materialização dessa deliberação da Conferência, em relação aos resultados parciais alcançados, a partir das ações realizadas? Os objetivos esperados com a execução da deliberação estão sendo alcançados?
4. Quais os recursos humanos, físicos e financeiros despendidos ou previstos para a materialização dessa deliberação?

## **ROTEIRO DA ENTREVISTA COM OS MEMBROS DA COMISSÃO ORGANIZADORA DA XI CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA**

1. Como avalia a XI Conferência Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa, realizada em 2017, em relação a organização, debates e discussões realizadas?
2. Você acompanha os desdobramentos das deliberações dessa Conferência? Se sim, de que forma? Tem conhecimento se estão sendo executadas?
3. Como analisa a participação dos segmentos da sociedade civil na Conferência e no acompanhamento da concretização/materialização das deliberações?
4. O Conselho Municipal de Assistência Social realiza o monitoramento das deliberações da Conferência?
5. Qual a sua avaliação sobre as Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social?

**ANEXO A – APROVAÇÃO DA PESQUISA PELO COMITÊ DE ÉTICA**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE  
PONTA GROSSA - UEPG



## PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

### DADOS DA EMENDA

**Título da Pesquisa:** XI Conferência Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa/PR: uma avaliação de processo da materialização de suas deliberações.

**Pesquisador:** KELEN KOUPAK

**Área Temática:**

**Versão:** 3

**CAAE:** 23835419.5.0000.0105

**Instituição Proponente:** Universidade Estadual de Ponta Grossa

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 4.447.973

#### Apresentação do Projeto:

Solicitação de emenda ao projeto de pesquisa: XI Conferência Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa/PR: uma avaliação de processo da materialização de suas deliberações. Trata-se de pesquisa qualitativa e de cunho exploratório, que conta com levantamento bibliográfico, documental e entrevistas. Para o alcance dos objetivos do trabalho, a pesquisa será desenvolvida junto a Fundação Municipal de Assistência Social, com os responsáveis pela execução das propostas presentes no Plano Municipal de Assistência Social que se referem às deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa. A pesquisa terá, ainda, como sujeitos membros da comissão organizadora da XI Conferência Municipal de Assistência Social, sendo um conselheiro representante do setor governamental e um conselheiro representante do setor não governamental, que faziam parte da gestão 2016-2018, período que abarca o ano de realização da XI Conferência, e que permaneceram na gestão 2018-2020. Também será entrevistada a Secretária Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social.

#### Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

**Endereço:** Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvararanas, Bloco da Reitoria, sala 22

**Bairro:** Uvaranas

**CEP:** 84.030-900

**UF:** PR

**Município:** PONTA GROSSA

**Telefone:** (42)3220-3282

**E-mail:** propespsecretaria@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE  
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 4.447.973

Avaliar o processo de materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa/PR, realizada em 2017, que foram incorporadas no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021, junto à gestão da Política de Assistência Social do Município de Ponta Grossa.

Objetivo Secundário:

- Compreender as relações entre Estado e sociedade civil no contexto brasileiro, sob o viés de uma democracia participativa;- Levantar o histórico da Assistência Social no Brasil e da participação social nesse contexto, especificamente através das conferências;- Apresentar a configuração da Política de Assistência no Município de Ponta Grossa;- Caracterizar a XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa;- Verificar o encaminhamento dado às deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa;- Identificar a avaliação da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa sob perspectiva de membros da comissão organizadora que atuam no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social, bem como a avaliação desses sujeitos sobre as Conferências Municipais de Assistência de Social enquanto canais de participação social e controle social;- Identificar se há acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa pelo sujeitos envolvidos, bem como pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Riscos:

Não há riscos para os participantes uma vez que não se exigirá sequer sua identificação, mas apenas a participação respondendo as questões da entrevista. Ademais, os dados serão mantidos sob sigilo.

Benefícios:

A pesquisa traz benefícios a ciência na medida em que procura evidenciar a importância das Conferências e seus efeitos práticos, buscando verificar se suas deliberações possuem encaminhamentos posteriores e se são concretizadas.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

O projeto tem por tema "XI Conferência Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa: uma

**Endereço:** Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvararanas, Bloco da Reitoria, sala 22

**Bairro:** Uvaranas

**CEP:** 84.030-900

**UF:** PR

**Município:** PONTA GROSSA

**Telefone:** (42)3220-3282

**E-mail:** propespsecretaria@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE  
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 4.447.973

avaliação de processo da materialização de suas deliberações". O objetivo da pesquisa é avaliar a materialização das deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, realizada em 2017, que foram incorporadas no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021, no intuito de identificar se estão sendo implementadas, de que forma, as dificuldades desse processo, bem como os resultados parciais já alcançados. Trata-se de pesquisa quali-quantitativa e de cunho exploratório. Para o alcance dos objetivos, será feita pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. Por fim, os dados serão analisados através da metodologia de análise de conteúdo.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Em anexo e de acordo com as normas 466/2012 e 510/2016

**Recomendações:**

Enviar o relatório final ao término do projeto por Notificação via Plataforma Brasil para evitar pendências.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

No processo de pesquisa teórica e de aproximação a pesquisa de campo, optou-se por alguns ajustes no título da dissertação, bem como adaptações em relação aos sujeitos a serem entrevistados e nas perguntas a serem feitas. Após análise documental considera-se aprovado esta emenda ao projeto e devidamente autorizado para seu início conforme cronograma apresentado.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_164790_5_E1.pdf	03/12/2020 11:13:42		Aceito

**Endereço:** Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvararanas, Bloco da Reitoria, sala 22  
**Bairro:** Uvaranas **CEP:** 84.030-900  
**UF:** PR **Município:** PONTA GROSSA  
**Telefone:** (42)3220-3282 **E-mail:** propespsecretaria@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE  
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 4.447.973

Outros	Danuta.pdf	03/12/2020 11:10:43	KELEN KOUPAK	Aceito
Outros	Roteiro.pdf	03/12/2020 11:09:07	KELEN KOUPAK	Aceito
Outros	Entrevista.pdf	03/12/2020 11:06:25	KELEN KOUPAK	Aceito
Outros	Perguntas.pdf	03/12/2020 11:06:09	KELEN KOUPAK	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Equipe.pdf	03/12/2020 10:59:00	KELEN KOUPAK	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Termo.pdf	03/12/2020 10:58:47	KELEN KOUPAK	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	03/12/2020 10:58:27	KELEN KOUPAK	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.pdf	03/12/2020 10:58:15	KELEN KOUPAK	Aceito
Folha de Rosto	Documento.pdf	03/12/2020 10:57:46	KELEN KOUPAK	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

PONTA GROSSA, 08 de Dezembro de 2020

---

**Assinado por:**  
**ULISSES COELHO**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvararanas, Bloco da Reitoria, sala 22  
**Bairro:** Uvaranas **CEP:** 84.030-900  
**UF:** PR **Município:** PONTA GROSSA  
**Telefone:** (42)3220-3282 **E-mail:** propespsecretaria@uepg.br