



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Wanessa Leandro Pereira

O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: a atuação das lideranças comunitárias no município de Bayeux/PB

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro de Souza Vieira

João Pessoa
Junho/2015

WANESSA LEANDRO PEREIRA

**O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL:** a atuação das lideranças comunitárias no município de Bayeux/PB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, do Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, como um dos requisitos para a obtenção do título de mestre em Serviço Social. Área de Concentração: Política Social e Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria do Socorro de Souza Vieira.

**João Pessoa
Junho/2015**

P436d Pereira, Wanessa Leandro.

O desafio da participação social na política de assistência social: a atuação das lideranças comunitárias no município de Bayeux-PB / Wanessa Leandro Pereira.- João Pessoa, 2015.

176f. : il.

Orientadora: Maria do Socorro de Souza Vieira

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHL

1. Serviço social. 2. Participação social. 3. Lideranças comunitárias - atuação. 4. Política de assistência social - Bayeux-PB.

UFPB/BC

CDU: 36(043)

WANEISSA LEANDRO PEREIRA

O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: a atuação das lideranças comunitárias no município de Bayeux/PB

Dissertação aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro de Souza Vieira
(Orientadora)

Prof.^a Dr.^a Marinalva da Sousa Conserva
(Examinador Interno)

Prof.^a Dr.^a Luziana Ramalho Ribeiro
(Examinador Externo)

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus e a minha família, minha mãe Lúcia de Fátima Leandro Pereira, meu pai Hailton Cassiano Pereira, a minha irmã Priscilla Leandro Pereira e ao meu fiel companheiro Emmanuel Guedes da Silva, pelo amor e incentivo.

AGRADECIMENTOS

A Deus por seu amor incondicional por mim, pela força e por todos os benefícios que Ele me concedeu com sua infinita misericórdia. A Ele toda honra e toda glória!

Aos meus pais, Hailton Cassiano Pereira e Lúcia de Fátima Leandro Pereira, pelo amor, dedicação e empenho nesta árdua caminhada do conhecimento. Sem vocês jamais eu teria chegada até aqui. Amo vocês incondicionalmente!

À minha irmã, Priscilla Leandro Pereira, pelo amor, incentivo nos estudos e por sempre acreditar na minha capacidade e no meu potencial. Não tem palavras que expresse minha gratidão.

A meu noivo, Emmanuel Guedes da Silva por toda dedicação, companheirismo e amor que me dedicou durante toda a minha formação acadêmica e em especial nesse momento. Amo você!

À minha avó Maria do Livramento, pelo investimento no meu processo de ensino e por ter me dado a oportunidade de desenvolver profissionalmente. Amo muito a senhora! Obrigada por tudo!

Aos meus primos queridos, em especial a Thays Leandro, por ter contribuído nesse processo, me auxiliando nas transcrições das falas e nos momentos de dificuldades. Sua ajuda foi de fundamental importância nesse processo. Obrigada.

À minha sogra, Sônia Maria Guedes da Silva, e aos meus cunhados, Carlos Moura de Resende Filho, Elaine Maria Guedes da Silva e Suéllen Guedes da Silva, pelo carinho, incentivo e apoio na minha jornada acadêmica.

Às minhas amigas do programa de pós graduação, Aline Souza Silva, Virginia Helena Serrano, Tiana de Jesus Borba, Anna Clara Mendonça e Maria do Socorro Pontes Bezerra por todos os momentos compartilhados, todos os laços construídos, todas as discussões partilhadas que tornaram minha caminhada mais fácil durante esses dois anos de curso. Obrigada por todo amor, carinho e companheirismo.

Sentirei saudades de nossa convivência diária e de todos os momentos vividos nessa trajetória.

Às minhas amigas e colegas de profissão, Deyse Ricardo dos Santos e Renata Patrícia de Carvalho, pela torcida, a cumplicidade e apoio de sempre. Com vocês aprendi muito! Obrigada por tudo!

À família formada pela Igreja Presbiteriana de Jaguaribe, pelo apoio, incentivo e por acreditar em mim. Obrigada.

À equipe do Grupo de Pesquisa sobre Proteção Social do Família – Programa Casadinho – PROCAD por todas as discussões compartilhadas, as experiências vividas e as formações oferecidas, as quais me fizeram amadurecer no processo de formação teórica e profissional, contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento desse trabalho.

À minha orientadora, Maria do Socorro de Souza Vieira, pelo apoio, conhecimento e dedicação nesta produção, dando-me oportunidade de crescer tanto enquanto pessoa como intelectualmente.

Aos meus professores, Marinalva Conserva e Marcelo Gallo, pelo incentivo, apoio, conhecimento repassado, pelas contribuições e oportunidade de aprender mais sobre a temática, descobrindo novos conhecimentos.

À professora Luziana Ramalho, não apenas por contribuir nesse momento de formação profissional, mas pelos ensinamentos e aprendizados repassados durante minha formação acadêmica.

A todos os professores do Programa de Pós Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), pelos conhecimentos compartilhados e por nos incentivarem a lutar por uma melhoria na sociedade.

A todos os meus colegas da turma de mestrado, o G31, pela convivência e troca de experiências, pela cumplicidade, discussões partilhadas e pela união nos momentos difíceis e de luta. Os laços contribuídos não poderão ser esquecidos.

A CAPES, pelo apoio financeiro à pesquisa.

Enfim, agradeço a todos que trilharam comigo essa jornada, sempre me motivando a continuar.

Obrigada a todos!

RESUMO

O presente trabalho teve a intenção de investigar a participação social das lideranças comunitárias no processo de construção da Política de Assistência Social. A pesquisa foi realizada no âmbito do município de Bayeux, no estado da Paraíba, com as lideranças comunitárias que atuam no município junto a Política de Assistência Social e que estão inseridas nos conselhos gestores (Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, entre outros). O interesse pela pesquisa partiu pela experiência na Política de Assistência Social no município, pelo que foi possível observar o processo de participação das lideranças comunitárias junto à política. A pesquisa teve por objetivo geral compreender como as lideranças comunitárias têm participado no processo de construção/reconstrução da Política de Assistência Social no município de Bayeux/PB. Quanto aos objetivos específicos consistiram em traçar o perfil socioeconômico das lideranças comunitárias entrevistadas, analisar o conhecimento das lideranças comunitárias sobre as legislações e serviços da Política de Assistência Social no município, identificar de que forma as lideranças comunitárias demanda serviços da Política de Assistência Social para problemas existentes no seu território de atuação, e por fim identificar a compreensão ou não das lideranças comunitárias no reconhecimento dos benefícios e serviços da Proteção Social como direito. A pesquisa foi realizada com oito lideranças comunitárias participantes dos conselhos gestores ligados a política, sendo uma amostra de 80% visto que havia no grupo um total de dez lideranças comunitárias inseridas nos conselhos. No processo de pesquisa optou-se pelo tipo de pesquisa de campo. Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, com o uso de gravador a fim de obter a totalidade das falas. Os dados coletados foram posteriormente categorizados, sendo os quantitativos transformados em representações gráficas através do uso do Excel e os qualitativos sistematizados a partir da análise das falas segundo o método de análise de conteúdo de Bardin (2009). O primeiro capítulo busca discorrer sobre o conceito de participação e a relação da participação social com o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. O segundo capítulo busca compreender o processo de participação social na efetivação da Política de Assistência Social no Brasil, desde sua gênese enquanto iniciativa da sociedade civil e caracterizada pela filantropia até a sua consolidação enquanto política pública, com suas formas de participação social institucionalizadas. O terceiro e último capítulo se constitui na análise dos dados levantados na pesquisa de campo. A pesquisa apontou que o processo de participação na Política de Assistência Social necessita de uma análise e conhecimento da própria política, reconhecendo seus desdobramentos e avanços no cenário brasileiro, necessitando da construção de canais de participação por parte da gestão da política do município.

Palavras-chave: participação social; lideranças comunitárias; Assistência Social.

ABSTRACT

This study intends to investigate the social participation of community leaders in the construction of the Social Assistance Policy process. The research was conducted in Bayeux city, Paraíba, with community leaders who work in the city with the Social Assistance Policy and they are inserted in managing councils (Municipal Council of Social Assistance - CMAS, etc.). Interest in research has started by the experience in the social assistance policy in the municipality, so it was possible to observe the process of participation of community leaders with politics. The research had the general objective to understand how community leaders have participated in the construction / reconstruction of social assistance policy in Bayeux city / PB. As for the specific objectives are to trace the socioeconomic profile of the interviewed community leaders, analyze the knowledge of community leaders about laws and services of social assistance policy in the municipality, identify how community leaders demand services of the Social Assistance Policy for problems in its territory of operation, and finally identifying the understanding or not the community leaders in recognition of the benefits and services of social protection as a right. The research was conducted with eight community leaders participating managers linked to policy advice, with a sample of 80% since the group had a total of ten community leaders inserted on the boards. In the research process we opted for the type of field research. They used semi-structured interviewed with the recorder of use in order to get all the lines. The collected data were then categorized, and the quantitative transformed into graphical representations through the use of Excel and the qualitative systematized from the analysis of the speeches according to Bardin content analysis method (2009). The first chapter seeks to discuss the concept of participation and the relationship of social participation with the emergence and development of social policies in Brazil. The second chapter seeks to understand the process of social participation in the effectiveness of social assistance policy in Brazil since its genesis as an initiative of civil society and characterized by philanthropy to its consolidation as a public policy, with its institutionalized forms of social participation. The third and last one chapter is the analysis of data collected in the field research. The research has shown that the process of participation in the Social Assistance Policy requires an analysis and own political knowledge, recognizing its developments and advances in the Brazilian scenario, necessitating the construction of channels for participation in the management of municipal policy.

Keywords: social participation; community leaders; Social Assistance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Mapa dos limites territoriais do município de Bayeux. Dados secundários: IBGE, 2015.	97
Figura 02	Associações comunitárias em Bayeux distribuídas por bairro. Dados secundários: UBYES, 2015.	98
Figura 03	Região da cidade de Bayeux em zona de manguezal segundo os bairros da cidade em 2010. Dados secundários: base cartográfica: IBGE, 2015.	128
Figura 04	Serviços da Política de Assistência Social no município de Bayeux /PB. Dados primários: Bayeux, 2015.	140
Figura 05	Área de cobertura dos CRAS. Dados primários: Bayeux, 2015.	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Sexo das lideranças comunitárias participantes da pesquisa. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	101
Gráfico 02	Estado civil das lideranças comunitárias entrevistadas. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	103
Gráfico 03	Faixa etária das lideranças comunitárias entrevistadas. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	104
Gráfico 04	Tempo de participação na associação comunitária. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	104
Gráfico 05	Nível de escolaridade das lideranças comunitárias entrevistadas. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	106
Gráfico 06	Cor/Raça das lideranças comunitárias entrevistadas. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	107
Gráfico 07	Benefício social que as lideranças comunitárias entrevistadas e sua família recebem. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB	108
Gráfico 08	Bairros residenciais das lideranças comunitárias entrevistadas. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	109
Gráfico 09	Tempo que as lideranças comunitárias entrevistadas moram no bairro de atuação. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	110
Gráfico 10	Conselhos gestores que as lideranças comunitárias desenvolvem sua participação. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	111

Gráfico 11	Outros espaços de participação das lideranças comunitárias entrevistadas. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB	112
Gráfico 12	Tipo de esgotamento sanitário por domicílios em aglomerados subnormais em Bayeux em 2010. Dados secundários: IBGE, 2015.	129
Gráfico 13	Tipo de esgotamento sanitário por domicílios em aglomerados subnormais em Bayeux em 2010. Dados secundários: IBGE, 2015.	129

LISTAS DE TABELAS E QUADROS

Tabela 01	Relação entre idade das entrevistadas e idade que elas entraram na associação comunitária. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	105
Tabela 02	Renda Familiar das lideranças comunitárias entrevistadas. Fonte: Dados primários, 2015, Bayeux-PB.	107
Quadro 01	População das cinco cidades mais populosas da Paraíba. Dados secundários, Oliveira, 2013, p. 44.	95
Quadro 02	População dos bairros de Bayeux conforme o Censo do IBGE 2000 e 2010. Dados secundários: Oliveira, 2013, p. 44	96

LISTA DE SIGLAS

AABY	Associação dos Artesãos de Bayeux
ACAR	Associações de Crédito e Assistência Rural
ACASCB	Associação Comunitária de Assistência Social da Cidade de Bayeux
ACBCNORTE	Associação Comunitária Beneficente do Centro Comercial Norte
ACCHM	Associação Comunitária do Conjunto Habitacional Matinha Jardim Aeroporto
ACMCGAMA	Associação Comunitária dos Moradores do Conjunto Govenador Antônio Mariz e Adjacências
ACOMAB	Associação comunitária dos moradores e amigos e Bayeux
ALN	Ação Libertadora Nacional
AMAMANGUINHOS	Associação dos Moradores e Amigos do Manguinhos
AMCT	Associação dos Moradores do Conjunto Tambay
AMO	Associação de Moradores do Jardim Aeroporto
ANAMPOS	Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais
ASAPEBY	Associação dos Aquicultores e Pescadores de Bayeux/PB
ASCOMIC	Associação Comunitária dos Moradores da Imaculada Conceição
ASSELBA/SP	Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da Fundação Legião Brasileira de Assistência de São Paulo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAGEPA	Companhia de Água e Esgoto da Paraíba
CAPS	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CF	Constituição Federal
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CGTB	Confederação Geral dos Trabalhadores no Brasil
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDPD	Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviços Sociais

CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEME	Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME	Movimento Estudantil
MEB	Movimento da Escola Básica
MESA	Ministério de Extraordinário de Combate à Fome
MUT	Movimento Unificado dos Trabalhadores
NEPPS	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais
NOB	Norma Operacional Básica
OCB	Organização Comunitária de Bayeux
OIE	Oposição de Esquerda Internacional
ONGs	Organizações Não – Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIF	Programa de Atenção Integral a Família

PCBR	Partido Comunista Brasileiro
PEPGS-SSO	Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDAM	Sudene, a Superintendência de Desenvolvimento de Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
UABB	União dos Amigos do Bairro de Brasília
UBYES	União Bayeuense das Entidades Sociais
UDN	União Democrática Nacionalista
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas Brasileiros
UOL	República Soviética da Rússia.
USAID	Agência norte americana para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	23
1.1 Conceito de Participação.....	23
1.1.1 Participação Social no Brasil	27
1.2 Participação Social e as Políticas Sociais no Brasil: da emergência até a década de 1970	31
1.1.2 A participação social na década de 1980: a Constituição Federal e o controle social das políticas sociais	47
1.3 As políticas sociais nos anos de 1990 e o desafio da participação social ..	53
2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	59
2.1 A trajetória da Assistência Social no Brasil: da participação social a atuação comunitária	59
2.2 A Política de Assistência Social: movimentos, avanços e perspectivas através da Constituição de 1988.....	68
2.2.1 A Política de Assistência Social e os desafios a sua efetivação	76
2.3 Os espaços de participação social na Política de Assistência Social.....	82
2.4 Lideranças comunitárias e a participação social na Política de Assistência Social.....	88
3 A PARTICIPAÇÃO DAS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BAYEUX/PB.....	92
3.1. O processo da pesquisa: espaço, metodologia e definição da amostra.....	92
3.1.1. O espaço da Pesquisa: histórico e características do município de Bayeux ...	92
3.1.2 Definição da amostra da pesquisa	99
3.1.3 A coleta e a sistematização dos dados	99
3.1.4 Os sujeitos da pesquisa: as lideranças comunitárias que atuam em conselhos gestores de política no município de Bayeux	101
3.2 A atuação das lideranças comunitárias e a participação social na Política de Assistência Social em Bayeux/PB.....	113
3.2.1 O que é ser e o que faz a liderança comunitária sujeitos da pesquisa?.....	113
3.2.2 Conhecimento das lideranças comunitárias sobre as legislações da Política de Assistência Social e Proteção Social: o desafio da participação social.....	120

3.2.3 Serviços existentes e demandas colocadas às lideranças comunitárias em seus territórios de atuação.....	127
3.2.3.1 Conhecimento das lideranças comunitárias sobre os serviços de Proteção Social da Assistência Social existentes no território.....	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS.....	158
APÊNDICES	167
ANEXO	174

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o propósito de investigar a participação social das lideranças comunitárias no processo de construção da Política de Assistência Social, uma vez que elas são peças fundamentais para a construção/ reconstrução desta política no âmbito local, isto é, se apresentam como atores de reconhecimento da história e interlocutores do seu território de vida e atuação.

A pesquisa foi realizada no âmbito do município de Bayeux, no estado da Paraíba, com as lideranças comunitárias que atuam no município junto a Política de Assistência Social e que estão inseridas nos conselhos gestores (Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS; Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência– CMPCD; entre outros).

Trata-se de um trabalho de dissertação de mestrado que compõe uma série de estudos realizados pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal da Paraíba e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (UFPB), decorrentes do Projeto de Cooperação Acadêmica **Casadinho/PROCAD 2011/2015[1]**, do Edital 06/20011MCTI/CNPq/Capes, PROJETO CNPQ No. 552248/2001-8, entre o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UFPB e o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social (PEPGS-SSO) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), intitulado “Assistência Social e transferência de renda: interpelações no território da Proteção Social”, sob a coordenação da Professora Doutora Marinalva Conserva.

O interesse pela pesquisa partiu da minha experiência na Política de Assistência Social no município de Bayeux como técnica no Programa Bolsa Família e junto ao setor de Benefícios Eventuais, pela qual foi possível observar o processo de participação das lideranças comunitárias junto à política, se apresentando por vezes como canais de acesso aos serviços, programas e benefícios dos usuários presentes em seu território de atuação.

Foi a partir da convivência nesses espaços de atuação profissional que surgiu **o interesse pela temática** ora apresentada. Participando dos atendimentos, encaminhamentos e acompanhamentos das famílias foi possível observar que as lideranças comunitárias demandavam intervenção dos serviços para situações de

desproteção e vulnerabilidade social em seu território de vivência e atuação. Por outro lado, essas lideranças comunitárias por vezes estavam presentes nos espaços de participação social da política, como também nos conselhos gestores das demais políticas.

Além da aproximação com o público sujeito da pesquisa e da observação, o fato de já ter realizado pesquisa nesse campo, na área de participação social junto às lideranças comunitárias, contribuiu significativamente para desenvolvimento da pesquisa com este enfoque. A pesquisa que havia já realizado se constitui numa investigação sobre a participação das lideranças comunitárias nas ações por mudanças no campo da criança e do adolescente no bairro do Roger em João Pessoa da Paraíba e foi desenvolvida durante a Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social. Havia, portanto, uma aproximação com a temática escolhida.

A pesquisa teve por **objetivo geral** compreender como as lideranças comunitárias têm participado no processo de construção/reconstrução da Política de Assistência Social no município de Bayeux/PB.

Quanto **aos objetivos específicos** foram demarcados:

- Traçar o perfil socioeconômico das lideranças comunitárias entrevistadas, a fim de conhecer os aspectos sociais e econômicos que permeiam o cotidiano dessas lideranças;
- Investigar quais espaços de participação social essas lideranças comunitárias estão inseridas na luta por direitos sociais relacionados à Assistência Social;
- Analisar o conhecimento das lideranças comunitárias sobre as legislações e serviços da Política de Assistência Social no município;
- Identificar como se dá a participação social das lideranças comunitárias na busca por melhorias no campo da Assistência Social;
- Identificar a compreensão das lideranças comunitárias sobre os serviços e benefícios de Proteção Social presente no território de atuação delas.

No processo de pesquisa, optou-se pela **pesquisa** de campo. Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, com o uso de gravador a fim de obter a totalidades das falas. A pesquisa foi realizada com oito lideranças comunitárias participantes dos conselhos gestores ligados a política, sendo uma amostra de 80 %, visto que havia no grupo um total de 10 lideranças comunitárias que atuavam nesses conselhos.

Os dados coletados foram posteriormente categorizados, sendo os quantitativos transformados em representações gráficas através do uso do Excel e os qualitativos sistematizados a partir da análise das falas segundo o método de análise de conteúdo de Bardin (2009).

As discussões teóricas em relação à efetivação da Assistência Social, enquanto política pública e de direito, nos aponta para a necessidade de avanços na forma de gestão da política e nas instâncias de participação social, como os conselhos gestores, como também na criação de canais de participação dos usuários para a referida política. Uma vez que as formas de participação se constituem em frágeis meios no processo de luta por mudanças nesse campo.

Porém não se pode deixar de reconhecer que muitos dos movimentos sociais trouxeram avanços e contribuíram para que a Política de Assistência Social passasse de uma mera iniciativa da sociedade através de institucionais filantrópicas e de caridade para ser uma política pública, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, através da Constituição Federal de 1988 e posteriormente pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

Através da participação social, caracterizada por diferentes tipos de organizações sociais institucionalizadas ou não, foi o acelerador das principais mudanças e conquistas nesse campo. Levando em consideração esse debate, este trabalho será dividido em três capítulos, os quais buscam discorrer sobre o tema central desse estudo. Assim, os capítulos estão organizados deste modo:

O **primeiro capítulo** faz uma discussão sobre o conceito de participação, seus tipos, focalizando de modo especial no conceito de participação social. Inicialmente é discutido o entendimento de participação segundo os teóricos clássicos de Rousseau (1999), Thomas Robbes (1997) e Montesquieu (2002). Logo após é debatido o conceito de participação social com base nas discussões de Souza (2009). Por fim foi discutida a relação entre participação social e as políticas sociais no Brasil, desde sua gênese até os anos 1990, evidenciando os avanços ocorridos através da Constituição Federal de 1988, com as formas institucionalizadas de participação social. Para essa discussão utilizamos diversos autores como Maria de Glória Gohn (1995, 1997, 2007, 2011), Enid Rocha (2008), entre outros.

O **segundo capítulo** busca compreender a importância da participação social para a efetivação da Política de Assistência Social no Brasil, desta sua gênese

enquanto iniciativa da sociedade civil e caracterizada pela filantropia até a sua consolidação enquanto política pública. Após a consolidação discorreu-se sobre a estrutura da política, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) enfatizando o eixo de participação social. Para isso utilizamos as discussões fomentadas por Eleonora Schettini Martins Cunha (2013), Raquel Raichelis (2011), Aldaíza Sposati (1994, 2007, 2009), Maria Luiza Mestriner (2001), entre outro. E por fim foi discutido o conceito de liderança comunitária e a relação da participação social com a Política de Assistência Social, através das discussões de Tereza Correia da Nóbrega Queiroz.

O **terceiro capítulo** apresenta o processo da pesquisa, o espaço, o caminho metodológico e a amostra da pesquisa. Em seguida os dados foram levantados e posteriormente categorizados. Dados estes que buscam entender quais as ações desenvolvidas pelas lideranças comunitárias na busca pela efetivação da Política de Assistência Social no município; qual o conhecimento delas sobre as legislações e serviços que permeiam a referida política e, identificar a compreensão ou não, das lideranças comunitárias sobre os serviços e benefícios de proteção social presente no território.

Por fim, teremos as considerações finais do estudo realizado, buscando aproximar os objetivos levantados com os resultados chegados, a fim de gerar novos conhecimentos e contribuir para outros estudos realizados seja no campo do Serviço Social, trazendo contribuições teóricas para as pesquisas e práticas dos profissionais, como ainda para outros estudiosos e teóricos afins, como fonte teórica – conceitual sobre a temática.

1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Neste capítulo busca-se discorrer sobre a relação da participação social com o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. Para isso tornou-se necessário discutir o conceito de participação, apresentando seus níveis e graus de atuação, seus diversos tipos, focalizando de modo especial no entendimento sobre o conceito de participação social e sua relação com a história política no Brasil.

Após isto, foi construída a relação entre a participação social e as políticas sociais no Brasil, desde seus primórdios com a participação via lutas e movimentos até a institucionalização das políticas sociais e a criação dos canais de participação social, através conselhos e conferências.

1.1 Conceito de Participação

A origem da palavra participação vem da ideia de “parte” ou de “fazer parte de algo”. Como mesmo apresenta Bordanave (1983, p. 22) participação é antes de tudo “[...] fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Porém esse significado pode sofrer alterações, na medida em que é possível “fazer parte” sem “tomar parte” da situação, o que vai depender do nível de envolvimento do indivíduo no processo de participação. Desse entendimento, decorre segundo Bordanave (1983) a diferença entre “participação ativa” e “participação passiva”. Para o autor a primeira se refere ao cidadão engajado enquanto a segunda ao cidadão inerte ao processo de participação.

A participação dos indivíduos se dá em vários espaços e grupos, deste os “grupos primários” como a família, o grupo de amigos ou de vizinhos, perpassando pelos “grupos secundários”, como as associações profissionais, sindicatos, empresas até os “grupos terciários”, a exemplo, dos partidos políticos e dos movimentos de classe. (BORDANAVE, 1983, p. 23) Porém por que os homens desejam estar inseridos nos processos de participação?

Conforme Bordanave (1983) a participação, assim como comer, beber e se vestir se apresenta como uma necessidade fundamental do homem, do ser humano. Deste modo, se configura como um caminho natural para o indivíduo se realizar, tomar decisões, se auto afirmar frente à sociedade e a natureza.

Nesse processo, a participação envolve a satisfação das necessidades humanas, como a interação com os homens, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, a busca por criar e recriar fatos e situações, como ainda a valorização do indivíduo pelos demais. A participação possui através desse entendimento duas bases complementares: a “base afetiva” que se refere ao prazer que sentimos ao participar de algo e a “base instrumental” que coloca a participação como um caminho eficaz e eficiente a partir do momento que realizamos e tomamos decisões juntamente com os outros.

Sendo assim, a participação é uma ação inerente do homem que o acompanha desde os primórdios da sociedade, isto é, desde as tribos e clãs dos tempos primitivos até os dias de hoje com suas novas formas de organizações, como associações, empresas e partido políticos.

Como apresenta Almeida (2004), apesar de ser um tema bastante utilizado nos dias de hoje, a participação remete a tempos mais antigos e se refere à ideia de democracia da Grécia Antiga, com seu ideário participativo. Nesse momento, a participação era compreendida como o direito de tomar parte das decisões políticas, “na polis, ou seja, nas decisões do interesse do cidadão” (ALMEIDA, 2004, p, 26). Aqui a participação era possível apenas a um pequeno grupo, sendo voltada aos negócios públicos. A participação não era possível a todos como se concebe hoje.

Durante o Século XVII, a participação passa a ser entendida através das teorias de Rousseau¹, sendo compreendida através de dois elementos importantes: a igualdade e a independência econômica. Através desses dois elementos era estabelecida a necessidade de independência nas relações desenvolvidas entre o povo, gerando uma dependência de cada indivíduo em relação a todos os outros. Sustenta-se, portanto,

A ideia de uma relação mútua que envolveria um comprometimento recíproco dos indivíduos entre si e com a sociedade demonstraria a necessidade de que a participação se realize de maneira que a vontade do indivíduo possa prevalecer, de forma totalmente livre, contudo sem deixar de levar em consideração a dependência do indivíduo para com o Estado (ALMEIDA, 2004, p. 27).

¹Para uma maior compreensão ver ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

A partir dessa concepção, Rousseau, ao escrever sua obra “Do Contrato Social” defende veemente uma participação pautada na atuação direta do povo nas tomadas de decisões políticas, rejeitando qualquer forma de representação. Para ele a vontade do povo era soberana.

Diferentemente de Rousseau, a teoria de Thomas Hobbes², presente em sua obra “Leviatã”, defende uma participação representativa. O teórico afirma que através de um contrato social, o povo transferiria para o soberano o poder de sua liberdade de tomar decisões, deixando a ele a responsabilidade de governar a todos. Observa-se aqui uma diferença entre o representante, sendo este o poder soberano (o governante) e o representado, que seria a multidão ou o povo (ALMEIDA, 2004).

Nota-se nesse sentido que a representação seria uma transferência de autoridade para o representante, que terá autonomia de decisões através do consentimento obtido pela multidão, já que os resultados de suas decisões e de seus atos são de responsabilidade de todos que o elegeram como representante (ALMEIDA, 2004).

A representatividade no processo de participação também ganha visibilidade nas teorias clássicas de Montesquieu³. Em sua obra “O espírito das leis”, o teórico defende a capacidade do povo para eleger seus representantes. E o povo faz isso através do voto, sendo este apenas um mero mecanismo de eleição dos seus representantes. Visto que, para Montesquieu “a vontade do representante não deve ser impedimento para o livre exercício das atividades do representante, pois este tem a liberdade para agir de acordo com a sua consciência e seus valores” (ALMEIDA, 2004, p. 30).

Além dos teóricos citados, o entendimento de participação também está presente na obra de Marx e Engels, quando eles colocam as mobilizações pelas condições da existência humana como a forma de participação dos homens. Estas condições são “[...] comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais” (MARX E ENGELS, 1996 *apud* SOUZA, 2009, p. 171). Para eles o primeiro pressuposto da existência humana é que homem precisa estar em condições de poder “fazer história”, sendo esta sua primeira necessidade humana.

² Para uma maior compreensão ver HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1997

³ Para uma maior compreensão ver MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

Assim, o primeiro ato histórico do homem é a busca pela satisfação dessas suas necessidades essenciais, sendo o segundo ato histórico aquele que conduz a novas satisfações, já que as necessidades essenciais já foram supridas. Assim são das necessidades básicas dos homens que as lutas surgem sendo elas historicamente motivações para a participação. Esse entendimento, conforme apresenta Souza (2009) é bastante contemporâneo visto que hoje a participação se dá através de lutas por mudanças nesse campo.

Assim a participação consiste na busca por objetivos ou necessidades postas pelas classes sociais, sendo elas por vezes necessidades básicas de vida e trabalho (SOUZA, 2009).

Nesse meandro, pode-se afirmar que a participação é entendida como um processo social e nele o homem acaba por se descobrir enquanto sujeito político. Aqui a participação não cabe apenas aos grupos marginalizados, mas se estende a todos os grupos sociais, uma vez que se referem às condições básicas de existência dos homens.

Deste modo, segundo Souza (2009), a participação deve ser vista enquanto questão social⁴, pois “[...] a participação é constituída de contradições que desafiam o homem, fazendo-o assumir, dependendo da conjuntura, posições de enfrentamento ou a elaboração de proposições políticas para a melhoria das condições de vida e trabalho da população” (SOUZA, 2009, p. 170).

A participação passa a ser vista como um processo de conquista, de enfrentamento a questão social, e com isto a busca pela redução das desigualdades sociais só é possível através de um processo árduo, na qual o homem desenvolve uma efetiva participação nas tomadas de decisões, contribuindo, deste modo, para uma gestão democrática (AGUIAR, 2012 *apud* DEMO, 1983, p. 42).

Nesse meandro que se caracterizou a participação social no Brasil, no processo de enfrentamento das desigualdades sociais postas os diferentes momentos históricos. Deste modo, discorreremos a respeito.

⁴Conforme Yamamoto; Carvalho (1983, p. 77) “questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário política da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia [...]”.

1.1.1 Participação Social no Brasil

Conforme Carvalho (1995 *apud* Souza, 2009) a participação social presentes na realidade sociopolítica brasileira se apresentou por meios de três concepções básicas, sendo estas a *participação comunitária*, a *participação popular* e a *participação social*.

Conforme aponta Souza (2009) a participação comunitária está ligada ao desenvolvimento dos centros comunitários norte-americanos. Esses centros comunitários norte-americanos desenvolviam algumas ações, como assistência social para os pobres, educação, transmitindo conhecimento e conscientizando as pessoas sobre suas condições de marginalização, o desenvolvimento de ideia de coletivo, a integração das ações e serviços com os programas materno-infantis, tuberculose e saúde mental, entre outros.

Esse tipo de participação se desenvolveu durante o século XX, mais especificamente durante os anos 50, já que neste período houve o desenvolvimento de comunidade o qual foi pensado no contexto de guerra pelos países desenvolvidos com o objetivo de dominar os países em subdesenvolvimento. Vários programas dessa natureza foram criados em diversos países.

No contexto dos países latino-americanos o desenvolvimento de comunidade se caracteriza como uma tentativa de superar o atraso do subdesenvolvimento e seus resultados deveriam atingir de forma democrática toda a sociedade não apenas alguns setores dela. E nesse meandro a população foi chamada para promover o desenvolvimento.

No contexto brasileiro o período histórico era marcado por diferentes características econômicas e sociais, sendo estas:

[...] aumento da inflação, arrocho salarial, movimentos reivindicatórios de classe operária por melhores condições de vida e trabalho. A aceleração da industrialização, na perspectiva de “superação do atraso”, exigia uma nova estrutura do mercado de trabalho: a requisição dos órgãos públicos de uma política de modernização, com ênfase na formação técnica e profissional competente e na especialização da mão-de-obra (SOUZA, 2009, p. 173).

Nesse contexto a participação comunitária se deu através de realização de atividades pela população, a qual buscava contribuir com as ações do Estado. Isto é,

a participação comunitária não se apresenta como efetiva, mais era entendida como a sociedade complementando o Estado. Assim a comunidade era importante na execução das políticas sociais, por meio do trabalho voluntário e a busca pela solidariedade da sociedade.

Instaurada a ditadura militar no país como ainda na América Latina, vários movimentos de resistência estiveram presentes, os quais almejavam melhores condições de vida. E é justamente nesse momento de contradição que se constitui a proposta de participação popular, “em que a categoria *comunidade* é substituída pela categoria *povo*, em clara aproximação com a tradição marxista” (SOUZA, 2009, p. 174).

Assim a participação popular se apresentou como a reação do povo frente aos regimes autoritários instaurados durante a ditadura militar. Aqui se observa uma participação mais efetiva da sociedade frente ao Estado, exercendo o controle social⁵. E é isso percebido pela presença dos novos movimentos sociais. Configura-se de mobilizações de luta frente ao Estado, procurando melhorias sociais conquistadas e acesso por meio da pressão do movimento organizado (SOUZA, 2009).

Porém com a entrada nos anos 1980 a participação passa a ser exercida no processo de execução das ações, sendo caracterizada como *participação social*. A participação social se configura como uma forma de participação diferenciada. Como aponta Souza (2009), se apresenta como uma nova modalidade de participação, a qual não tem como categoria central a “comunidade” e nem tão pouco o “povo”, mas sim a “sociedade”. Assim, a categoria “sociedade” assume papel central no debate sobre a participação.

Nesse meandro, a participação não está voltada aos grupos excluídos, como as comunidades empobrecidas, os carentes ou necessitados, mas corresponde ao

⁵A expressão controle social no entendimento da ciência política e econômica traz diferentes abordagens. Conforme Correia (2002) duas compreensões se apresentam como centrais para definir o termo “controle social”. A primeira delas entende que controle social é o controle do Estado sobre a sociedade e esse controle se dá em favor da classe dominante pelo Estado e ele se dá via políticas sociais a fim de aliviar as tensões e os conflitos sociais. A segunda entende controle social como o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Aqui a sociedade passa a possuir caminhos de controle das ações do Estado em favor dos interesses das classes marginalizadas. Aqui a expressão “controle social” assume essa segunda compreensão, visto que ver os conselhos como um desses caminhos. A partir da política social surge um novo conceito de controle social baseado nessa segunda concepção, aquele que compreende “[...] a atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas” (CORREIA, 2002, p. 121).

conjunto da sociedade, com seus diferentes meios e projetos de reivindicações na busca por poder no Estado. A participação social tem seu foco voltado para “[...] a universalização dos direitos sociais, a ampliação do conceito de cidadania e a interferência da sociedade no aparelho estatal” (SOUZA, 2009, p. 173).

Assim o conceito de participação social, conforme aponta Bordenave (1983) deixa de ser entendido pelo viés da dimensão superficial, de ativismo de participação da população em diferentes associações como clubes e igreja. Diferentemente, a participação é entendida na dimensão macrosocial, na qual se fundamenta na intervenção das diversas camadas sociais nos processos dinâmicos que transformam ou modificam a sociedade, lhe trazendo aspectos diferenciados no decorrer da história.

No contexto brasileiro, a participação social se dá durante o processo de democratização do país sendo inclusa no arcabouço político e jurídico expresso em diversas estâncias de participação social. Segundo Souza (2009) esse tipo de participação objetivava a transformação do Estado e a busca pela superação do caráter autoritário e excludente. Assim, ao incluir a participação social como projeto jurídico – legal, por via da Constituição Federal de 1988, o Estado passa a ampliar os processos de execução dos direitos sociais brasileiros.

A participação social presente no período de redemocratização do país, passa a ser expressa no novo sistema instaurado no Estado: o sistema federativo, o qual sinaliza a descentralização dos níveis de governos subnacionais – estados e municípios, diferentemente da história das políticas sociais brasileira, que desde seu surgimento da década de 1930 tiveram uma gestão centralizada no governo federal.

Conforme Almeida (1995 *apud* Souza, 2009, p.176) o federalismo é definido como “um sistema de distribuição territorial de poder e autoridade entre as instâncias de poder”. Assim são características do federalismo:

[...] a não-centralização do poder, que passa a ser difundido por várias unidades subnacionais; o poder da unidade nacional e das subnacionais é conferido pelo sufrágio universal; as instâncias de governo possuem competências comuns (SOUZA, 2009, p. 176).

Do conceito de federalismo emana o entendimento sobre o “federalismo centralizado”, o qual consiste em transformar os níveis estadual e municipal em agentes administrativos do governo federal. Porém o “federalismo cooperativo

consiste na ação de igual forma dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), estando todas dotadas de capacidade decisória e financiamento próprio.

Esse novo formato de organização política administrativa do Estado brasileiro vem objetivando superar o modelo centralizado adotado por muitos anos no país, e por isso mesmo se apresentou como um desafio às instâncias governamentais. Quando se trata das políticas de proteção social brasileira o assunto é entendido como democracia (SOUZA, 2009).

Nesse contexto de novo pacto federativo, a descentralização assume relevância na forma de governo. Pois por meio dela, o âmbito local de atuação do ente municipal passa a ser elevado aos processos decisórios políticos, de controle social de participação da sociedade civil. Conforme aponta Uga (1991 *apud* Souza, 2009) a descentralização em seu caráter central implica na distribuição do poder, com a redistribuição dos espaços de exercício de poder, atribuindo responsabilidades e participação a cada esfera do governo. Com isso ela busca automaticamente a ampliação da democracia e participação social.

Há diferentes significados e compreensões sobre os tipos de descentralização, sendo estas:

1. *quando a descentralização é restrita ao âmbito do aparelho do Estado:*

1.1 *descentralização intragovernamental:* acontece, geralmente, no mesmo nível de governo, conformando uma relação vertical entre os diferentes níveis hierárquicos, com delegação de competências e responsabilidades;

1.2 *descentralização intergovernamental:* é a transferência de responsabilidades entre os níveis de governo: da União para os estados e municípios;

2. *quando a descentralização do aparelho do Estado é feita para a sociedade:* de dentro para fora da estrutura do Estado. Nesse caso, destacam-se algumas iniciativas de redução das responsabilidades do Estado, em nome de uma certa “descentralização”: transferir empresas estatais para a propriedade privada, privatizando-as; terceirizar atividades-meio da administração pública bem como atividades-fim; solicitar a participação da população na gestão dos serviços públicos e no controle social;

3. *quando a descentralização é utilizada no sentido mais amplo,* combinando aspectos dos dois tipos anteriores. Essa descentralização é norteada pelos princípios da descentralização das informações e da participação da população no exercício do controle social, respeitando os termos constitucionais (STEIN, 2000 *apud* SOUZA, 2009, p. 178).

Os diferentes significados da descentralização abordam dois tipos de participação: a participação da população na gestão dos serviços públicos e no exercício controle social. No que se refere à gestão dos serviços públicos observa-se a participação via capacidade técnica na elaboração, coordenação, execução e por última avaliação das políticas, programas e serviços públicos. Já no que se refere ao controle social, a participação se voltada para a elaboração e fiscalização das políticas sociais.

Assim, durante os anos de 1980 e 1990 no Brasil o termo controle social assume centralidade na gestão das políticas sociais, sendo ele o meio pelo qual a população participa e fiscaliza as ações do Estado. Essa nova forma de participação social traz duas implicações: “[...] se, por um lado, significa a legitimação do Estado frente à população; de outro, quer dizer um canal pelo qual as entidades populares disputarão e decidirão o controle e a destinação do dinheiro público” (SOUZA, 2009, p. 2000).

Porém, apesar dos avanços ocorridos nas formas de participação social das políticas sociais no Brasil nem sempre essa se configurou na ideia de descentralização participativa, mas esteve por muito tempo uma política social gerida pelo governo federal, sem a participação da sociedade nos processos de decisão. Com base nisso, discorreremos abaixo sobre a relação da participação social frente à política social brasileira.

1.2 Participação Social e as Políticas Sociais no Brasil: da emergência até a década de 1970

Conforme Rocha (2008), as análises histórico-culturais mostraram que diferentemente do que se possa imaginar, a participação social foi algo presente no decorrer da histórica política do Brasil. Ao apontar esse assunto, Carvalho (1998 *apud* Rocha, 2008) salienta que a atitude apática e “bestializada” do povo brasileiro diante do domínio e controle do Estado não corresponde a uma realidade característica dessa sociedade.

Diferentemente, a histórica política no país (e nela o surgimento da política social) nos aponta diversos exemplos de manifestações populares e sociais,

comprovando que o povo brasileiro sempre exprimiu diversas reações de luta por seus direitos.

É bem evidente que os níveis e intensidade das lutas e reivindicações sofrem alterações de acordo com os aspectos culturais, políticos e econômicos presentes em cada momento histórico do país, ora reprimindo os movimentos sociais ora abrindo canais de diálogo para o governo. Assim, para que fosse possível chegar ao que temos hoje, como canais institucionalizados e legitimados de participação social, foi preciso uma história de lutas na qual os movimentos sociais, como expressão maior dessa participação, sofreu avanços e recuos, prestígios e repressões.

Assim, a participação social pela via das lutas e movimentos reivindicando por políticas sociais teve interferências desde os primórdios da sociedade brasileira. Segundo Pastor; Brevilheri (2009), entre os séculos XVI e XIX, o Brasil passou pelo período colonial com a predominância do regime escravista. Nesse momento a economia brasileira era mantida pela produção da cana-de-açúcar, com a presença dos grandes latifundiários. Entretanto, no final do século XIX, esta produção entra em decadência e o Brasil muda a base de sua economia, sendo agora, baseada na produção de café.

Ainda segundo Pastor; Brevilheri (2009), esse foi um dos principais componentes da passagem do trabalho escravo para trabalho livre. Como os escravos não eram mão de obra qualificada, eles foram substituídos pela força de trabalho dos imigrantes vindo da Europa. Assim, a mão de obra dos escravos negros não importava mais ao sistema econômico brasileiro vigente e em 1889 foi assinada a abolição da escravatura, apesar de na prática os negros não viverem livres, pois nada lhes foi garantido como forma de sobrevivência, acabando por viver uma “liberdade” fingida.

Em 1889, com a República, novas promessas foram postas pela expansão da industrialização. Tal expansão se deu pela criação das ferrovias e fez surgir uma burguesia industrial, porém associada à burguesia agrária.

Com a entrada do Século XIX, segundo Gohn (1995), as lutas mudam de perfil e em razão do contexto sócio histórico aos quais estavam submetidas, acabam por aspirar diferentes mudanças. Isto acontecia em razão do extenso território do país e da falta de comunicação entre as províncias. Outro fator preponderante segundo Bem (2006) estava no fato de não existir no país classes sociais bem

definidas, fazendo com que as lutas não tivessem uma direção comum. Muitas foram às reivindicações, tais como:

1 – Lutas em torno da questão da escravidão. 2 – Lutas em torno das cobranças do fisco. 3 – Lutas de pequenos camponeses. 4 – Lutas contra Legislações e Atos do Poder Público. 5 – Lutas pela mudança do regime político (pela República ou pela restauração da Monarquia). 6 – Lutas entre categorias socioeconômicas (comerciantes brasileiros x comerciantes portugueses) (GOHN, 1995, p. 18).

Um movimento a ser destacado, em razão do papel que desempenhava no momento, foi o movimento das Associações de Auxílio Mútuo⁶. Segundo Gohn (1995), ele se configurava como uma associação de classe que tinha por objetivo auxiliar as famílias pobres, contribuindo para a sobrevivência delas.

Além disso, desenvolviam ações culturais, como a criação de bibliotecas, festas, bailes, jogos, entre outros. Esse modelo “desempenhou o papel de uma Previdência Social para as camadas de assalariados que se formavam em substituição ao trabalho escravo” (GOHN, 1995, p. 41). Perdurou até meados dos anos 30 do século XX, em razão das mudanças que as lutas sociais trouxeram desse período.

Chegamos, pois, ao século XX no qual um novo cenário de participação social através das lutas é configurado no Brasil, trazendo mudanças no campo social, com o surgimento da política social. Esse período, como nos mostra Bem (2006), será marcado por movimentos e lutas de classes sociais distintas, sendo fundido em paradigmas político–ideológicos diferenciados.

Segundo Bering; Boschetti (2007) os trabalhadores operários eram compostos em sua maioria por imigrantes vindos da Europa, os quais traziam experiências de socialismo e de organização sindical. Tem-se então em 1907 o reconhecimento da organização sindical, fruto dessas experiências.

O período de transição da monarquia para a república, isto é, de 1889 a 1930, foi marcado pela efervescência política, baseada numa economia agroexportadora.

⁶ Segundo Bem (2006) alguns exemplos de Associações Mútuas são: a Fundação da Sociedade Brazilai Mosyar Koztarsasargikor, de origem húngara (1931), a Fundação da Sociedade Ítalo-Brasileira Umberto Madalena (1931), a Fundação da União Mútua Yugoslava (1932), a Associação Russa (1932), a Fundação Mutual da Associação Beneficente Oliveira Salazar (1934), a Fundação da União Familiar Japonesa de Auxílios Mútuos (1935), entre outras (Gohn, 1995, p. 82-85).

Exemplos de tal efervescência foram às greves ocorridas nos anos 1917⁷ e 1919⁸. Aqui, portanto, a questão do trabalhador imigrante passa a ter centralidade nas lutas e movimentos sociais da época, sendo estas voltadas para a questão do “rebaixamento dos gêneros alimentícios, [...] de reivindicações por salários, jornada de trabalho, assim como pelo congelamento de aluguéis, a forma predominante da moradia no período” (GOHN, 1995, p. 61).

Estas reivindicações fazem emergir na sociedade brasileira a questão social, entendida aqui como o confronto entre os trabalhadores e o capital. Diante deste quadro, o Estado reage, ainda que de forma inicial, tratando-a como caso de polícia, como uma forma de reprimir as graves, que neste momento assumem o cenário nacional. Por outro lado, conforme Gohn (1995) o empresariado e a Igreja Católica também tentam apaziguar as reivindicações, por meio da criação de programas sociais por parte do empresariado e com atividades culturais, como o cinema mudo, por parte da Igreja.

O Estado não podendo conter tais reivindicações e pela ineficiência das ações realizadas pelas diferentes camadas sociais, surge a política social. Esta por sua vez, ainda que caracterizada como tímida e pontual, é criada pelo Estado sendo destinada unicamente para os trabalhadores urbanos que ocupavam setores fundamentais para o desenvolvimento econômico do país, como os ferroviários.

Assim, segundo Gohn (1995) surgem às políticas estatais na área da previdência social. Elas se dão, segundo Polignano (2003), no ano de 1923, quando é aprovada a Lei Eloy Chaves que institui os Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPS) apenas para os operários urbanos. Vale ressaltar que os caixas eram por empresas e não por categoria profissional, o que restringia ainda mais a possibilidade de acesso à previdência social (GOHN, 1995).

Deste modo, como a política social não era destinada a todas as classes dos trabalhadores, as antigas associações mútuas continuavam com a responsabilidade

⁷Esse movimento também ficou conhecido como Resistência Operária e mobilizou mais de trinta mil trabalhadores, com a participação dos setores têxteis e gráficos. O comitê formado a partir do movimento criou um memorial com as reivindicações de todos os trabalhadores que participaram da greve. Algumas das reivindicações eram a jornada de 8 horas de trabalho, o aumento dos salários, a normatização do trabalho de mulheres e crianças, entre outros. (GOHN, 1995, p.73)

⁸A partir dessa greve foram criadas algumas comissões, tais como: a União Operária de Brás, União dos Chapeleiros, Liga Operária da Construção Civil, entre outras. Tais organizações foram fortemente reprimidas. (GOHN, 1995, p.73)

de “cobrir” aquilo que o Estado não fazia, “ampliando inclusive sua atuação para a área de suprimento dos precários serviços urbanos existentes” (GOHN, 1995, p. 62).

Não obstante, o tratamento dispensado pelo Estado, neste momento, à classe de trabalhadores era tratá-la como caso de polícia. Porém com a entrada nos anos de 1930 até 1945 o movimento operário agrega mais lutas, acabando por realizar novas conquistas. Com o decorrer dos anos de 1930 muitas outras manifestações populares emergiram no seio da sociedade brasileira. A zona urbana passa paulatinamente, segundo Gohn (1995), a ser alvo das políticas públicas por parte do Estado.

O primeiro dos movimentos teve sua gênese calcada na busca pela ascensão da figura reconhecida como *o pai dos pobres*, Getúlio Vargas, ao poder. Segundo Antunes (2006) esse movimento além de marcar a chegada de Vargas ao cargo mais alto do país, representou o fim do monopólio agrário – exportador dos barões de café e o início de um governo alicerçado num Estado forte e numa política nacionalista.

Não obstante, segundo Bem (2006), com a valorização da economia urbano-industrial, forma-se um meio econômico voltado para os mercados, meios de produção e força de trabalho. Nesse contexto, o estrangeiro imigrante, que contribui e se apresentou como peça importante nas lutas da fase inicial da Primeira República passa a ser substituído pelo emigrante nacional.

Conhecida como a “Revolução Política” ou segundo apresenta Antunes (2006), como a “Revolução de 30”. Tal movimento começou na Paraíba e se expandiu para o Sudeste brasileiro. Segundo Gohn (1995), a partir desse movimento foi criada a Aliança Liberal, uma associação composta por representantes dos estados brasileiros e que se constitui como carro chefe dos acontecimentos, defendendo a “representação popular por meio do voto secreto e de magistrados para a presidência das mesas eleitorais” (GOHN, 1995, p. 81).

Porém, para conseguir esse objetivo foi necessário manter uma nova forma de relacionar-se com a classe trabalhadora. Tornava-se necessário tratar a “questão social” como assunto importante no cenário nacional. Assim Vargas “para representar os *de cima*, ele precisava do apoio dos *de baixo*” (ANTUNES, 2006, p.85). Ver, então, na classe operária sua força maior, sua âncora, num jogo que faz dele ora representante das forças agrárias e industriais, ora *o pai* dos trabalhadores assalariados que desejam ter suas reivindicações acatadas.

Para conquistar tal categoria, Vargas começa a atender as reivindicações de anos, da classe operária, instituindo as legislações trabalhistas e contribuindo para o avanço das políticas sociais até meados dos anos de 1943 com a Consolidação das Leis Trabalhistas⁹. Em razão disto houve uma expansão da previdência, com ampliação significativa dos CAPs, sendo sucessivamente criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Segundo Simões (2009), os CAPs eram criados pelas empresas. Deste modo, a empresa que possui este fundo acobertava previdencialmente seu funcionário, em contrapartida aquela que não o tivesse deixava o trabalhador sem a cobertura desse “direito”¹⁰. Com a criação dos IAPs há, porém uma diferenciação, pois agora a previdência é organizada por categoria profissional, vinculada a atividade econômica, como por exemplo, bancários, ferroviários, entre outros.

Aos poucos as políticas sociais vão se expandindo para os trabalhadores urbanos. Todavia não apenas elas se caracterizam como expansionistas nesse período. Há ainda uma expansão da cidadania com a conquista de direitos para os trabalhadores.

Essa, por sua vez, tem como expressão maior a Constituição de 1934, isto porque ela:

[...] adotou medidas de proteção ao trabalho e também teve escassa participação popular em sua elaboração. Ela trouxe um conjunto de novidades que refletiam as mudanças econômicas e sociais da época, previa a nacionalização de certas indústrias e de alguns bancos, também reconheceu os sindicatos e as associações profissionais [...] Na área da Educação preconizava que a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. (GOHN, 1995, p. 83)

Contudo para conseguir concretizar tais conquistas no campo do trabalho, conforme Antunes (2006) tornou-se necessário reprimir os movimentos sociais e

⁹Segundo Zanluca (s/d), a Consolidação das Leis trabalhistas “surgiu pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, sancionada pelo então presidente Getúlio Vargas, unificando toda legislação trabalhista existente no Brasil [...] A Consolidação das Leis do Trabalho, cuja sigla é CLT, regulamenta as relações trabalhistas, tanto do trabalho urbano quanto do rural. Desde sua publicação já sofreu várias alterações, visando adaptar o texto às nuances da modernidade. Apesar disso, ela continua sendo o principal instrumento para regulamentar as relações de trabalho e proteger os trabalhadores”.

¹⁰ Segundo Simões (2009), institui - se aqui a forma clássica dos direitos, vinculada às relações de trabalho. Isto é, era necessário estar inserido no mercado formal de trabalho para ter acesso ao regime previdenciário.

sindicalistas de esquerda. É nesse momento que o governo Getulista se revela ditatorial e opressor, reprimindo movimentos como o Partido Comunista¹¹ e a Liga Trotskista¹².

Conforme Gohn (1995), no ano de 1935 cria-se a Aliança Libertadora Nacional. Esta se caracterizava como uma frente política formada por representantes de diferentes posicionamentos políticos, tais como sindicalistas e comunistas e que declaravam oposição ao governo de Getúlio Vargas.

Porém em razão do discurso do coordenador da aliança e da repressão e perseguição por parte do governo, Carlos Prestes que objetivava levar o povo a se organizar, ela foi fechada. Com o fechamento, houve entre 1935 e 1937 diversas revoltas por militares nas cidades de Recife, Rio de Janeiro e Natal (GOHN, 1995, p.87).

Apesar das manifestações e revoltas, em 1937 segundo Bem (2006) a constituição recém-promulgada acaba por minar-se e institui o Estado Novo, a partir de um Golpe de Estado. Assim é instaurada uma Nova Constituição que acaba por amofinar muitos dos direitos conquistados na Constituição de 1934.

Como nos apresenta Gohn (1995, p. 87), a Nova Constituição dá ao Presidente poderes legislativos e executivos, destruindo assim “as bases da Federação e a autonomia dos poderes”. Segundo Bem (2006), apesar de a Constituição de 1934 ter apresentado pouca participação popular, havia um reconhecimento dos sindicatos e das representações de profissionais. O Estado Novo, em contrapartida, acabou por liquidar a “independência sindical e determina o fechamento dos partidos” (GOHN, 1995, p. 87).

Vale ressaltar ainda que foi criado um Departamento da Imprensa e Propaganda. O objetivo dele era reprimir os movimentos sociais e exercer a censura

¹¹De acordo com arquivos no Comitê Central do Partido Comunista Brasileiro, o partido surgiu em 1922 e foi alvo de várias repressões. Durante a década a “Revolução de 30”, mesmo optando por ficar a margem das manifestações, foi alvo de repressões pelo Estado. Em 1934 contribui para a formação da Aliança Nacional Libertadora, sob influência dos comunistas.

¹² Segundo Siebel (2010), a Liga Trotskista “se constituiu num impulso da Oposição de Esquerda Internacional (OIE), que se desenvolveu a partir do Sexto Congresso da Internacional Comunista”. Recebe este nome em razão do líder no movimento Leon Trotsky, o qual juntamente com Lênin, no final de 1917, através de um golpe de Estado derrubou o governo provisório, dando início ao que chamavam de “ditadura do proletariado” e criando uma República Soviética da Rússia.

em todo país. Foi criado a programa “Hora do Brasil”¹³ no rádio, com esse objetivo (BEM, 2006).

O que torna pertinente apresentar com esses acontecimentos e mudanças no contexto nacional é o posicionamento que os movimentos sociais ocupam e as tensões por parte do Estado que as lutas sociais acabam sofrendo. Com a ditadura instaurada eles acabam por sofrer refluxos. Há, necessariamente, pelas implicações que o contexto trouxe, freios e entraves por parte do Estado para inibir os movimentos e reivindicações.

Para compensar, o governo do Estado Novo cria, segundo Gohn (1995), novas leis trabalhistas. Tais direitos adquiridos “tinham sido alvo de reivindicações dos trabalhadores durante décadas” (GOHN, 1995, p. 88). As conquistas foram: jornadas de oito horas do trabalho, férias remuneradas, estabilidade no emprego, regulamentação do trabalho de mulheres e “menores”, criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões, entre outros.

Um movimento importante dessa época, e por isso mesmo merece destaque nessa discussão, foi o “Movimento de Associações de Bairros”. Segundo Gohn (1995), eles aconteceram nas cidades de São Paulo e São Bernardo do Campo e apesar de ter início no começo do século, somente tomou forma no ano de 1940.

Já nos anos 1930 foi criada a “Sociedade Amigo da Cidade” com inspiração no modelo argentino de associações. Segundo Gohn (1995), no ano de 1942 foi criado um modelo desta associação em São Bernardo do Campo, a qual foi responsável por boa parte da urbanização da cidade durante os anos de 1940 e 1950.

Porém, para mudança do rumo do país e sucessivamente dos movimentos sociais, em 1945, segundo Gohn (1995, p.81), “a vida política partidária foi recomposta” com o fim do Estado Novo, o que gerou várias manifestações sociais, entre elas estudantis.

Com o fim do Estado Novo instaura-se o período populista ou nacional desenvolvimentista se caracterizando como um momento de variadas formas de participação social, “pois o processo de redemocratização instaurado no país após

¹³Segundo Vicente (2006), “O programa era irradiado diariamente das 20h00 às 21h00, em cadeia nacional. Além das finalidades cívicas e informativas, o programa visava também objetivos culturais, com significativa participação de MPB em sua programação. Durante o ano de 1943, por exemplo, em 301 irradiações de “A Hora do Brasil”, foram apresentados 52 programas de música popular” (VICENTE, 2006, p.11).

1945 trouxe de volta a disputa político- partidária” (GOHN, 1995, p. 89). As principais reivindicações giravam em torno das “[...] reformas de base, políticas nacionalistas e equipamentos urbanos básicos” (GOHN, 1995, p.89).

Segundo Bem (2006), as lutas por equipamentos urbanos básicos ganharam destaque nesse momento em razão do intenso processo de urbanização das cidades, devido à substituição da imigração de estrangeiros, pela migração nacional, o que ocorreu anos antes. Essa migração, por sua vez, foi decorrente do processo de industrialização. De acordo com Gohn (1995) milhares de brasileiros saíram do campo para as grandes cidades em busca de melhores condições de vida.

As lutas dos trabalhadores por melhores condições de trabalho prosseguiram. Estas foram por aumento salariais e liberdade de organização sindical. Em razão disto há uma multiplicação dos sindicatos e de diferentes reivindicações. Fruto desses movimentos, foi criado o Movimento Unificado dos Trabalhadores (MUT), este se apresentava como “uma tentativa de construção de uma central sindical por fora e em oposição ao sindicalismo oficial e sua estrutura vertical” (MATTOS, 2009 *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 238).

Além do MUT, segundo Montañó; Duriguetto (2011), em 1945 a organização partidária é legalmente reconhecida, sendo criados diversos partidos. Porém, não apenas os trabalhadores se articulam veemente para a constituição dessas organizações políticas. Aqueles provenientes das camadas mais abastadas da sociedade brasileira, também utilizaram essa liberdade de organização, a qual é fruto de anos de lutas dos trabalhadores, para formar seus próprios partidos.

Deste modo, segundo Montañó; Duriguetto (2011) é criado em 1945 a União Democrática Nacionalista (UDN), partido político composto por representantes de categorias profissionais das camadas altas do país, tais como: banqueiros, industriais e latifundiários. Não obstante, estes eram vinculados ao capital internacional.

Além deste foram criados também o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social- Democrata, eles foram:

[...] criados por Vargas, sendo o primeiro para receber o apoio dos trabalhadores que haviam sido beneficiados por sua legislação trabalhista, e o segundo, em que pretendia unir a burguesia nacional e os latifundiários beneficiados com a não aplicação das leis trabalhistas no campo (GIANNOTTI, 2007 *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 238).

Contudo, apesar dos avanços e das vitórias no campo político organizacional, os trabalhadores não colocaram um ponto final nos movimentos. Seguiram com suas reivindicações e no ano seguinte, em substituição ao MUT, criaram a Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)¹⁴. Porém, conforme Antunes (2007 *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011), em razão do período de ataque ao comunismo no mundo pela instauração da Guerra Fria, em 1947 muitos movimentos foram reprimidos, levando a prisão e ao exílio participantes dos movimentos mais aguerridos.

Outro movimento social de grande importância neste momento foi aquele que buscou construir uma nova Carta Magna para o país, em substituição àquela aprovada no Estado Novo. O “Movimento Pró Constituinte”, como nos mostra Gohn (1995), se disseminou por todo território nacional, elaborando uma estrutura para uma nova Constituição no país. O que se torna interessante observar neste universo de descoberta é a revitalização que este movimento trouxe a outros adormecidos. Segundo Gohn (1995), ele acabou por despertar, em alguns estados como no Pará, movimentos sociais que estavam enfraquecidos politicamente, assim como os Comitês Democráticos.

Graças a este movimento, em 1946, é aprovada a nova Constituição que apesar de permanecer com pouca participação popular, emerge com a retomada de direitos outrora perdidos. Assim, reestabelece no campo político a independência dos poderes, com a autonomia dos estados e os direitos individuais.

No campo trabalhista, restaurou “[...] o direito de greve, e a organização sindical passou a ser regulamentada por lei” (GOHN, 1995, p. 92). Mas o que essa nova Carta Constitucional trouxe de destaque foi a “o direito à estabilidade no emprego após dez anos de serviço e a participação dos trabalhadores nos lucros da empresa” (GOHN, 1995, p. 92). Estes, diferentemente dos outros, se configuraram como novos direitos para os trabalhadores, já que nenhuma outra Constituição os havia embarcado.

Porém nos anos 1950 mudanças ocorreram no governo. Vargas retoma o poder e estabelece algumas medidas significativas. Para fazer jus ao seu perfil

¹⁴Essa entidade representou o sindicalismo rural brasileiro, se constituindo como porta-voz das bandeiras dos trabalhadores do campo, embora tenha sido pouco eficaz para impedir os despejos e garantir os poucos direitos que haviam conquistados. A CONTAG realizou vários congressos nacionais, desarticulou-se em 1964 e ressurgiu nos anos 70 (GOHN, 1995, p. 100).

populista e ao período ora apresentado, o então presidente, segundo Montañó; Duriguetto (2011), retorna as bases de seu governo para a massa dos trabalhadores urbanos, com forte apelo nacionalista e trabalhista.

Apesar disto, muitas foram as greves dos trabalhadores urbanos. Uma delas ocorreu no ano 1953, mobilizando milhões de trabalhadores em todo território nacional. Com uma organização interna através dos Comitês intersindicais, as reivindicações tomaram conta da cidade de São Paulo. Os resultados alcançados com as mobilizações foram: “uma reforma ministerial de gabinete federal, com a indicação de João Goulart para a pasta do Trabalho, e teve a afirmação do direito de greve e a criação do embrião de uma estrutura paralela dentro do movimento sindical” (GOHN, 1995, p. 95).

Chegando aos anos de 1960, novos atores entram no cenário de lutas e movimentos sociais. De acordo com Montañó; Duriguetto (2011), há aqui a organização dos trabalhadores rurais com a fundação, em 1954, da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas Brasileiros (ULTAB)¹⁵ e no ano seguinte a Liga Camponesa da Galileia, em Pernambuco¹⁶.

Historicamente excluídos das conquistas referentes às leis e políticas trabalhistas, os trabalhadores rurais neste momento descobrem que os movimentos sociais permitem-lhes galgar um caminho de possibilidades e conquistas. Deste modo, segundo Cabral (2000), em 1963 o Trabalhador Rural passa a ter certa assistência, pois é neste ano que é promulgada a Lei que aprova o Estatuto do Trabalhador Rural, criando o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Este fundo dava direito a uma assistência médica e social.

¹⁵“A União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – ULTAB – foi uma organização criada em 21 setembro 1954, na cidade de São Paulo, por ocasião do evento da II Conferência Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas e contou com o apoio do movimento sindical, dos trabalhadores agrícolas e com a ajuda dos militantes comunistas do Partido Comunista Brasileiro. O objetivo da ULTAB era organizar os trabalhadores rurais do Brasil. Os principais líderes fundadores do movimento, que tiveram renomes nacionais, foram: Geraldo Tibúrcio, Jofre Correia Neto (em São Paulo), José Porfírio (em Goiás), Lyndolpho Silva (no Rio de Janeiro), José Portela e o Jornalista Nestor Vera” (ASSIS, 2008, p. 1).

¹⁶Segundo Gohn (1985), a primeira Liga Camponesa foi a do Engenho da Galileia, em Pernambuco. Apesar de ter surgido no ano 1955, apenas nos anos setenta ela cresceu se transformando no maior movimento agrário do país, se espalhando por treze estados brasileiros. Na Paraíba, as Ligas Camponesas, conforme nos mostra Araújo (2010), surgiram no município de Sapé através da Associação dos Lavradores e Trabalhadores Agrícola. Aos poucos essa organização “deixa de ser um movimento apenas assistencialista às pequenas causas locais dos camponeses, para tornar-se um movimento de atuação e de possíveis mudanças em esfera mais representativa e influente” (SILVA 2009 apud ARAÚJO, 2010, p. 2).

Há aqui, vale dizer, um momento marcante na história dos movimentos sociais e sucessivamente das políticas sociais. Aqueles historicamente marginalizados dos movimentos sindicais e das lutas sociais surgem como capazes de articular um movimento que ganha contornos em todo o país, mostrando-se ora capazes de organizar-se sindicalmente, ora sensíveis ao entendimento de que as políticas sociais são passíveis de mudanças quando uma classe ou parte da sociedade emerge com vozes que aspiram politicamente por transformações sociais.

Com a entrada de João Goulart no poder de 1961 a 1964, os movimentos sociais continuaram de forma veemente, com intensas lutas realizadas pelos trabalhadores urbanos e rurais. No campo urbano criou-se o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) que pretendia criar uma central de trabalhadores. Por outro lado, no âmbito rural ocorre a legalização dos sindicatos rurais, dando origem a Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (CONTAG)¹⁷ (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 239).

Este período também foi duramente marcado por várias greves, com “movimentos grevistas” por todo o país. Conforme Gohn (1995), entre 1961 e 1964 o Brasil teve o maior índice de greves da história brasileira. Isto só foi possível em razão do “clima político de lutas entre as facções e os grupos, aliados ao esgotamento do modelo econômico vigente, e os diferentes projetos para o país [...]” (GOHN, 1995, p. 98). Este período ficou historicamente conhecido como fértil de reivindicações e participação social, pois foi nele que ocorreu uma das maiores greves da história do movimento operário brasileiro: A greve dos trabalhadores de São Paulo (ANTUNES, 1985 *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 239).

Deste modo não se pode deixar de enfatizar a importância dos movimentos sociais de bairro que neste período também se apresentaram como importantes para muitas conquistas na área urbana, com avanços no campo da infraestrutura.

Durante a década de 1960, com o crescente processo de urbanização, conforme Gohn (1995), os movimentos de associações de moradores se organizam na luta por equipamentos urbanos, sendo este o seu principal motivo de reivindicação. Com o crescimento populacional das cidades era necessário o crescimento dos bairros e da infraestrutura para dar suporte ao grande contingente

¹⁷ A CONTAG foi uma entidade que “representou o sindicalismo rural brasileiro num dos períodos mais conturbados da História política nacional. Deste modo ele se configurou como porta-voz das bandeiras dos trabalhadores do campo” (GOHN, 1995, p. 100).

populacional. Deste modo, Gohn (1995) enfatiza que três motivos se caracterizaram como aceleradores dos movimentos sociais de moradores, estes são:

[...] as necessidades relativas à infraestrutura urbana para os bairros que surgiram a toda hora, para abrigar os contingentes de migrantes que afluíam às cidades em busca de trabalho; a própria política vigente, o populismo, que se baseava numa barganha do voto pela melhoria urbana; e a vontade política das massas de participar da vida política local (GOHN, 1995, p. 95).

Mas apesar de remeter a uma conotação plausível no universo dos movimentos sociais brasileiros, as associações de moradores se caracterizaram como “escolas” de formação de barganhas políticas. Aqueles que lideravam os movimentos comunitários acabam por se constituir em cabos eleitorais, sendo posteriormente transformados em vereadores de bairro (GOHN, 1995, p. 95).

Porém com o advento da ditadura militar o país passou a viver um cotidiano de violência impedindo qualquer tipo de reivindicação e mobilização política no país. Assim os canais formais de participação foram fechados, deixando os movimentos populares sem alternativas para expor e lutar por suas insatisfações sociais.

A participação das políticas sociais era voltada a uma “cidadania regulada”, na qual para ter acesso aos serviços e benefícios sociais, era necessário estar inserido no mercado formal de trabalho. Com o autoritarismo militar um novo padrão de políticas sociais emerge no país, com a centralização do governo federal sobre a execução dos programas sociais, exercendo o controle financeiro e na prestação de serviços.

Além disso, no contexto da ditadura militar a privatização foi um aspecto presente no espaço público e em razão disso o empresariado e os políticos tinham poder nos processos de decisão das políticas sociais. Essas mudanças no campo da gestão e controle das políticas públicas nesse período não imprimiram qualquer forma de participação popular. Qualquer mecanismo de controle público foi eliminado frente à gestão das políticas sociais.

A ditadura militar durante as décadas de 1960 e 1970 se caracterizou como um período de forte repressão e censura trazendo consequências significativas no campo dos movimentos sociais. Segundo Bem (2006), aqueles movimentos sociais incorporados no período anterior à ditadura, vêm neste momento, em razão das repressões e opressões por parte do Estado se caracterizar como “laços primários

de solidariedade”, sendo este o único caminho que eles mantiveram em meio ao clima de censura instaurado no país.

O desenvolvimento desses laços deu origem aos movimentos de bases, com a união dos grupos sociais, sendo estes: “Associações comunitárias, grupos políticos de crescimento molecular, comissões de fábrica, movimentos culturais, clubes de mães ou de jovens, grupos de oposição sindical, tendências estudantis [...]” (BRANT 1983 *apud* BEM, 2006, p. 1149).

Dentre esses o Movimento Estudantil (ME) ganha especial destaque em razão da amplitude que tomou neste momento. Surge, pois, em 1964 seguindo até 1968, onde ocorreu seu apogeu. Segundo Gohn (1995), neste momento o ME não estava apenas defendendo ou representando sua categoria enquanto estudantes, mas acabou por representar o interesse de toda sociedade brasileira, que estava vivendo um momento de arrocho salarial. Nesse sentido, a universidade pública se apresenta como um ambiente de reivindicações da sociedade, isto é, “um espaço, físico e político–social, privilegiado de lutas” (GOHN, 1995, p. 104).

Vale dizer ainda que o Movimento Estudantil se caracterizava como um movimento de massa e não um movimento de lideranças. O movimento era político, mas não político–partidário, pois os partidos oficiais existentes na sociedade brasileira eram fortemente detestados pelos estudantes (GOHN, 1995).

Outro movimento de base existente foi o “Movimento das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica no Brasil”. Segundo Gohn (1995), ele surgiu de forma inicial nas zonas urbanas, em especial na região nordeste e era norteador pela Teologia da Libertação¹⁸, sendo o principal guia espiritual do movimento.

Outros movimentos evidenciados nesse momento foram os de esquerda. Para se manter em meio à repressão, esses movimentos segundo Bem (2006), sofreram divisões, mobilizando muitas outras lutas urbanas e rurais. Assim as três

¹⁸Segundo Faber; Santos; Goulart (2010), a Teologia da Libertação se constituiu numa das correntes teológica da Igreja Católica que buscava fazer uma análise histórica e social da realidade da comunidade, mantendo Jesus Cristo como figura principal de seu discurso. Durante o regime militar, se caracterizou pela mobilização popular e pela ardente mudança da sociedade. O movimento recebeu o nome de Teologia da Libertação como uma forma de protesto à opressão exercida neste momento histórico, isto porque “a palavra libertação fora oficialmente banida dos meios de comunicação social por efeito de um decreto do ministério da Justiça. Num contexto de vigilância policial, de sequestros, torturas e assassinatos políticos foi escrito Jesus Cristo Libertador” BOFF (2010, *apud* SANTOS; FABER; GOULART, 2010. p. 4).

principais frentes brasileiras de esquerda “(PCB, PC do B e AP¹⁹), se fragmentaram em inúmeros novos grupos” (GOHN, 1995, p. 101).

As fragmentações ocorridas foram muitas, visto que o PCB se dividiu em vários outros grupos dando origem aos seguintes: a Ação Libertadora Nacional (ALN), ao Partido Comunista Brasileiro (PCBR) e ao Movimento Revolucionário de 8 de Outubro (GOHN, 1995).

Vale ressaltar que o período que vai do ano de 1964 a 1974 foi marcado, segundo Gohn (1995), pela clandestinidade dos movimentos e lutas sociais. Atuando deste modo, os movimentos sociais acreditavam que as lutas armadas se apresentavam, naquele momento, como o caminho necessário para instaurar uma nova sociedade no país.

Atuando com este perfil de reivindicações, a ALN, utilizando da violência, sequestra o embaixador norte-americano que na ocasião encontra-se no Brasil. Mas como nos apresenta Gohn (1995), no ano de 1972 o movimento recusa atuações desse caráter e volta-se para o trabalho com massas. Porém em 1974 muitos dos seus líderes foram torturados, presos ou mortos pelas forças armadas.

Segundo Gohn (1995), a esquerda nacional desejou para o país um modelo de sociedade que os acontecimentos locais não permitiam sua implantação. E com esse ideário vai crescendo a massa de trabalhadores urbanos. Apesar da resistência dos movimentos de esquerda, a autocracia burguesa cria obstáculos para as organizações sindicais dos trabalhadores urbanos e rurais. Algumas iniciativas foram criadas com o objetivo de atrair o capital internacional, entre elas foram: “a legislação do controle de greve e o controle dos índices dos reajustes salariais, conhecida como a política de arrocho salarial” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 240).

No campo da política social ocorreram algumas conquistas para os trabalhadores urbanos, sendo estas: a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, o qual apresenta significativas modificações em relação à Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). E neste mesmo ano é instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS)²⁰ (CABRAL, 2000).

¹⁹Partido Comunista Brasileiro (PCB); Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Progressista (AP);

²⁰Ver Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.

Porém não foi apenas em razão das lutas sociais que a política social tomou contornos ainda mais expansivos nesse período. A implementação do FGTS se constitui numa estratégia para que cada vez mais o capital internacional invadisse o país, ganhando espaço na economia local. Isto porque ao se implementar no país, o FGTS aumentou a rotatividade da mão de obra, mantendo ainda mais baixos os níveis salariais, assim “garantiu mercado de trabalho barato para o investimento de capitais” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 240).

Na entrada da década de 1970, Pastor; Brevilheri (2009) salienta que o Brasil viveu o chamado “milagre econômico”, pois a economia apresentou altos índices de crescimento com a construção de estradas, hidrelétricas, ampliando a indústria no país. Entretanto é em 1971 como mostra Cabral (2000), que os trabalhadores rurais têm acesso à previdência. No ano seguinte, em 1972 os empregados domésticos têm acesso à previdência em caráter compulsório e em 1973 os autônomos.

No campo da organização sindical foram criadas leis que objetivavam transformar os sindicatos em centros de prestações de serviços assistenciais, tais como: “assistência hospitalar, laboratorial, dentária, etc; assistência jurídica; coordenação de programas de construção de casas populares financiadas pelo poder público, etc” (GIONNATTI, 2007 *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 240).

Há, aqui, uma tentativa mais que notória de desarticular politicamente os movimentos sindicais. O Estado Ditatorial objetivava conter os movimentos sociais desviando o foco do papel principal: o de representar os trabalhadores em lutas por melhores condições de vida. Além de desviar o foco de lutas, por outro lado, o governo “seduzia” os trabalhadores com serviços que eles necessitavam e não tinham acesso, tais como serviços de saúde.

Estes se constituíram, portanto, nos principais movimentos e lutas durante o período colonial até a primeira fase do período ditatorial. Mas para mudanças no rumo da história da sociedade brasileira e na participação social nas políticas sociais, os movimentos sociais ganham mais espaço e uma maior abrangência no período da segunda metade da ditadura. Em virtude disto, torna-se pertinente expô-lo de modo particular.

1.1.2 A participação social na década de 1980: a Constituição Federal e o controle social das políticas sociais

O período de redemocratização brasileira foi um dos mais importantes na história da participação social e conseqüentemente na construção da cidadania brasileira, já que os movimentos sociais se apresentaram, segundo Gohn (1995), como um caminho de enfrentamento ao período do regime militar. Vale ressaltar ainda como nos apresenta Montaño; Duriguetto (2011), que houve um forte crescimento do sindicalismo brasileiro com o surgimento de novos partidos provenientes das reivindicações sindicais.

Estas reivindicações geraram a articulação da sociedade civil organizada e a partir disso, fez emergir vários projetos de transformação social e, sobretudo na política no país. Isto por que:

A união das forças de oposição possibilitou a construção de propostas e frentes de lutas. Havia um clima de esperança, de crença na necessidade de retomada da democracia, da necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas, para realizarem mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado (GOHN, 1995, p.111).

Deste modo, alguns setores da sociedade se organizaram e se constituíram como frente das reivindicações e de luta pela redemocratização do país. Como afirma Gohn (1995), o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e grupos do clero católico se constituíram em bases fundamentais a retomada dos movimentos.

Com eles, outros movimentos que não se caracterizavam como sindicais ou de base emergiram na sociedade. Diferentemente destes, surgem, como nos apresenta Bem (2006), os movimentos feministas, caracterizados como novos movimentos sociais²¹. Segundo Gohn (1995), na década de 1970, no Brasil, ocorre

²¹O paradigma dos novos movimentos sociais se diferencia do pensamento ortodoxo marxista, que entende os movimentos sociais apenas pelas “lógicas racionais e estratégias dos atores”. Há algumas diferenças apontadas por pesquisadores das áreas entre esses dois paradigmas, tais como: “a) a eliminação da centralidade de um sujeito pré-determinado e específico criado pelas contradições do capitalismo; [...]b) a política ganha centralidade nas análises, ao mesmo tempo em que amplia o seu leque de abrangência, passando a ser considerada como uma dimensão da vida social que abarca todas as práticas sociais.[...]c) a construção de um modelo teórico baseado na cultura, que apesar de fazer uso das bases marxistas que vêem a cultura como ideologia, afasta-se da noção de

uma onda de movimentos feministas acompanhando as lutas de organizações de mulheres ocorridas nos Estados Unidos e na Europa.

No Brasil as lutas feministas ocorrem em razão de dois motivos principais: “o primeiro decorre de mudanças que se operavam na estrutura produtiva do país, com a incorporação das mulheres no mercado de trabalho, [...] e o segundo [...] decorre da situação de asfixia e falta de liberdade política no país [...]” (GOHN, 1995, p.113).

Isto levou ao surgimento, em 1978, do I Congresso Metalúrgico Feminista, na cidade de São Bernardo do Campo. Segundo Bem (2006), isto gerou aos movimentos sindicais a mudança da particularidade de gênero, pois agora não apenas os homens reivindicavam, mas as mulheres passam a contribuir na formatação dos ideários de lutas no campo do trabalho.

É a partir desses movimentos que surgem os inúmeros movimentos sindicais durante década de 1970. Em 1974 têm-se os movimentos da região do ABC paulista. Apesar de alguns movimentos expressos na forma de greves ocorrerem anos atrás nessa região, neste ano as lutas retomam com novas conotações, pois incluía novos personagens. Não só no contexto de reivindicações, mas, sobretudo no contexto nacional com a entrada de personagens como Luís Inácio Lula da Silva, o qual marcou a história do país pela sua trajetória de lutas e conquistas, chegando a ser presidente do país (BEM, 2006).

Na década de 1970 ressurge o Movimento Estudantil no seio das reivindicações pela redemocratização brasileira. Desenvolveu greves, passeatas e reivindicações, sendo por vezes os líderes e participantes do movimento torturados, tendo muitos estudantes feridos por bombas soltadas por órgãos da polícia. Nesse contexto de violência, segundo Gohn (1995), a revolta da sociedade aumenta em relação ao regime militar instaurado.

Com a entrada da década de 1980, outros avanços ocorreram no campo sindical, com a criação da Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS)²² e a criação do Partido dos Trabalhadores (PT)²³, o que representou um avanço e conquista nesse campo (GOHN, 1995).

ideologia como falsa representação da realidade; e, d) os atores são analisados por dois aspectos: por suas ações coletivas e pela identidade coletiva criada no processo (GOHN, 2000 apud PICOLOTTO, 2007, p. 160-161).

²² Entidade pioneira na articulação dos movimentos sociais e sindicais na fase de transição da ditadura para a democracia. Para uma maior compreensão ver GOHN (1995).

²³ Para uma maior compreensão ver NUNES (2007).

Outros movimentos que não seguiam os de ordem sindical emergiram com lutas pela melhoria de serviços básicos como saúde, educação, transporte e outros serviços públicos. Um deles foi o “Movimento de Professores e Outros Profissionais da Área da Educação, da Saúde e Outros Serviços Públicos”. Ele tinha como objetivo lutar por novo modelo de educação implantado no país, com a criação da “escola massificada, com um grande número de funcionários desqualificados, ou no ensino superior, também ampliado e massificado, dando origem às Associações de Docentes, de Funcionários, etc” (GOHN, 1995, p. 116).

Além desse, teve aquele que buscou lutar por melhorias nos Transportes Coletivos. Segundo Gohn (1995), esse movimento se tornou de extrema importância em razão dos efeitos que trouxe na compreensão da cidade sobre a importância do transporte para a economia do país. De forma simultânea em várias cidades do país, os trabalhadores das redes de transportes públicos simplesmente deixaram de ir trabalhar, realizando uma greve de um dos meios de transporte mais importante nas cidades: o ônibus. Isto fez a cidade enxergar a extrema necessidade não só na movimentação da economia, mas na “relação casa – emprego, moradia – trabalho” que os transportes coletivos exerciam nas cidades.

Além de publicizar tal importância, o movimento pretendia reivindicar a necessidade de locomoção da população, o que vale dizer não era levada em consideração, uma vez que os meios de transportes da cidade, em especial os metrô, apenas atendiam os interesses econômicos da época (GOHN, 1995, p. 117).

Por fim, o movimento que ganha destaque é aquele ocorrido nas consideradas favelas das cidades. Realizado em São Paulo e Belo Horizonte, conhecido como o “Movimento das Favelas”. Em razão do aumento do número de favelas nas grandes cidades, como São Paulo, surgiram as reivindicações nas por “[...] água, logo a seguir luz e melhorias generalizadas, depois projetos de reurbanização e, finalmente, a posse da terra” (GOHN, 1995, p. 119).

No decorrer dos anos de 1980 as reivindicações continuaram a emergirem no bojo da sociedade brasileira, se ampliando e trazendo transformações não apenas momentâneas, mas, sobretudo históricas, mudando a vida política e civil no país. Em sequência aqueles movimentos realizados na década de 1970, os movimentos e lutas sociais dos anos de 1980 continuam a galgar o árduo caminho pela

redemocratização. Eles não apenas percorrem esse itinerário, mas conseguem promover conquistas, sobretudo no campo dos direitos sociais e políticos.

Segundo Gohn (2011), a década de 1980, apesar de curta, foi palco de vários movimentos e intensas lutas sociais, configurando-se em movimentos diferenciados. Isto porque esta década passa a ser alvo de novas demandas por parte da sociedade civil organizada, formando “uma nova cultura política [...], alterando as políticas públicas vigentes” (GOHN, 2011, p. 347). A prova disto está contida nos diferenciados movimentos sociais que se destacam com temas inovadores, como étnico-raciais e ambientais. Assim, aos poucos, conexões de movimentos sociais temáticos emergiram e demarcam esse período.

Não obstante, alguns movimentos ganharam destaque se constituindo em motores aceleradores desse processo de conquista de direitos. Assim, as associações comunitárias, apesar de estarem no âmbito local de atuação se fazem presentes neste universo. Segundo Gohn (1995), em 1982 houve a criação da Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM).

Esta reuniu todas as Sociedades Amigos de Bairros e movimentos que lutavam por mudanças no âmbito local, tais como: “[...] bens, e equipamentos coletivos urbanos, particularmente nas regiões periféricas das grandes cidades” (GOHN, 1995, p. 127).

No ano seguinte, as associações comunitárias emergem na luta por moradia. Segundo Gohn (1995), este movimento surgiu na cidade de São Paulo e foi importante por ser o núcleo que organizou as lutas pela moradia da época, estando ligado às comunidades eclesiais de bases da região em que atuou.

Os movimentos sindicais continuam atuando fortemente. Segundo Montaño; Duriguetto (2011), em decorrência das duas tendências²⁴ que assolaram os movimentos sociais nesse momento e juntamente com o sindicalismo rural surge, em 1983, a Central Única dos Trabalhadores (CUT). A CUT se tornou referência para o sindicalismo da época, e tinha como princípios norteadores:

²⁴Segundo Montaño; Duriguetto (2011, p. 241), duas tendências predominaram nesse período no movimento sindical: os sindicalistas autênticos e os da unidade sindical ou reformista. Os primeiros tinham como principal característica o fato de defender a perspectiva classista de entendimento de luta e o segundo deveria exercer um papel mais reivindicatório e negociador entre as classes.

[...] a defesa da democracia sindical; da unidade da classe trabalhadora; liberdade e autonomia sindicais; organização por local de trabalho e, em nível estratégico mais amplo, afirmavam a luta por uma 'sociedade sem exploração, onde impere a democracia política, social e econômica (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 241).

No campo político, muitos movimentos marcaram tal década, pois foram de extrema importância no desenrolar da vida política do país. O primeiro movimento com este aspecto foi aquele conhecido como “Movimento das diretas já”. Segundo Bertonecello (2009), as Diretas Já foi um movimento político que angariou vários grupos sociais e políticos que unidos realizaram diversas manifestações, como caravanas e passeatas. O movimento tinha por objetivo reivindicar o direito pela escolha de Presidente da República através do voto direto.

Além das tendências políticas nos movimentos, vale ressaltar a década de 1980 também foi rica por lutas que aspiravam melhoras do campo social. De acordo com Bem (2006), há aqui uma “pluralização” dos movimentos sociais que lutam por diferentes temáticas sociais, tais como a questão das mulheres, dos negros, das crianças, dos índios e do meio ambiente. Tais movimentos tinham por objetivo lutar por direitos de cidadania restritos a cada categoria social, atendendo assim os aspectos particulares de cada segmento social.

O movimento teve uma repercussão tão grande que ocorreram várias paralisações em todo o país, fato só acontecido nos finais de copa do mundo (GOHN, 1995). Outro movimento que acompanhou este foi o conhecido como “Movimento pela Constituinte”. Segundo GOHN (1995), ele tomou forma em virtude da conjuntura política brasileira e pelo anseio popular de instaurar a democracia no país.

O Movimento pela Constituinte ocorrido entre os anos de 1985 e 1988, quando a Constituição é aprovada, mobilizou diferentes setores da sociedade. Nele a reivindicação por maior participação popular foi uma das propostas levantadas, sendo encaminhada à Assembleia Constituinte. O manifesto foi assinado por mais de quatrocentas mil pessoas e encaminhado à Assembleia Constituinte. Essa iniciativa se apresentou como pioneira no processo de institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 muitas das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte” foi absorvida,

institucionalizando pela via do Estado às formas de participação. Entre outros mecanismos e conquistas presentes na Constituição, foram inclusos os mecanismos de participação que influenciaram nos processos decisórios tanto federal como local. Na forma de participação direta, a Constituição aprovou o plebiscito e a iniciativa popular. No que se refere às políticas públicas, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal) institucionalizou os Conselhos Gestores, com representação do Estado e da sociedade civil fazendo parte da gestão das políticas da Seguridade Social²⁵ com caráter democrático e descentralizado.

Nesse meandro, as emendas populares também serviram como base para a elaboração das constituições estaduais e as leis orgânicas dos municípios brasileiros, para a criação de conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas. Assim por meio de algumas medidas constitucionais alguns avanços no campo da participação social e das políticas sociais foram alcançados, tais como:

- i. A luta pela Reforma Sanitária em articulação com os profissionais de saúde resulta na aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de co-gestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde.
- ii. A luta pela Reforma Urbana resulta a função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição, em capítulo que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas
- iii. A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, como desdobramento do reconhecimento constitucional da criança como um sujeito de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da proteção integral.
- iv. Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, como resultado do reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social (ROCHA, 2008, p. 137).

Assim as lutas e movimentos sociais levaram a institucionalização da participação social e inclusão dela na gestão das políticas sociais (saúde, assistência social, educação, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio

²⁵Conforme Sposati (2009) através da Constituição Federal de 1988 os direitos humanos e sociais passam a ser de responsabilidade pública e estatal ao transferir para o Estado um conjunto de necessidades consideradas anteriormente de responsabilidade pessoal. A mudança significativa trazida com a conquista da CF/88 é a Seguridade Social a qual reuni três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social. Nesse meandro a Assistência Social é a grande inovação presente na seguridade social, pois agora ela passa a ser de responsabilidade estatal, uma política de conteúdo público.

ambiente e pesca) por meio dos espaços de participação, como as conferências nacionais e os conselhos gestores.

Eles são considerados espaços mais amplos de participação presentes nos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) pois neles a sociedade civil pode apresentar propostas para modificações das políticas públicas junto ao poder público.

A área da saúde foi, conforme Rocha (2008) a primeira a institucionalizar os mecanismos de participação social através dos conselhos e conferências. O pioneirismo da área da saúde nesse processo se deu em grande medida pelo Movimento pela Reforma Sanitária o qual desencadeou na Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986 e que contribuiu para descentralização da política de saúde com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A Constituição Federal ao incluir a saúde enquanto direito de todos e dever do Estado passou a ser regida por vários princípios²⁶, e dentre eles o da participação da comunidade, na organização do sistema. Assim a fim de materializar esse princípio foram criados os canais de participação social na gestão, instituindo as conferências de saúde e conselhos de saúde em cada nível do governo, a criação da Comissão Intergestores Tripartite do SUS e as Comissões Intergestores Bipartites de nível estadual.

No que se refere à previdência o princípio da participação também tem sua origem na Constituição Federal de 1988 mais precisamente no artigo 194, estando à participação através dos trabalhadores, dos empresários e dos aposentados. A regulamentação do princípio da participação na gestão se deu por meio da Lei 8.213/91 a qual “criou várias estruturas específicas de participação social na gestão pública do sistema previdenciário, destacando – se o Conselho Nacional de Previdência Social e o Conselho Nacional de Seguridade Social que existiam em 1991 [...]” (ROCHA, 2008, p. 140).

1.3 As políticas sociais nos anos de 1990 e o desafio da participação social

A entrada nos anos de 1990 modificou bruscamente o cenário de lutas que o período da redemocratização apresentou. Apesar de alguns direitos conquistados no

²⁶Os demais princípios, com exceção da participação social, que orientam a política de saúde no Brasil desde 1988 são: “[...] a universalidade e equidade no acesso às ações e serviços e pelas diretrizes de descentralização da gestão e de integralidade do atendimento” (ROCHA, 2008, p. 138).

campo social, a entrada no neoliberalismo traz um enforcamento das lutas e movimentos.

Conforme Gomes; Coutinho (2006), o neoliberalismo modifica não somente a maneira de ser das lutas, mas em especial a determinação para a luta. Em outras palavras,

[...] A adesão ao ideário neoliberal significou abrir mão da concepção das políticas públicas como direito, do caráter universal e gratuito dos serviços. A solidariedade entre os trabalhadores foi rompida e a luta pela garantia dos direitos sociais e políticos foi substituída pela participação nos projetos do governo sem nenhuma crítica às estruturas de dominação da sociedade capitalista (GOMES; COUTINHO, 2006, p. 1).

Nesse sentido a política neoliberal retira de cena os movimentos sociais e no lugar deste cria um “novo setor” da sociedade, que não é nem público nem privado: as chamadas Organizações Não-Governamentais (ONGs). Deste modo, elas acabam por funcionar como mediadoras entre o Estado e a população, principalmente a população pobre. Neste período, as ONGs passam a ter, portanto, a função especial de executoras das políticas públicas, fortalecendo a privatização e defendendo a ideia de que a sociedade civil participa do Estado (GOMES; COUTINHO, 2006, p. 1).

Além das ONGs, como apresenta Gohn (1995), outra tendência se solidifica neste momento. Esta gira em torno do surgimento de políticas de parceiras implantadas pelo poder público no âmbito da política local. Tais políticas, juntamente com as ONGs, são frutos da desregulamentação do Estado com a transferência do seu papel, enquanto Estado de Direito, para a sociedade e as “comunidades” organizadas, com parcerias entre o político, que é estatal, e o político não estatal.

Com isto, um caminho, que ora se confunde com abismo, começa a se construir pautado unicamente num alicerce: o desmonte dos direitos sociais conquistados pela sociedade ao longo das décadas de 1970 e 1980 (GOHN, 1995, p. 126).

Neste momento há uma perda da radicalização dos movimentos sociais, tão forte no período anterior. Com isto, as manifestações populares assumem o caráter de campanhas, entre elas as ONGs voltadas para “questões de caráter ético-moral e de solidariedade individual em que se convoca a ‘sociedade civil’ para buscar

alternativas para a pobreza, a violência e a corrupção” (GOMES; COUTINHO, 2006, p.7). Em razão disso, alguns movimentos recebem destaque, como o Movimento Ética na Política, a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida e o Movimento Viva Rio²⁷ (GOMES; COUTINHO, 2006).

Todavia, as ONGs também exercem um papel de destaque no que se refere à politização da população e luta pelos direitos sociais. Em 1992 é criado o Fórum das ONGs Brasileiras. Fórum este que contou com a participação de várias entidades de partes diferentes do mundo, com a presença de movimentos populares diversos. Elas tinham como objetivo apresentar suas propostas e iniciativas para o meio urbano. Na ocasião muitas ONGs de forte atuação no meio ambiente participaram do Fórum, como a Greenpeace e SOS – Mata Atlântica. Isto porque este evento estava ligado às tendências mundiais de organização pelo Meio Ambiente, como o Fórum Global das Organizações Não-Governamentais (GOHN, 1995).

O Movimento Estudantil, tão presente no cenário de lutas brasileiro, também se faz marcante neste momento, agora com uma “nova cara”. Segundo Gohn (1995) com o “Movimento Caras Pintadas” os estudantes secundaristas e universitários voltam ao palco de lutas com manifestações contra o governo do presidente da época, Fernando Collor de Melo. Assim com o estilo indígena, com caras pintadas, o movimento tornou-se “um estilo de fazer política, espalhando seu modelo além das fronteiras do país” (GOHN, 1995, p. 143).

Anos depois ocorrem as manifestações populares contra a Reforma da Constituição. Lideradas por sindicatos em algumas centrais sindicais do país, as reivindicações iam de encontro às propostas de mudanças que o governo desejava fazer na Constituição, mas precisamente no âmbito das questões relativas à previdência social. Os protestos se concentraram mais na cidade de Brasília, tendo também reivindicações em outras cidades (GOHN, 1995).

Com a entrada dos anos 2000, novas eleições para presidente foram feitas. De acordo com Boito; Galvão; Marcelino (2009), Lula abre mão de seu projeto radical de transformação da sociedade brasileira e lança sua candidatura pelo PT, se aliando ao modelo neoliberal. Com vitória nas eleições para presidência, buscou implantar o neoliberalismo, realizando reformas, contribuindo assim “para que as lutas se mantivessem confinadas no nível reivindicativo e localizado, desviando-se

²⁷Ver Gohn (1995).

do objetivo de uma luta política geral contra o próprio modelo neoliberal” (BOITO; GALVÃO; MARCELINO, 2009, p. 37).

A perda da determinação pelos movimentos foi ainda maior na primeira década dos anos 2000, sendo conhecido como a “década da acomodação política do movimento operário e popular” (BOITO; GALVÃO; MARCELINO, 2009, p.36). Concomitantemente, no campo social foram realizados vários Fóruns Sociais Mundiais no Brasil e algumas diferentes manifestações de luta e inconformidade em relação ao modelo neoliberal implantado no país. Como exemplo destes, estão o “movimento pela moradia” e a efervescência dos movimentos estudantis (BOITO; GALVÃO; MARCELINO, 2009).

Além de tais eventos, a política social no Governo Lula teve novos contornos. Pois,

A política social do governo repercutiu nos movimentos populares de urgência, como os sem-teto e sem-terra, e no movimento estudantil. O social-liberalismo do Governo Lula enxerta no capitalismo neoliberal uma ampla gama de políticas compensatórias, como a bolsa família, os programas de crédito bancário para a população pobre e o financiamento das mensalidades escolares para estudantes universitários oriundos de famílias de renda insuficiente. São medidas paliativas que não alteram a situação crítica do desemprego, da concentração da renda e da privatização da educação, mas que produzem o impacto político de angariar simpatia e apoio difuso para o Governo Lula junto à população empobrecida pelo próprio modelo capitalista neoliberal (BOITO; GALVÃO; MARCELINO, 2009, p.37).

Para enfraquecer a luta democrática, o governo adota ainda mecanismos de inibir os movimentos operários e sindicais, criando uma política de cooptação de lideranças, ou seja, muitos ex-sindicalistas ou líderes de sindicatos acabaram por assumir cargos na administração pública, como ministros ou diretores (BOITO; GALVÃO; MARCELINO, 2009, p.37).

Apesar do contexto neoliberal com seu sufocamento aos movimentos sociais, no ano de 2013, mais precisamente nos meses de junho e julho o país passa por uma série de manifestações populares ocorridas em 354 cidades do país. Conforme Pujol; Rocha; Sampaio (2014) o movimento teve início com a insatisfação dos usuários do transporte coletivo na cidade de São Paulo em razão das condições dos transportes e as tarifas cobradas pelas empresas dos transportes coletivos. As

manifestações foram encabeçadas pelo Movimento do Passe Livre e através delas logo os protestos foram disseminados pelo território nacional, sendo fortemente acompanhado pela imprensa tanto nacional como internacional.

O interessante nesse movimento foi à repercussão tomada com a expansão dos protestos. Segundo Pujol; Rocha; Sampaio (2014) no dia 20 de junho novas bandeiras passam a ser incorporadas ao movimento, isto porque um ano depois o país seria sede do maior torneio de Futebol do mundo, a Copa do Mundo, realizada pela Federação Internacional de Futebol (FIFA) e a sociedade estava extremamente insatisfeita com os recursos destinados à construção de estádios e estruturas físicas para sediar a evento.

Vale ressaltar que nesse momento as políticas sociais foram o grande motivo do desenrolar dos movimentos sociais. As condições de saúde pública no país, com péssimas estruturas dos hospitais, faltas de vagas, como ainda as condições das escolas e do sistema de educação no país, a crescente violência nas cidades foram alvo de protestos e revolta por parte da população.

Como a expansão do movimento vários grupos como militares, profissionais de área de saúde passam a realizar as manifestações e o lema de todos, apesar de distintos, eram “se não tiver direitos não vai ter copa”. Porém com a diversidade do movimento, alguns grupos se utilizando da violência no movimento, acabaram por destruir repartições públicas e privadas. A presidente Dilma Rousseff se pronuncia várias vezes dizendo que os protestos fazem parte da democracia e apoiando o movimento como ainda tomou algumas medidas:

No dia 26 de junho, conforme pronunciado, a presidente Dilma Rousseff recebeu em Brasília representante das centrais sindicais e dos movimentos populares, entre eles o MPL. No mesmo dia, a governante reuniu-se com governadores e prefeitos de capitais para discutir a extensão das manifestações. Nessa reunião foram propostos pela chefe de governo cinco pactos: a) pela responsabilidade fiscal, a fim de controlar gastos públicos, garantir a estabilidade econômica e conter a inflação; b) pela reforma política, com vistas à ampliar a participação popular nos processos decisórios e tornar acessível as informações dos investimentos do governo pela sociedade; c) pela melhoria nos serviços públicos de saúde; d) pela melhoria de qualidade do transporte público; e) pela melhoria da educação pública (PUJOL; ROCHA; SAMPAIO, 2014, p.9).

Durante 2014 até os dias atuais os movimentos continuaram a pressionar o governo e apesar das manifestações e insatisfações da sociedade a presidente foi

reeleita. Percebe-se que ao longo de todo esse processo de participação social muitos foram os contornos e nuances das lutas. Cada período com suas peculiaridades e interfaces, caracterizando-se de acordo com os acontecimentos sociais históricos determinantes. Nota-se ainda a presença de movimentos diferenciados, uns voltados para a questão dos escravos, uns dos trabalhadores, das mulheres, das crianças e de tantas outras categorias preocupadas com mudanças concretas e conquistas de direitos específicos.

Deste modo as políticas sociais apesar de na Constituição se constituir como política de Estado, sendo um direito do cidadão, com a entrada nos anos de 1990 passa a ser alvo de várias críticas por parte da sociedade. Visto que o ideário do neoliberalismo predominante durante estes anos defende a redução de direitos dos trabalhadores e a negação de direitos aqueles não inseridos no mercado de trabalho.

Nesse meandro, a Política de Assistência Social avançou não apenas por se constituir enquanto direito, mas porque se configurou em uma política na qual a participação social aparece como mecanismo de gestão. O que rompeu, vale dizer, com uma histórica política na qual a participação da sociedade civil na construção e implantação da política tem sido um constante desafio, sendo ainda hoje uma problemática. Deste modo, pela relevância que assume neste estudo, discorreremos no próximo capítulo sobre a participação social na Assistência Social no Brasil, apresentando seus limites e possibilidades.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Neste capítulo busca-se discorrer sobre os desafios da participação social na trajetória da Assistência Social no Brasil, presentes ao longo de seu processo histórico, salientando os avanços ocorridos através da Constituição de 1988 e posteriormente com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com as formas institucionalizadas de participação social: as conferências e os conselhos gestores da Política.

Inicialmente, expomos o cenário histórico que permeou o campo da proteção social brasileira e sua correlação com a participação social, por intermédio das lutas e movimentos em prol de melhoria nas condições de vida da população. A posterior, apresentaremos a institucionalização da Política de Assistência Social, avanços, perspectivas de atuação e desafios em sua materialização.

Por fim, buscamos dar visibilidade a participação social das lideranças comunitárias evidenciando sua importância enquanto mecanismo que contribui na consolidação dessa política pública, bem como, na luta pelos direitos sociais da comunidade.

2.1 A trajetória da Assistência Social no Brasil: da participação social a atuação comunitária

Durante grande parte de sua institucionalização, a Assistência Social pautava-se na compreensão que seus usuários são pessoas dependentes do apoio da sociedade e do Estado e desprovidos da capacidade de se organizar e articular coletivamente. Conforme Cunha (2013) isto leva a compreensão que aqueles que demandavam os serviços de Assistência Social tinham uma postura passiva e recuada, e não se posicionavam ativamente ao ponto de estimular a organização da participação. Por outro lado essa visão sofreu a influência de profissionais que estabeleciam uma relação de hierarquia e autoridade com os usuários. Assim, a participação social na Assistência Social sempre foi um desafio apresentado.

Além disso, Cunha (2013) salienta que o ideário liberal absorvido pelos usuários fez com que as situações de vulnerabilidade social e de risco tivessem

suas responsabilidades individualizadas, tornando-se um fator de constrangimento para os que buscam a assistência pública, o que vale dizer era feito de forma subordinada pelos usuários.

A própria história da Assistência Social no Brasil revela essa ausência de participação e a subordinação dos usuários. A assistência dada às pessoas consideradas pobres teve seu início no Brasil durante o período colonial com as Santas Casas de Misericórdia em Santos e São Paulo, quando ainda eram vilas. Numa perspectiva de favor e de ajuda baseada primordialmente nos princípios cristãos, buscava dar uma assistência institucionalizada aqueles considerados “leprosos”, “mendigos” e as crianças que eram abandonadas através da “roda dos expostos”²⁸.

Conforme Mestriner (2001, p. 40) a Vila de São Paulo por volta de 1560 foi a primeira instituição a dar assistência aos pobres através da Irmandade de Misericórdia, que apoiavam as práticas de esmolas e davam caixões para os mortos. Ela funcionava como uma espécie de pequena enfermaria, como ainda tinha um albergue e hospital. Além disso, desenvolvia outras ações como alimentação, abrigo e enfermagem aos escravos e homens livres, uma vez que ainda não tinha médicos no Brasil.

Como se não bastasse, esse modelo de assistência vai se ampliando nos séculos seguintes a outras ordens religiosas tais como os franciscanos, beneditinos, carmelitas e vicentinos que ofereciam os seguintes serviços: refeições, abrigo, ajuda tanto material ou espiritual aos pobres, loucos e enfermos. Havia uma espécie de recolhimento de esmolas dos ricos para os mais pobres. Assim a esmola se apresenta como a primeira modalidade de assistência dispensada aos pobres no Brasil durante o período colonial, como ainda por meio de instituições que asilavam os enfermos e crianças, utilizando de dois princípios: a esmola e a repressão.

Além disso, a Câmara Municipal de São Paulo era obrigada a destinar parte de seus recursos para os órfãos e criou a Irmandade de Misericórdia com objetivo de manter presos os mendigos em 1874. No enfrentamento da pobreza, ela criava comissões que realizavam fiscalizações em órgãos de caridade e nas prisões. Como

²⁸Roda dos Expostos conforme Gohn (1997) consistia num cilindro giratório onde a criança era colocada e empurrada para dentro do estabelecimento, tendo a família ou o responsável sua identidade preservada. Estas crianças eram cuidadas e amamentadas na Casa dos Expostos por amas-de-leite até os sete anos de idade. Após isto, elas ficavam a mercê da determinação do Juiz.

salientar Sposati (1994), a pobreza era encarada através de obras fiscalizadoras e o atendimento aos pobres era realizado através de ações e práticas sanitárias, pautado numa compreensão puramente higienista.

Isto porque, não se pode deixar de salientar que no caso brasileiro, conforme aponta Yasbek (2012), o fato de o país ter experimentado um período colonial e escravista logo a responsabilidade pela sobrevivência acabava por ser dos próprios trabalhadores. E é por esta razão primordial, visto que nenhuma garantia de assistência era dada a esses trabalhadores, que surgem e ganham corpo as obras sociais e filantrópicas, muito ligadas às ações de caridade da Igreja e às redes de solidariedade e familiares de ajuda mútua. Assim, as ações de assistência eram dadas sem a necessidade de recorrer ao mercado.

Por outro lado, também se observa que a Assistência Social era confundida ora com práticas da área da saúde, ora com práticas assistencialistas, revelando que suas ações não eram bem definidas e delineadas.

Por ser entendida como ações de saúde, como forma de higienizar, o governo da época cria um modelo de intervenção às doenças que assolavam em especial a cidade do Rio de Janeiro. Conforme Polignano (2003) esse modelo ficou conhecido como campanhista e por usar ações repressoras, uma vez que se baseava em ações militares, causou revolta da população com as queimas dos colchões e as roupas dos doentes. Este passa a ser o primeiro movimento de resistência ao modelo imposto às ações de assistência destinadas à população pelo governo.

Não diferente do período anterior, conforme apresenta Yazbek (2012), o século XX se inicia tratando a pobreza como uma questão de incapacidade pessoal e por isso era alvo da filantropia e às ações assistenciais.

Entretanto com as mudanças ocorridas na economia e a partir delas o crescente processo de urbanização, avanços significativos foram dados no trato destinado à classe trabalhadora. Com a emergência da classe operária e suas principais reivindicações, a partir de 1930, a classe trabalhadora exige do Estado seu reconhecimento, através de melhores condições de vida e trabalho.

Com a emergência da questão social, o governo de Vargas a fim de desmobilizar os movimentos sociais e suas reivindicações cria leis para regulamentação do trabalho, como a Consolidação das Leis Trabalhistas. Apesar dos avanços e das leis, o Estado apenas tinha o interesse de criar acordo dos trabalhadores da indústria, visto que o sistema de proteção, apesar de suas

expansões, ainda continuava seletivo e restrito a algumas categorias sociais, em especial aquela que favoreciam a lógica do capital, tornando cada vez mais longe de construção de sistema de proteção universal.

Com a entrada no Estado Novo que vai do período de 1937 a 1945 conforma Yazbek (2008), o sistema de proteção se dualiza: de um lado temos um sistema de proteção mercantilizado onde a proteção social passa a ser contributiva. E só aqueles que estavam no mercado formal de trabalho poderiam ter acesso. Por outro lado, tinha-se um sistema destinado àqueles inseridos no mercado informal de trabalho que Sposati (1994) chama de “modelo de regulação pela benemerência”, o qual era destinado aos pobres. Esse modelo se constituía numa rede extremamente burocrática e clientelista, com fortes traços de filantropia, mantido pelas instituições sem fins lucrativos.

Observa-se que apesar das lutas e reivindicações que trouxeram mudanças significativas para os trabalhadores, principalmente mudanças no campo da previdência social e da saúde, a assistência social passa a ser “esquecida” mesmo com o cenário de movimentos sociais posto no Brasil. Esse entrave pode ser entendido como a tentativa de desresponsabilizar o Estado com as questões que permeavam a pobreza e os trabalhadores informais. Tornava-se muito mais viável delegar tal responsabilidade as instituições filantrópicas.

A questão trabalhista nos direitos sociais recebe os maiores avanços e conquistas nesse momento e por isso os avanços do campo da previdência social também, seguido dos campos da educação e alguns avanços significativos na assistência, como por exemplo, o “amparo aos desvalidos”, o “amparo à maternidade e a infância” e o “atendimento às famílias com prole numerosa”.

Porém como nos apresenta Couto (2010), à grande maioria da população ficou afastada do usufruto dos direitos políticos e sociais. Observou-se a exclusão do direito ao voto dos analfabetos e mendigos, o que apesar de ser referente a um direito político, a negação dele remete a uma questão eminentemente social. Nota-se ainda que os direitos sociais ficaram “[...] majoritariamente no campo do trabalho formal e urbano” (COUTO, 2010, p. 100).

Porém a Constituição de 1934 vigorou até 1937 quando Vargas através da força institui o período ditatorial que vai até 1945. Como nos apresenta Couto (2010):

A legitimação do Estado Novo foi sustentada pela criação de um projeto social de recorte autoritário, com sua ação voltada para a arena dos direitos sociais, entendidos como necessários ao processo de industrialização em curso no país. Buscava também a institucionalização da pressão da classe operária, transformando-a de categoria social marginalizada, cuja súbita intervenção política autônoma podia torna-se perigosa, em um setor controlável, no jogo das forças sociais (COUTO, 2010, p. 100).

Assim também a participação da sociedade nos processos de decisão política ficou restrita os movimentos sociais e lutas da época e em nome da industrialização do país trouxeram alguns avanços no campo social, sem, contudo trazer avanços no campo da participação social.

A fim de legitimar seu processo Vargas decretou uma nova Constituição no ano de 1937. Nela os direitos sociais aparecem ainda que timidamente, com expressões de direitos na área da educação, trabalhista e assistencial.

Como nos aponta Mestriner (2001), o sistema protetivo possuía critérios que eram baseados nos méritos, pautava-se na lógica da benemerência que se sustentava na ideia que “para os pobres qualquer coisa basta”. Além do estímulo a essas ideias, o Estado acaba por institucionalizar e regulamentar a Assistência Social com a criação do Conselho Nacional de Serviços Sociais (CNSS)²⁹ no ano de 1938, o qual dava atenção aos pobres sem ter de fato criado uma política.

Assim, entre os anos de 1930 a 1937 foram criadas algumas instituições de prestações a serviços sociais, tais como: “o Departamento de Assistência Social do Estado de São Paulo, [...] ao qual coube a estruturação dos Serviços Sociais de Menores, desvalidos, trabalhadores e egressos de reformatórios, penitenciários e hospitais, e Consultoria Jurídica do Serviço Social” (YAZBEK, 2012, p. 297).

Como o advento do Estado Novo verifica-se a emergência de novas forças sociais na vida nacional, isto é, novos movimentos vão emergir no seio da sociedade brasileira. Conforme apresenta Yazbek (2012) nesse momento cresce a população urbana, formada pelo proletariado industrial, empregados dos serviços públicos, operários de pequenas oficinas como também do setor terciário, sem contar os

²⁹ Conforme Escorsim (2008) o Conselho Nacional de Serviço Social foi criado no Governo de Vargas e tinha como presidente Ataulpho de Paiva que havia proposto a criação de uma assistência pública no início do século XX.

trabalhadores por conta própria. Dessa nova categoria de trabalhadores pressões são feitas ao Estado reivindicando a ampliação dos serviços sociais.³⁰

A fim de dar respostas às manifestações em 1942 o governo criou a Legião Brasileira da Assistência (LBA) para atender as famílias dos expedicionários brasileiros que estavam na guerra. Com o fim da guerra, a LBA concentrou suas ações na assistência à maternidade, infância e começou a se conveniar as instituições filantrópicas e da benemerência. Com ações pontuais e paternalistas, a LBA vai prestar serviços aos mais pobres e miseráveis, através de prestações de auxílios emergências e paliativos. Para isso busca primordialmente dois caminhos historicamente presentes na assistência ao pobre no Brasil: a assistência social e o trabalho feminino.

Observa-se a presença de lutas sociais, ainda de forma ínfima, que impulsionam a criação de medidas e instituições, como também legislações que buscam criar uma Assistência Social aos pobres. Quem passa a ser o usuário dessa política é o pobre e trabalhador eventual, sendo visto como o “indivíduo necessitado” ou pessoa acamada, a qual não lhe atribui ciência de sua própria condição de vida. Dessa forma não se apresentava com capacidade de se organizar coletivamente.

Mesmo que neste momento a assistência social ainda se apresentasse com fortes traços conservadores, de filantropia e benemerência, é bem verdade que alguns avanços são dados neste campo. Porém as lutas e movimentos sociais não eram voltados unicamente para o campo da assistência social, mas se apresentam como mobilizações no seio da sociedade que aspiravam por mudanças em diferentes campos, como a saúde e previdência social. Em especial por mudanças para as situações de desproteções que os trabalhadores industriais estavam submetidos.

No período que se inicia de 1945 a 1950, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra as condições para a redemocratização no país foram criadas e como elas a nova Constituição de 1946 é promulgada. Conforme Couto (2010) a grande novidade dessa Constituição consiste em excluir os meios e instrumentos que limitavam as liberdades dos cidadãos, estando no campo direitos sociais importantes

³⁰ É importante salientar que conforme Iamamoto; Carvalho (2008) é nesse momento que emerge a profissão de Serviço Social brasileiro, o qual era marcada pelo projeto político da Igreja Católica, pautado na doutrina social da Igreja em função das ações de assistência social. Mesmo sendo pautadas na doutrina e ação religiosa, era considerada um avanço quando comparada às ações e práticas filantrópicas prevalecente até o referido momento histórico.

tais como: “[...] a liberdade de associação sindical e inclusive o direito de greve” (COUTO, 2010, p. 105).

Em 1948, o referido governo preocupado com as questões que permeiam o campo social cria o Plano Salte, sendo uma meta de seu governo. O plano objetivava desenvolver ações nas áreas da saúde, alimentação, transporte e energia. Vale ressaltar que esse foi o primeiro plano que traz à perspectiva de atendimento à questão social, trazendo para o governo a responsabilidade de problematizá-la. Incorpora como uma preocupação do governo em seu campo de planejamento instituindo políticas de cunho tanto social como econômico (COUTO, 2010).

Com a entrada na década de 1950 iniciou uma nova forma de abordagem econômica no país, visto que prevaleciam as políticas desenvolvimentistas que levavam ao crescimento econômico. Como esse lema era alimentado pelo Estado com objetivos delineados ao desenvolvimento econômico e social, houve a expansão e criação de novas empresas estatais.

Nesse contexto como salienta Yazbek (2012) as instituições sociais buscavam direcionar sua política para uma interação mais participativa dos mais pobres ao processo de desenvolvimento nacional. Aqui a pobreza passa a ser visto pela ótica da insuficiência econômica, em outras palavras, se um país possuiu extrema pobreza isso quer dizer que ele possui um desenvolvimento econômico baixo.

É justamente nesse período que se configura a primeira iniciativa de participação social efetiva na política através das técnicas de desenvolvimento de comunidades, por meio das experiências norte-americanas de apoio a Organização das Nações Unidas (ONU). Tais técnicas foram como afirma Cunha (2013) apropriadas pelas diversas políticas públicas, tais como: “[...] a educação, a extensão rural e agrícola, a medicina preventiva e a assistência social” (CUNHA, 2013, p. 114).

As experiências foram em primeiro lugar em comunidades rurais e posteriormente as comunidades urbanas de moradias populares, tinham a participação de atores externos à comunidade, ou seja, “[...] profissionais de diferentes áreas de políticas pertencentes a órgãos como Associações de Crédito e Assistência Rural - Acar, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste –

Sudene, a Superintendência de Desenvolvimento de Amazônia – Sudam e a LBA [...]” (CUNHA, 2013, p. 114).

Eles buscaram promover a organização social das comunidades, buscando integrá-las a lógica do processo de modernização tão fortemente estimuladas nesse período pelo governo nacional. Assim:

Tendo a premissa do desenvolvimento de comunidade como orientação, foram realizadas ações de educação de adultos (como o Movimento de Educação Básica – Meb), de organização de diversos grupos de trabalhadores (pescadores, trabalhadores rurais, operários, etc), de organização e mobilização comunitária, intervenções que tinham não só um caráter técnico, mas também político, que inicialmente se identificaram com a contenção do conflito e a integração social (CUNHA, 2013, p. 114).

Assim a participação era realizada através das contribuições das populações locais, seja de forma direta ou através das lideranças comunitárias, passadas para os técnicos que eram os responsáveis pelo desenvolvimento dos programas governamentais. A presença de profissionais, como os Assistentes Sociais na coordenação dos programas era freqüente.

Eles juntamente com representantes das entidades sociais, em especial com atuação nos Centro Sociais Urbanos nos quais os programas foram descentralizados, buscavam estudar os problemas presentes nas comunidades, apontar possíveis soluções e encaminhar os grupos para a execução das ações. (CUNHA, 2013)

Entretanto, muitos profissionais desses programas, começaram por questionar as técnicas das agências norte americanas, pois reconhecia que elas eram inadequadas a realidade brasileira e com a formação de grupos com maior criticidade se estabeleceu uma disputa pelos objetivos do desenvolvimento de comunidade.

Assim aos poucos o desenvolvimento de comunidade passa a reorganizar os grupos num novo direcionamento, pautado em ações que estimulassem os processos de conscientização, participação e organização coletiva, que almejassem a transformação da sociedade. A partir dessa nova configuração de participação, algumas iniciativas foram possíveis como a Educação Popular nas comunidades rurais de Paulo Freire (CUNHA, 2013).

Com a entrada nos anos de 1960, conforme Yazbek (2012), novas contradições são postas com o advento do capitalismo e com ele o golpe militar em 1964. A busca pelo crescimento acelerado da economia com base na ideia desenvolvimentista, algo que já vinha desde a década anterior, fez com que o capital monopolista entrasse no país. Com isso a desigualdade social toma contornos ainda maiores diante do cenário de repressão e autoritarismo.

Esse regime ganha apoio da Agência norte americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) criando programas de desenvolvimento de comunidade e agindo de forma direta nas comunidades como favelas urbanas e rurais, com o objetivo de controle e domínio do governo sobre elas, despolitizando ações nesse campo.

Conforme Cunha (2013), a participação comunitária era criada com o objetivo de manter os canais de comunicação entre a população e o governo a fim de se adequar aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Assim, a participação em programas de desenvolvimento de comunidade tinha o objetivo de envolver a comunidade com as ações definidas e estruturas pelo governo autoritário. Deste modo era uma participação determinada e controlada no interior do Estado e mais ainda impulsionada pelos órgãos responsáveis pela Assistência Social. (CUNHA, 2013)

Em contrapartida, grupos de profissionais e estudantes atuavam junto à comunidade buscando dar um novo direcionamento à mobilização e organização da comunidade, através de ações educativas que viessem a combater a ação do Estado autoritário. A ideia que orientava as ações era o reconhecimento dos usuários da assistência social como sujeito de sua história, sendo a participação um processo social proveniente do reconhecimento dos sujeitos da estrutura social, suas posições e direcionamentos, levando-os a se organizar coletivamente (CUNHA, 2013).

Com a entrada nos anos de 1970 ocorreram manifestações no campo da Assistência Social, em especial durante o processo de redemocratização, construindo a participação social através de usuários, trabalhadores e prestadores de serviços nas decisões das prioridades e diretrizes que deveriam ser traçadas na constituição da política.

Segundo Cunha (2013), o entendimento sobre participação passa ser associado ao controle dos agentes públicos da sociedade como caminho para assegurar os direitos socioassistenciais.

Tendo como referência à área da saúde com seu projeto político democrático para os debates e lutas levadas a cabo, os militantes da Assistência Social, durante a Assembléia Nacional Constituinte, se esforçaram para que a Constituição não apenas garantisse a Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado sendo uma política pública não contributiva, mas que garantisse o direito da comunidade em participação das decisões relacionadas a política.

Para isso os diversos autores envolvidos nas lutas pela Assistência Social, apontaram como caminhos para a garantia do direito a participação popular a constituição de espaços institucionalizados de participação, deliberação e controle público, como os conselhos. Deste modo, discorreremos de modo particular sobre as mobilizações que culminou os avanços presentes na Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 bem como as formas de participação social.

2.2 A Política de Assistência Social: movimentos, avanços e perspectivas através da Constituição de 1988

A Assistência Social é uma política pública instituída na Constituição Federal de 1988. Entretanto a legalização da referido política não foi um processo simples e fácil, mas incluiu a ação de diversos segmentos sociais de lutas e organizações. Porém como seu deu esse processo e quais foram os principais atores para sua efetivação?

A década de 1980, como já foi salientado nessa discussão, foi bombardeada de reivindicações e lutas sociais que aspiravam por um processo de redemocratização no país. A luta era por um conjunto de mudanças em diversas áreas como a saúde, educação, previdência, no campo da criança e do adolescente, idoso, entre tantas outras. Não diferente em meio a esse contexto de mobilizações por mudanças democráticas, a área social também almejava por inovações de suas práticas e ações e em razão disso toma início uma intensa discussão para a formulação de uma política pública de Assistência Social, a qual fosse assegurada constitucionalmente.

Com isso foi necessário, conforme apresenta Lonardini; Gimenes; Santos (2008) a elaboração de diagnósticos, estudos e propostas realizadas pelo Estado e especialmente por categorias profissionais e setores da sociedade civil organizada, buscando compreender o significado político e o vínculo com a área dos setores populares.

No ano de 1985 durante o governo de Sarney tem-se um quadro de reformas institucionais, no qual o objetivo era criar planos que almejassem a recolocação das posições. Um plano que ganha destaque aqui é o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, o qual buscava um desenvolvimento pautado em critérios sociais. A frente estava Waldir Pires com a pasta referente à Previdência e Assistência Social e por ser contra ao regime autoritário realizou várias reformas, porém com sua saída um ano depois, não houve continuidade com a posse de Raphael de Almeida Magalhães (SPOSATI, 1995).

Diante desse quadro, instala-se um complexo processo de discussões, debates e grandes articulações dos segmentos da sociedade que almejavam a criação de uma Política de Assistência Social, que assegurasse os direitos sociais, dando visibilidade às questões que estão voltadas ao campo social. Em 1986, conforme apresenta Sposati (1995), é aprovado o relatório da Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social através da portaria 3.764. No mesmo ano é realizado o Seminário sobre Políticas de Bem Estar Social, o qual trouxe importantes compreensões sobre o debate de tornar a Assistência Social em uma política de cidadania.

Nesse contexto ainda a LBA traz para seu interior o debate sobre especialidades da Política de Assistência Social. A Secretaria de Assistência Social criou o Grupo Interministerial de Pesquisa em Outubro de 1986, o qual buscou definir linhas de pesquisa sobre a Assistência Social e partiu do conceito de desigualdade.

No ano seguinte em 1987, conforme Sposati (1995), cria-se as bases estruturais para o programa de pesquisa sobre a criança e o jovem de baixa renda, buscando dessa forma contribuir para a investigação no campo da Assistência Social. O debate gerado com essa iniciativa ganha grandes contornos e acabou por influenciar a realização de um seminário nacional com os trabalhadores da LBA. O seminário tinha como tema a busca pela transformação da Assistência Social no Brasil.

Alguns eventos de mobilização nacional marcaram o período de lutas durante a década de 1980 na tentativa de efetivar a Assistência Social como política pública, tais como apresenta Sposati (1995, p.38):

- 1) Nova República – Estruturação da Secretaria de Assistência Social no Ministério de Previdência e Assistência Social – 1986.
- 2) Seminário Nacional promovido pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco e a Superintendência Regional da LBA de Pernambuco – 1986.
- 3) Seminário Nacional da Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da Fundação Legião Brasileira de Assistência de São Paulo (ASSELBA/SP) que, em copromoção com o programa de Estudos em Serviço Social da PUC-SP, refletiu sobre o tema “As Políticas Sociais da Nova República: Transformação de Assistência Social no País”, São Paulo - 1986.
- 4) I Simpósio de Assistência Social Pública – Região Sul, Florianópolis – promoção do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina e de instituições sociais do município. Marco importante na revisão da prática profissional, especialmente para a região sul, permitiu ampla discussão das questões relacionadas à práxis da assistência social – 1986;
- 5) O Serviço Social nas Relações Sociais, movimentos populares e alternativas de políticas sociais. Promoção Anas – 1986/1987.
- 6) I Encontro de Assistentes Sociais das Prefeituras de Santa Catarina – 1987.
- 7) I Simpósio Nacional Sobre a Assistência Social, Brasília, Câmara dos Deputados – 1989.

Observa-se que as mobilizações e ações reivindicatórias foram feitas com o objetivo de tornar a Assistência Social uma política pública, direito do povo e dever do Estado. Diante da pressão e participação da sociedade civil e em especial dos profissionais, entre eles Assistentes Sociais comprometidos com o avanço da referida política social, forma elaborados encontros e seminários que culminaram com a introdução da Assistência Social como política pública no tripé da Seguridade Social brasileira.

Nesse contexto de pressão social, em 1988 a Constituição Federal é aprovada e nela está presente uma nova concepção de Assistência Social, a qual a inclui na Seguridade Social junto a Política de Saúde e de Previdência Social. Com isso são colocadas novas bases para o atual Sistema de Proteção Social³¹ brasileiro por meio do reconhecimento dos direitos sociais (YAZBEK, 2012).

³¹O termo proteção social significa “[...] tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não de precariedade, mas de vida -, supõe

A Assistência Social aparece no artigo 194 da Constituição Cidadão de 1988, sendo definida como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Com essa mudança a cobertura social não depende da ação individual, mas a Seguridade Social expressa na constituição assegura um sistema de cobertura para diversos segmentos sociais que alcança a população em estágios diferentes de vida, em sua trajetória e em contexto de renda insuficiente. Os objetivos da Seguridade Social são expressos:

I universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - eqüidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 194)

A Política de Assistência Social é assegurada nos artigos 203 e 204 da Constituição, como podemos ver:

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.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social,

apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais.” (SPOSATI, 2009, p. 21) A autora ainda salienta que na Política Nacional de Assistência Social a proteção social expressa nela deve garantir: “sobrevivência de rendimento; de autonomia; acolhida; convívio: de vivência familiar”. Ressalva-se ainda que a ideia de proteção social exige uma reorganização das atenções, visto que remeta ao entendimento que não se deve esperar as situações serem postas para atuar, isto é, deixar para atuar quando ocorre a desproteção. Deste modo, “proteção exige que se desenvolvam ações preventivas” (SPOSATI, 2009, p 21) Assim é a partir desse entendimento que este estudo trabalha o termo de proteção social no campo da assistência social.

previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas (BRASIL, 1988, arts 203 e 204).

A inclusão da Assistência Social é uma decisão, conforme apresenta Sposati (2009), um tanto inovadora, pois passa a tratar a Seguridade Social como uma política pública de responsabilidade estatal, buscando romper com a tradição de ações pontuais e eventuais. Além disso, desvinculou – se do “princípio da subsidiariedade” o qual se sustenta na ideia que a ação da família e da sociedade deve ser anterior a do Estado. E por fim observou-se que com ela se abre um novo campo de efetivação para os direitos sociais. Deste modo, ao incluir a Assistencial Social o campo dos direitos humanos e sociais é ampliado (SPOSATI, 2009).

Com a efetivação da Política de Assistência Social novos desafios, conforme apresenta Sposati (2009), são postos. Um deles, considerado um dos mais desafiadores, é especificar a área de atuação para a referida política. Isto quer dizer que torna necessário romper com a concepção, tão fortemente presente na história da assistência, de que ela é uma política para pobres, aqueles necessitados socialmente, os carentes e desassistidos. Esse modo de pensar a Assistência Social remete a segregação dos considerados pobres como se as necessidades deles fossem diversificadas das necessidades daqueles considerados cidadãos brasileiros.

Nos anos de 1990 novos contornos foram dados no que diz respeito às questões políticas e sobretudo econômicas no país. É fundamental reconhecer que durante essa década, em razão do advento do neoliberalismo, a questão social brasileira passa a receber um novo tratamento, com a erosão do sistema de proteção social, a contensão de gastos do governo com o campo social, o que levou

a reordenar as políticas sociais para as políticas de ajuste da economia associada à crescente privatização (YAZBEK, 2012).

Nesse contexto, conforme salienta Couto (2010), a Assistência Social passa a ser a última área da Seguridade Social regularizada. A saúde teve sua regulamentação efetivada em 1990 através da Lei nº 8.080, a previdência social foi no ano seguinte regulamentada através do Plano de Custeio e Benefícios através de das Leis nº 8.212 e nº 8.213. E apenas em 1993 a Assistência é regulamentada.

Todavia por que a Assistência Social foi a última no tripé da Seguridade Social a ser regulamentada? Segundo as pertinentes contribuições de Couto (2010) a regulamentação tardia da Assistência Social se deu por dois fatores primordiais. O primeiro fator refere-se ao preconceito com a área, algo sempre presente no contexto social, a falta de respaldo político e de conhecimentos conceituais referentes à assistência. O segundo pode ser justificado pela forte rearticulação das forças conservadoras, que imprimiram uma crise fiscal como fator preponderante para a atuação do Estado.

Para somar a essas condições tinha-se um ambiente político no país, em especial com a mobilização nacional pelo *impeachment* de Fernando Collor de Melo, o que facilitou sobremaneira para o encaminhamento ao Congresso pelo governo de Itamar Franco o projeto de lei que completou a regulamentação do campo da Seguridade Social. Nesse contexto de transformações conjunturais alguns seminários e conferências foram realizadas. Conforme apresenta Sposati (1995) é realizado na Câmara dos Deputados em Brasília o I Simpósio Nacional sobre a Assistência Social no ano de 1989.

No ano seguinte (em 1990) o Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais realizou um Encontro de Entidades de Bem Estar Social, de Pesquisa Social e das Ciências Humanas e Sociais, no Rio de Janeiro, a fim de discutir a questão da Assistência Social no país. Nesse mesmo ano ainda foi realizado o I Seminário Estadual Sobre a Seguridade Social, promoção CRAS, em Pernambuco na 4ª região que abrangia o território de Fernando de Noronha em Recife. O Seminário tinha como objetivo levar informações sobre a instrumentalização e a prática para os trabalhadores da Seguridade Social (SPOSATI, 1995).

Com a realização de referidos eventos tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, em 1993, com a promulgação da Lei

Orgânica da Assistência Social – LOAS – lei 8.742/93, sendo reconhecida a partir de agora como uma política social pública, ampliando sua atuação que remete aos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Com isso através da Constituição e da LOAS, a Assistência Social por um lado, tornar-se uma política pública e de direito e por outro, através da Seguridade Social, caracteriza-se como uma política de proteção social.

Na LOAS, a Assistência Social é definida como “direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais [...] através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, art. 1º, LOAS, 1993).

Os objetivos da Assistência Social estão previstos no artigo 2º da LOAS, sendo eles:

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 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, art. 2º, LOAS, 1993).

É interessante frisar aqui as contribuições de Couto (2010) quando salienta que nos objetivos expressos na LOAS há a enumeração para considerar o direito social, apontando a responsabilidade pelo campo social para o Estado.

A interpretação sobre o conceito de “mínimos sociais” tem sofrido uma disputa conceitual. Há dois entendimentos preponderantes sobre o tema. Por um lado, os teóricos de perspectiva liberal conservadora entendem a noção de mínimos sociais como uma questão de falta de recursos ou a precarização deles. Por outro lado na perspectiva dos teóricos do direito social, observa-se um entendimento voltado para ideia de “viver com dignidade”, isto é, “possuir o suficiente para se viver com

dignidade”. Porém isso se caracteriza como uma grande disputa na interpretação dos direitos sociais.

Buscando manter-se no entendimento dos direitos sociais, os princípios que regem a Assistência Social salientam esse entendimento, visto que em seu artigo 4º, os princípios são delineados como:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.(BRASIL, art. 4º, LOAS, 1993).

Observa-se que os princípios, como também podemos incluir nesse entendimento as diretrizes³², buscam fazer uma revisão no sistema que caracteriza a Política de Assistência Social. Neles a ideia de contribuição para ter o serviço prestado passa a ser rompida. No artigo 4 no item I observa-se uma inovação e a busca pelo rompimento com as questões históricas presentes na política, visto que coloca as necessidades sociais como superior a rentabilidade econômica, isto é, como o texto constitucional mesmo salienta, é dada “supremacia as necessidades sociais” (COUTO, 2010).

O controle social, também previsto da Constituição de 1988, foi um avanço para as políticas sociais no campo da Seguridade Social brasileira. Ainda que sofrendo algumas dificuldades, inova por trazer a participação da população no controle da sociedade sobre a gestão e execução da Política Assistência Social. Apesar de ser uma tendência que ainda conserva concepções neoliberais, ela direciona para a busca dos interesses dos usuários, visto que propõe um sistema

³²“A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (BRASIL, art. 5º, LOAS, 1993).

descentralizado e participativo na gestão e execução da Política de Assistência Social no país.

Observa-se que a participação social no campo da Assistência Social teve os profissionais da área como os grandes protagonistas, sendo eles por vezes, os estimuladores para o desenvolvimento de lutas e mobilizações na busca por mudanças na área social e a própria história da política mostra essa realidade.

Apesar disso na busca pela Política de Assistência Social como direito os diversos atores, em especial os profissionais, buscaram incluir a participação social do usuário na gestão e execução da política, ampliando no entendimento sobre gestão e participação e indo de encontro aos níveis de participação social presentes na referida política anterior a Constituição de 1988.

Deste modo, discorreremos abaixo sobre a materialização da Política de Assistência Social, após sua efetivação enquanto direito e logo após salientaremos as formas de participação social institucionalizados na referida política.

2.2.1 A Política de Assistência Social e os desafios a sua efetivação

Durante os anos 2000 alguns avanços foram possíveis com o objetivo de implementação e materialização da Política de Assistência Social. Um dos avanços significativos ocorreu em outubro de 2004 quando foi aprovado a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a fim de cumprir as deliberações feitas pela IV Conferência Nacional de Assistência Social em Brasília. Deste modo, o Conselho Nacional de Assistência Social aprova o PNAS, através de um amplo debate coletivo na perspectiva de implementar um sistema de atuação da própria política.

Assim, buscou-se incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que se refere à efetivação da referida política como direito de cidadão e responsabilidade do Estado. Isso supõe um sistema descentralizado e participativo, no qual inclui a atuação dos entes federal, estadual e municipal, a fim de potencializar os compromissos e esforços tanto políticos como administrativos necessários ao enfrentamento das grandes demandas sociais postas pela sociedade brasileira (PNAS, 2004).

Para isso foi necessária a articulação dos serviços, programas e benefícios, a qualificação dos recursos humanos como ainda a necessidade de estabelecimento

de padrões de qualidade e custeio financeiro para a efetivação da referida política. Além disso, outros aspectos são importantes nessa efetivação como por exemplo:

[...] a clara definição das relações público/privado na construção da rede socioassistencial; a expansão e multiplicação dos mecanismos participativos, a democratização dos conselhos e a construção de estratégias de resistência à cultura política conservadora; e, por fim, exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (YAZBEK, 2012, p. 311).

Conforme Simões (2009), a PNAS promove a integração, a defesa e a atenção às necessidades sociais, das famílias e de seus membros e indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade e exclusão social. À Assistência Social cabe então a tarefa de prevenção, proteção, promoção e inserção³³ através de um conjunto de garantias que buscam reduzir ou minimizar a vulnerabilidade e risco social, assim como atender as necessidades emergenciais nos níveis de proteção social que se divide em proteção social básica, proteção social especial, estando essa última dividida entre a de média complexidade e de alta complexidade.

Conforme a PNAS (2004), os serviços de proteção social básica englobam aqueles que buscam fortalecer os vínculos familiares e comunitários, isto é, os vínculos considerados internos e externos de solidariedade. Por isso mesmo os serviços desse nível de proteção busca promover a convivência, a socialização e o acolhimento das famílias, através de alguns programas como: “[...] Programa de Atenção Integral às famílias (PAIF), programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza, Centros de Convivência de Idosos” (PNAS, 2004, p. 34).

Porém o serviço de maior referência da proteção social básica dentro da política de Assistência Social é o Centro de Referência de Assistência Social

³³Conforme Simões (2009) a prevenção social refere-se a “[...] ação de criação de apoios, nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão perca o acesso aos direitos sociais, resvalando do patamar de renda alcançado ou perca o acesso, que ainda possui, aos bens e serviços.” Já a proteção social é definida como “[...] a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meio de ações de redistribuição de renda direta ou indireta e pelos serviços [...]”. A promoção social é definida como “[...] a função de viabilizar o exercício de cidadania, eliminando relações clientelísticas, que não se pautem pelo exercício de direitos e que submetem, fragmentem e desorganizem os destinatários da assistência social.” E por fim a inserção social é definida como “[...] a forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas, propiciando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população” (SIMÕES, 2009, p. 297 a 298).

(CRAS), o qual consiste em uma unidade pública estatal de base territorial, atuando com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário de vida e socialização, visando primordialmente o convívio sociofamiliar e comunitário. Nesse sentido, ele é o responsável por executar o Programa de Atenção Integral às Famílias, visto que “[...] na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear [...]” (PNAS, 2004, p. 33).

A Proteção Social Especial de Média Complexidade diz respeito à modalidade de atendimento destinados às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco social ou pessoal, em detrimento de algumas situações mas que por outro lado não têm seus vínculos tanto familiares como comunitários rompidos. O principal serviço de atendimento da média complexidade é o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

O Centro se constitui numa unidade pública estatal de abrangência tanto regional como municipal de referência no território, o qual desenvolve um trabalho especializado com as famílias que se encontram em situação de risco e de violação de direitos. Além dele, ainda existe outros serviços que em razão do grau de complexidade, exige uma estrutura técnica de atenção mais especializada e individualizada, tais como: “[...] Serviço de orientação e apoio sociofamiliar, Plantão Social, Abordagem de rua, Cuidado no Domicílio, Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA)” (PNAS, 2004, p. 36).

E por fim os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral, visto que os vínculos familiares e comunitários já foram rompidos. Deste modo, garante moradia, alimentação e higienização associados a um trabalho protegido para aqueles que se encontram em situação de ameaça e não possui referência, precisando ser retirado do seu grupo familiar com urgência. Os serviços são: “[...] Atendimento Integral Institucional, Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido” (PNAS, 2004, 36).

Levando em consideração isto, a PNAS norteada pelos princípios e as diretrizes estabelecidas pelos artigos 4º e 5º³⁴ da LOAS, institui um novo modelo de gestão: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este se consistiu-se num sistema de gestão descentralizado e participativo o qual abrange todo território nacional das ações socioassistenciais. Enquanto um sistema, o SUAS organiza os serviços e elementos necessários para tornar possível a Política de Assistência Social.

Para isso ele é composto por subsistemas ou eixos estruturantes que organizam e dão forma a política, tais como: “[...] Matricialidade Sociofamiliar, descentralização político administrativa e Territorialização, novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, Financiamento, Controle Social, o desafio da participação popular/cidadão usuário, a política de Recursos Humanos e a informação, o monitoramento e a avaliação” (PNAS, 2004, p. 37).

O eixo da “Matricialidade Sociofamiliar” tem como objetivo a centralidade da família no âmbito das ações da Política de Assistência Social, pois entende que apesar da família desenvolver o cuidado e proteção os seus membros, ela também necessita ser cuidada e protegida. Deste modo, a família é merecedora da proteção do Estado, pois para ela prevenir, proteger, cuidar e incluir é necessário ter as condições de sustentabilidade para que exerça tais funções (PNAS, 2004, p. 39).

No que se refere ao eixo da “Descentralização Político – Administrativa” dispõe que as ações da área são organizadas em um sistema descentralizado e participativo, articulando meios, esforços e recursos e um conjunto de instâncias deliberativas. Além disso a Política de Assistência Social tem sua expressão nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, com o mesmo direcionamento e com a implementação e funcionamento de um conselho de composição partidária entre sociedade civil e governo (PNAS, 2004, 41).

Inspirada no modelo da gestão da saúde conforme Pereira (2010) a Política de Assistência Social incorporou em seu sistema, o SUAS, a categoria de território. O princípio da “Territorialização” é algo presente na Política de Assistência Social é se apresenta como o reconhecimento das múltiplas situações de vida, seja social, econômico ou cultural que levaram os indivíduos de determinada área territorial a situação de vulnerabilidade e risco pessoal ou social. A partir do princípio da

³⁴Artigos que dispõe sobre os princípios e diretrizes da LOAS, já exposto nesse texto anteriormente.

Territorialização a proteção social passa a ser orientada a fim de alcançar a universalidade da cobertura entre os indivíduos e famílias.

Assim, como apresenta Koga; Ganev; Fávero (2009) as normas operacionais básicas, até mesmo a de Recursos Humanos, trazem a importância do território para a materialização da Política de Assistência Social. A fim de se adequar a essa nova perspectiva, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através do Conselho Nacional de Assistência Social, buscou reunir esforços no sentido de conhecer mais de perto as populações e seus territórios, a fim de criar ações efetivas da Política de Assistência Social, através de seus programas, projetos e benefícios.

Conforme a Norma Operacional Básica (NOB, 2005), a referida política buscou combinar “[...] o porte populacional dos municípios, a proporção de população vulnerável e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura” (NOB, 2005, p. 51).

Assim, tornou-se necessário a elaboração de diagnósticos e indicadores que buscam trazer resultados dos serviços e benefícios prestados no território (KOGA, 2009). Nota-se por isso que o conceito de território supõe o diagnóstico como forma de manifestação dele. A partir dos diagnósticos é possível criar perfis de grupos, famílias e de territórios os quais são caracterizados como vulneráveis ou não vulneráveis, sendo essa compreensão utilizada na gestão das políticas sociais.

Deste modo como nos apresenta Koga; Ganev; Fávero (2009) as características dos grupos populacionais como também familiares estão associadas aos lugares onde vivem e se vinculam o que acaba por definir os níveis de vulnerabilidades desses territórios. Torna-se notável que algumas cidades são mais vulneráveis que outras, alguns bairros são mais vulneráveis que outros. Deste modo, “[...] o âmbito urbano e o intra-urbano passam a construir referências para marcar diferenças e desigualdades” (KOGA, GANEV; FÁVERO, 2009. p. 47). Consegue-se assim desvendar as dinâmicas internas presentes na vida que acontece e se desenvolve nos territórios.

Deste modo, o princípio da territorialização é algo presente na Política de Assistência Social é se apresenta como o reconhecimento das múltiplas situações de vida, seja social, econômico ou cultural que levaram os indivíduos de determinada área territorial a situação de vulnerabilidade e risco pessoal ou social. Assim, a partir do princípio da territorialização a proteção social passa a ser

orientada a fim de alcançar a universalidade da cobertura entre os indivíduos e famílias.

No eixo que dispõe sobre “Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil” traz a importância da participação da sociedade civil tanto na execução dos programas, como na participação, na formulação e no controle das ações nos três níveis do governo na Política de Assistência Social. Apesar do Estado assumir a primazia da responsabilidade em cada nível de governo, a sociedade civil participa como parceira tanto na oferta dos serviços, programas e benefícios, como na execução do controle social na referida política (PNAS, 2004, p. 45).

O eixo do “Financiamento” está previsto desde a Constituição Federal de 1988, sendo instituída que as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé da Seguridade Social sejam financiadas por toda a sociedade, por meio de recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Assim a Assistência Social tem como base de financiamento à Seguridade Social. A instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas do governo (PNAS, 2004, p. 46 e 47)

No que se refere ao “Controle Social” também está presente na Política de Assistência Social e se constitui um importante instrumento de efetivação da participação popular no processo e gestão administrativa e técnica da referida política. No campo da Política de Assistência Social, os conselhos e conferências são espaços privilegiados de participação social (PNAS, 2004, p. 49).

Desse eixo decorre o desafio da participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social, visto que um desafio posto a política é a criação de mecanismos de participação dos usuários nos conselhos e fóruns. Deste modo, é necessário criar canais de participação que tragam usuários para discutir a referida política fomentando o protagonismo desses atores. A criação de ouvidorias se apresenta como um dos caminhos de participação dos usuários (PNAS, 2004, p. 51)

O eixo dos “Recursos Humanos” se apresenta como um desafio à oferta dos serviços, programas e benefícios da Política de Assistência Social. É bem sabido que a forma e as condições que são tratados os recursos humanos interferem na qualidade dos serviços ofertados pela referida política. O que é bastante preocupante é a falta de debate sobre o tema, dificultando a compreensão sobre o perfil do servidor da Assistência Social, da composição da equipe, dos atributos à

qualificação necessária e as ações de planejamento, formulação e execução da referida política. Deste modo é fundamental a definição e estruturação das ações, das funções e ocupações para qualificação e intervenção social dos trabalhadores do SUAS (PNAS, 2004, p. 51).

Por fim, a Política de Assistência Social apresenta como eixo a “Informação, Monitoramento e Avaliação”. A criação de um sistema de informação e um sistema de monitoramento e avaliação se apresenta como uma ferramenta de extrema importância para a consolidação da Política de Assistência Social e a implementação do Sistema Único de Assistência Social. A criação desses sistemas se apresenta como um instrumento de planejamento institucional, envolvendo os três entes federativos (PNAS, 2004, p. 53 e 54).

Deste modo, estes são os eixos de estruturantes da Política de Assistência Social. Pela relevância neste estudo, focalizaremos a seguir nos eixos de participação e controle social na referida política.

2.3 Os espaços de participação social na Política de Assistência Social

A Constituição Cidadã de 1988 por ter absorvido grande parte das reivindicações de movimentos sociais que durante a década de 1980 almejavam a redemocratização no país, acabou por incluir no rol de seus avanços democráticos os mecanismos de participação social. Nesse meandro a Política de Assistência Social, por se constituir como política de Seguridade Social, passa a sofrer esses impactos participativos em sua efetivação política.

Conforme Cunha (2013), a orientação constitucional prevista no artigo 204, inciso II da Constituição Federal brasileira, estabelece a participação da população, através de organizações representativas, seja para a formulação da política, seja para controle das ações desenvolvidas nos diferentes níveis de governo como diretriz necessária à organização e fundamentação da política.

Em consonâncias com os avanços previstos na Constituição Cidadã, ressalta Cunha (2013), a LOAS traz em seu artigo 5º duas formas principais de participação: as conferências e os Conselhos.

As conferências estão previstas no artigo 18º da LOAS, sendo definidas como espaços de avaliação da referida política, com formulação de diretrizes que

almejem a consolidação e aperfeiçoamento do Sistema³⁵, sendo implementadas posteriormente na política.

De acordo com a NOB/SUAS de 2012, “As Conferências são instâncias que tem por atribuições a avaliação da Política de Assistência Social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados e Municípios” (NOB/SUAS, 2012). As Conferências devem ser convocadas e organizadas pelos Conselhos de Assistência Social, sendo atribuições deste:

I - elaborar as normas de seu funcionamento; II - constituir comissão organizadora; III - encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes após sua realização; IV - desenvolver metodologia de acompanhamento e monitoramento das deliberações das conferências de assistência social; V - adotar estratégias e mecanismos que favoreçam a mais ampla inserção dos usuários, por meio de linguagem acessível e do uso de metodologias e dinâmicas que permitam a sua participação e manifestação (BRASIL, NOB/SUAS, 2012, p. 48).

Conforme Rocha (2008), as conferências se configuram como instâncias colegiadas de caráter deliberativo com intensa participação social dos usuários ou organizações de usuário, de entidades e organizações de Assistência Social e dos trabalhadores da área, com atuação nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

Assim todos os atores envolvidos com a política no município podem participar das Conferências, respeitando sempre os critérios de divisão de vagas definidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) entre os delegados. Todavia é importante observar que os delegados devem ser representantes da sociedade civil (usuários, trabalhadores do setor, prestadores de serviço) e do governo.

Porém, qual o papel do delegado na Conferência? O delegado é responsável por discutir e deliberar sobre o tema do evento ou da conferência a qual ele está participando e em razão disso ele deve conhecer os avanços e desafios que o município deverá alcançar para os dois próximos anos em relação à Política de Assistência Social. Deste modo, eles devem conhecer quais as decisões deliberadas nas Conferências anteriores, a fim de propor ideias coerentes e que contribuam com a efetivação da referida política em seu município.

³⁵ Sistema aqui é entendido como Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Assim, conforme a NOB/SUAS (2012), podem ser criadas etapas anteriores às conferências, com o objetivo de preparar os participantes e ampliar a participação popular. Essas etapas podem ser: pré-conferências, reuniões do conselho e audiências públicas, entre outras.

Já os Conselhos Gestores são estabelecidos como forma de participação democrática, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Estão previstos no artigo 16 da LOAS e são definidos como instâncias deliberativas de caráter permanente, compostos por representantes da sociedade civil e do governo, tendo por objetivo manter a participação nas ações e decisões do Sistema.

Conforme Raichelis (2011) mesmo em meio aos desafios, dificuldades e morosidades frente à criação e instalação do CNAS, há uma enorme conquista desse espaço para a política, visto que representa uma das principais propostas de democratização da LOAS, tendo como atribuições “[...] a aprovação, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da Política Nacional de Assistência Social e dos recursos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)” (RAICHELIS, 2011, p. 133). O CNAS tem:

[...] as tarefas de aprovar a Política Nacional de Assistência Social, normatizar as ações de natureza pública – estatal ou privada – neste campo, incluindo a definição dos critérios para a concessão de registros e certificados às entidades privadas, sem fins lucrativos, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, aprovar critérios de transferência de recursos para outras esferas de governo, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e a qualidade dos programas e projetos aprovados, aprovar e fiscalizar a execução dos programas do FNAS, das publicidade de suas decisões, pareceres e das contas do fundo por intermédio do Diário Oficial da União, além de convocar a cada dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social (RAICHELIS, 2011, p. 133 e 134).

Nos artigos seguintes, o 17 e 18, a LOAS estabelece o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) o qual se constitui como modelo para a criação dos conselhos nos demais níveis de governo. A composição do conselho deve conter “[...] representantes de órgãos governamentais do Poder Executivo, representantes das políticas que têm interface com a Assistência Social e representantes de organizações não governamentais, escolhidos em fórum próprio” (CUNHA, 2013, p. 117). Assim o CNAS se constitui como modelo para os demais conselhos, estaduais e municipais.

Deste modo, conforme a Lei, os assentos dos conselhos devem ser preenchidos pelos usuários ou organizações e segmentos da sociedade que defendem os interesses das diversas categorias da sociedade, como por exemplo crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência. Além deles ainda elencamos aquelas entidades sem fins lucrativos que prestam serviços de Assistência Social, como ainda as entidades e organizações de trabalhadores das categorias profissionais que atuam na área da assistência (CUNHA, 2013).

A partir da LOAS diversos instrumentos normativos que configuram a Política de Assistência Social destacam a importância da participação social. De acordo com a primeira Norma Operacional Básica criada em 1997 o conselho se apresenta como um campo de gestão onde se tem o poder público junto da sociedade, numa arena de negociação e ao mesmo tempo de consenso do SUAS.

A segunda Norma Operacional Básica da referida política criado em 1998, além de reafirmar a presença do Estado e da sociedade civil nos conselhos, enfoca os objetivos do processo de negociação, como ainda a construção do consenso, os detalhes e as competências. Deste modo ele acrescenta que aos conselhos devem:

Atuar como instância de recursos para dirimir dúvidas e decidir sobre divergências; articular com outros conselhos e conferências; aprovar plano de aplicação dos fundos, avaliar balancetes e aprovar prestação de contas ao final do exercício; controlar e fiscalizar os serviços prestados integrantes dos planos por todas as entidades beneficentes na área da educação da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo (CUNHA, 2013, p. 118).

Muitas são as atribuições em comum nos três níveis dos conselhos, porém algumas atribuições que são específicas dos conselhos estaduais e dos conselhos municipais. Os conselhos estaduais têm ainda a função de “[...] atuar como instância de recurso, de inscrever entidades e organizações de Assistência Social de municípios nos quais não há conselho instalado, de estabelecer normas que visem aperfeiçoar o sistema no seu âmbito de ação e assessorar os conselhos municipais” (CUNHA, 2013, p. 120).

Os municipais também possuem competências específicas, tais como “[...] a inscrição das organizações de Assistência Social e a ambos os níveis (estadual e municipal) compete propor ao CNAS o cancelamento do registro de entidades e organizações de Assistência Social no caso de irregularidades por elas praticadas, o

que anula o certificado de filantropia para aquelas que já o tiverem” (CUNHA, 2013. p. 120).

Porém alguns entraves existem na busca pela efetivação da participação pela via dos conselhos principalmente durante os anos de 1990, visto que há um grande antagonismo entre aquilo previsto na legislação e aquilo presente no campo real na luta pela efetivação dos direitos sociais. Por vezes os mecanismos de participação, os conselhos e as conferências, são utilizados como forma de manipulação e legitimação do poder dominante sobre os movimentos sociais.

Alguns limites são facilmente captados quando se observa o cotidiano de atuação dos conselhos no processo de controle social, tais como: “a ingerência política a escolha dos conselheiros; a falta de informação dos conselheiros; desarticulação com suas bases; pouca transparência dos gestores no uso dos recursos; manipulação dos conselhos/conselheiros para legitimar gestões [...]”, entre outros (CORREIA, 2002, p. 132).

Outro aspecto importante salientado por Correia (2002) diz respeito ao jogo de interesse que ocorre no interior do conselho. Com a diversidade de representações, diferentes interesses estão presentes no conselho, sejam eles da rede privada, corporativos, pessoais, clientelistas, das entidades sociais, das diferentes ONG's, dos usuários da Assistência Social, entre outros. De fato existiam aqueles que defendem uma Política de Assistência Social de qualidade, porém há por outro lado aqueles que trilham o caminho contrário, que busca os interesses individuais e não coletivos.

Muito embora tais questões sejam presentes na realidade dos conselhos da Política de Assistência Social, não se pode perder de vista, ainda que os conselhos sejam caracterizados como um espaço contraditório, que eles se apresentam como um espaço democrático, onde “ganha o jogo” os mais articulados, que possuam mais informações e que saiba negociar ou tenha forte poder de barganha. Diante desse quadro, “é preciso ocupá-lo com competência política e ficar alerta para que conselheiros usuários não se tornem burocratas da máquina estatal, confundido seu papel com o do gestor” (CORREIA, 2002, p. 133).

Esse contexto de fragilidade dos conselhos e conseqüentemente da participação social frente à Política de Assistência Social está sendo vivenciado por muitas cidades brasileiras, com suas realidades diversas e demandas distintas, apontando para um processo de fragilização da política. E por isso mesmo a política

aponta a necessidade de estimular a participação dos usuários nas instâncias de deliberação da referida política a fim de enfrentar tais desafios.

Tendo este objetivo a PNAS, aprovada em 2004, estabelece a diretriz da participação da população na formulação da política. Além disso, foi salientando nela, conforme Cunha (2013) algo que merece destaque aqui: o “controle social”. O controle deve ser exercido pelas instâncias de participação social: as conferências, os conselhos e os fóruns da política de assistência social. Deste modo, a PNAS reafirma as instâncias de participação social previstas na LOAS.

Além de reafirmar a importância dessas instâncias de participação social, a PNAS traz em sua composição um debate e um apontamento importante no processo de participação e mobilização social no campo da Assistência Social. Considera que no processo de composição da Assistência Social há pouca participação “dos sujeitos de direitos”, uma vez que eles se apresentam como pessoas dependentes e vitimizadas por instituições e entidades que lhe tão assistência.

Assim sendo, a PNAS indicou o investimento em metodologia de mobilização, em capacitação, na abertura da participação dos conselhos, na propagação das informações, com o objetivo de descentralizar e expandir a participação dos usuários na referida política.

Ainda conforme Correia (2002) torna-se de extrema importância considerar o perfil do usuário da Assistência Social. Por se caracterizarem como usuários das camadas mais empobrecidas, fortemente estigmatizadas e discriminadas pela sociedade, sendo paralelamente a isto uma camada social com pouco poder político de mobilização e representação, fato esse historicamente presente na política, leva a facilmente a situações de controle e tutela por aqueles que exercem o poder.

Apesar disso, um processo de participação tem sido impulsionado com o objetivo de desenvolver ações coletivas de usuários considerados historicamente excluídos pela sociedade. (CORREIA, 2002)

Ao colocar a necessidade de estimular a participação social, a Política de Assistência Social aponta algumas alternativas para ampliar o processo participativo dos usuários, sendo estas: “I - coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II - comissão de bairro; III - fórum; IV - entre outros” (NOB/SUAS, 2012, p. 51).

Destaca-se entre as alternativas a “comissão de bairro” visto que elas se apresentam como caminhos para demandar a intervenção da referida política para as situações de vulnerabilidade e risco social presentes no seu território. Nessa comissão, os líderes comunitários ganham destaque pelo conhecimento e atuação no bairro.

Assim é de fundamental importância entender como se apresentam as lideranças comunitárias na participação local e a participação nas instâncias deliberativas da Política de Assistência Social. Deste modo, discorreremos a seguir sobre a atuação as lideranças comunitárias, seu conceito e sua participação em âmbito local.

2.4 Lideranças comunitárias e a participação social na Política de Assistência Social

Antes de trazer a importância da participação social das lideranças comunitárias na Política de Assistência Social é fundamental debater sobre o significado de líder comunitário, que perpassa por diferentes entendimentos.

No terceiro setor, conforme apresenta Schlithler (2008) o termo liderança é mais utilizado do que a palavra “líder”. Por vezes a palavra “líder” está associada no entendimento do senso comum a noção de “líder nato”, isto é, aquele que já nasce com o dom de liderança. Perpassa ainda no senso comum a ideia de que “liderar” está vinculado ao conceito de “mandar”, ou seja, está acima dos demais (SCHLITHLER; KISIL, 2008).

Porém o estudo sobre lideranças, apesar de escasso na literatura, tem sido abordado por diversos autores. Segundo Queiroz (1999) a complexidade do tema se estabelece entre a noção do individual e do coletivo. O estudo sobre lideranças, deste modo, envolve dois pólos, os quais não podem ser analisados isoladamente, já que ele perpassa pela personalidade do indivíduo e pela sua situação social.

Um aspecto importante que deve ser levado em consideração neste estudo é a dificuldade de generalizá-lo, visto que cada situação parece ser analisada de forma conjuntural e particular, devendo ser as peculiaridades reconhecidas.

A discussão sobre liderança foi abordada na obra “Psicologia do Grupo e Análise do Ego” de Freud. Nela o autor enfatiza que a liderança ocupa um lugar

central no grupo, tendo por função a manutenção da coesão. Alguns autores da Psicologia Social também abordam o conceito de liderança. Para esta área da ciência, liderança se apresenta como a capacidade de um indivíduo influenciar os outros membros de seu grupo. Bales (1985 *apud* QUEIROZ, 1999) ao estudar os pequenos grupos, analisando a interação, percebeu uma redução da realização da atividade instrumental e um aumento da atividade sócio emocional, o que influencia que tipo de líder tem se apresentado a esses grupos.

Tuckman (1965 *apud* QUEIROZ, 1999) buscou teorizar o desenvolvimento do grupo e diferencia quatro fases nesse processo, sendo estas: a formação, a confrontação, o estabelecimento de normas e a execução. Para ele, alguns fatores influenciam no processo de integração: as características pessoais, dimensão do grupo, composição e estrutura do grupo.

Além desses aspectos, a Psicologia Social também se preocupou em analisar as relações de poder no contexto da liderança. O poder passa a ser entendido como a influência de um agente sobre uma outra pessoa. Influência seria aqui a mudança sobre a percepção, atitude, comportamento ou emoção.

No campo político também há uma discussão sobre o conceito de liderança que gira em torno da questão da democratização interna de organizações formais de trabalhadores. Nesse contexto, duas propostas de análise são levantadas. Por um lado, têm-se as colocações de Michels (1982 *apud* QUEIROZ, 1999) as quais reconhecem que inegavelmente os dirigentes dos partidos políticos mantêm-se numa oligarquia. De outro, entende que a questão democrática não poder ser anteriormente definida, podendo está presente tanto nas oligárquicas como na democracia interna.

No que se refere aos movimentos sociais, o estudo sobre lideranças é novo e diferenciado daquele que encontramos no campo da política institucional, como partidos políticos. Como afirma Queiroz (1999), emergem os líderes populares, como um dos efeitos dos movimentos sociais, sendo alvo de discussão de vários estudiosos sobre o tema.

Os estudos dos movimentos sociais urbanos emergiram durante as décadas de 1970 e 1980 se caracterizando como um novo caminho de organização dos setores populares, diferenciado dos canais institucionalizados de participação. Nos estudos desses movimentos, os líderes populares assumem o centro das

discussões, na medida em que se formam nos processos de lutas e mobilizações que vão de encontro ao Estado (QUEIROZ, 1999).

Na atualidade os líderes populares se apresentam como interlocutores do espaço público, apontando as carências e objetivos da comunidade a qual representa. Nesse meandro, o estudo de lideranças se configura entre os processos sociais e a ação individual. Assim,

A liderança é um pressuposto de todo processo de ação coletiva. Seu estudo pode ajudar a compreender também o grau de democratização de uma sociedade, indo além da mera constatação da presença ou ausência de mecanismos institucionais, ao permitir a apreensão do fenômeno do poder em sua efetivação (QUEIROZ, 1999, p. 48).

Assim, em especial na década de 1980, com a emergência dos movimentos populares urbanos, esses líderes ganharam visibilidade no espaço público, passando até mesmo a ocupar novos lugares no mundo da política.

No desenvolvimento de líderes populares desenvolvem os líderes comunitários que se apresentam como interlocutores da comunidade nos espaços públicos de participação social. Eles se apresentam como aqueles que estão à frente da população na busca pela resolutividade dos problemas de diversas naturezas presentes na comunidade. Se apresenta também como um articulador e interlocutor da comunidade, demandando melhorias por parte do poder público e dos órgãos e serviços das políticas públicas.

Na Política de Assistência Social eles não apenas demandam serviços e programas, como ainda contribui na materialização da política, a exemplo da busca ativa realizada pelo CRAS, com o objetivo de mapear as situações de vulnerabilidades e riscos sociais, conforme as Orientações Técnicas sobre o CRAS:

- deslocamento da equipe de referência para conhecimento do território;
- contatos com atores sociais locais (líderes comunitários, associações de bairro etc);
- obtenção de informações e dados provenientes de outros serviços socioassistenciais e setoriais;
- campanhas de divulgação, distribuição de panfletos, colagem de cartazes e utilização de carros de som (BRASIL, 2009, p. 30).

Isto porque se apresentam como atores sociais de interlocução e mapeamento das situações de vulnerabilidade social presentes no território que atuam. Além de conhecer o espaço comunitário, por vezes, vivem essas situações.

Além de atuarem nessa perspectiva, esses líderes comunitários também estão presentes nos espaços de participação e reivindicação, como os movimentos sociais, conselhos gestores e orçamento democrático. Apesar de escassa na literatura a discussão sobre a participação dos líderes comunitários na Política de Assistência Social, a atuação desses sujeitos se apresenta como um caminho possível no processo de Controle Social. Na Política de Assistência Social eles atuam no Conselho de Assistência Social, como também naqueles que estão interligados a política, como o Conselho do Idoso, Conselho da Pessoa com Deficiência, entre outros.

Conforme Arantes *et. al.* (2007) as lideranças de uma comunidade se constituem em sujeitos fundamentais para construção e mudanças na prática em saúde. Porém não apenas na saúde, elas se apresentam como importante no processo de participação comunitária no controle social, na Assistência Social são indispensáveis a sua materialização, construção e reconstrução dessa política e através de sua atuação o exercício do Controle Social torna-se um caminho possível.

Assim, os líderes comunitários são representantes da comunidade, já que eles estão em constante contato com a população, seja conversando com moradores, acompanhando as reclamações deles e canalizam as reivindicações. Tomando como base essa discussão discorreremos no próximo capítulo sobre a participação das lideranças comunitárias na Política de Assistência Social no município de Bayeux, onde foi realizada nossa pesquisa. É possível ou não essa participação? E como ela se dá?

CAPÍTULO 3 – A PARTICIPAÇÃO DAS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BAYEUX/PB

Este capítulo busca analisar os dados da pesquisa realizada junto às lideranças comunitárias e sua participação social no processo de construção e reconstrução da Política de Assistência Social no município de Bayeux/PB.

Para isso inicialmente discorreremos sobre o processo da pesquisa, o espaço da pesquisa que se configura no município de Bayeux com seu histórico e características, a metodologia e a definição da amostra, a coleta e sistematização dos dados e a análise dos dados quantitativos e qualitativos.

3.1. O processo da pesquisa: espaço, metodologia e definição da amostra

Neste ponto trataremos sobre os procedimentos da pesquisa realizada, sua forma de construção, o espaço da pesquisa, definido como o município de Bayeux, sua metodologia da investigação de natureza exploratória e quanti-qualitativa, e ainda os resultados alcançados por meio dela.

A presente pesquisa tem a característica de ser um estudo exploratório, visto que, segundo Cervo (2007, p. 64), “A pesquisa exploratória procura descobrir as relações existentes entre seus elementos componentes. Deste modo, ela requer planejamento flexível a fim de considerar os diversos aspectos presentes no problema ou na situação”.

O modelo da pesquisa se caracteriza como quali-quantitativa, que, conforme apresenta Figueiredo (2008), ele associa análise estatística e investigação dos significados das relações humanas, o que facilita na interpretação dos dados obtidos.

3.1.1. O espaço da Pesquisa: histórico e características do município de Bayeux

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) a cidade de Bayeux tem sua história muito intimamente ligada às características históricas da cidade de Santa Rita e João Pessoa. Apesar de vista como o subúrbio da João Pessoa, ela passou a pertence ao município de Santa Rita.

Localizada entre essas duas cidades, a Vila de Barreiras, como era chamada a cidade de Bayeux, começou a se formar com a construção de alguns casebres nas margens da estrada. Muitos colonizadores, negociantes e criadores transitavam por entre a vila, seja indo para o interior do Estado, seja saindo do interior em direção a capital.

A área do município se apresentou como primordial no processo de colonização da Capitania da Paraíba, visto que através de um caminho que foi aberto em meio ao mangue, vegetação até hoje característica da cidade, se formou uma passagem para o interior da capitania. Essa estrada é hoje a principal avenida da cidade chamada de Avenida Liberdade. E foi justamente nesse caminho que iniciou suas primeiras ocupações.

Conforme Oliveira (2013) no início da colonização Bayeux foi chamada de Boa Vista e esse nome se deu em razão de que ao Sul do município era possível ter uma visão privilegiada do Rio Paraíba. Porém com a instalação do Engenho Barreiros, em 1634, Boa Vista passa a se chamar Barreiras. Esse nome perdurou até o século XX, onde o referido povoado, recebeu o nome de Bayeux, no dia 2 de junho de 1944, em homenagem a primeira cidade francesa liberta da ocupação alemã durante a Segunda Guerra Mundial.

Conforme Oliveira (2013) através da Lei Municipal nº 48, de dezembro de 1948, o povoado foi elevado à categoria de distrito e alguns anos depois, em 20 de julho de 1959, por meio da Lei 2.148, assinada pelo governador Pedro Gondim, a cidade foi emancipada. A formalidade de desmembramento do município de Santa Rita só ocorreu meses depois, em dezembro do mesmo ano.

Deste modo, como salienta Oliveira (2013) vinham pessoas do Agreste, Cariri, Curimataú, Sertão ou do Brejo seduzidos pelo desenvolvimento ocorrido na capital, como por exemplo, o aumento do comércio e da indústria. Em razão disso a capital passa a ficar cada vez mais povoada, ocorrendo o surgimento das grandes favelas. Com o alto preço dos imóveis e dos alugueis das casas, as pessoas recorriam para a cidade vizinha, Bayeux, já que tanto os alugueis como a compra de imóveis eram mais acessíveis. Assim com a chegada de diversas pessoas de diferentes locais do estado da Paraíba as áreas territoriais foram sendo vendidas e habitadas.

Com a chegada de várias pessoas, os sítios foram desaparecendo e os rios e lagos foram aterrados a fim de dar lugar às ruas, as praças, as casas as indústrias,

as escolas e ao comércio. Assim ao longo da Avenida Liberdade foram surgindo algumas ruas como a São Sebastião, 21 de Abril e Carioca, respectivamente.

Em 1941 a energia elétrica percorreu toda a extensão da avenida Liberdade e com isso os moradores das ruas circunvizinhas faziam ligações clandestinas a fim de ter acesso à energia elétrica em suas residências. Nessa época, início dos anos de 1940 a cidade apresentava uma população de aproximadamente 3.000 habitantes.

Em 1950 ocorreram as primeiras instalações das indústrias de sisal e em razão disso, muitas famílias chegaram do interior do Estado, gerando assim uma alta migração de famílias. Durante tal década, a população da cidade chegou a 8.896 habitantes. Assim muitas ruas que possuíam pouquíssimas residências passaram a ser quase totalmente habitadas, o que gerou um processo de construções de casas e vendas de imóveis.

Segundo Oliveira (2013), entre 1950 a 1960, Bayeux apresentou um crescimento populacional quase que de 100% comparado a década anterior, tendo um total de 17.338 habitantes.

Acompanhando esse desenvolvimento populacional, durante a década de 1960 ocorre a construção do Conjunto Tambay e neste mesmo período chegou a cidade o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social da Indústria em razão da presença de indústrias na cidade, o que levou ao desaparecimento de vários sítios e a construção de novas casas. Também foi construído o Aeroporto Castro Pinto, levando a ocupação de outras partes da cidade.

Um fator importante nesse período apontado por Oliveira (2013) foi que a Companhia de Água e Esgoto da Paraíba (CAGEPA) iniciou o abastecimento da água encanada no município, levando a extinção de vários cacimbões de água existentes na cidade. Em razão disso a população cresceu ainda mais durante a década de 1970, chegando a 10ª colocação no Estado, com 35.507 habitantes, com uma densidade demográfica de 1.680,81 hab/Km², a primeira classificada no Estado da Paraíba.

Deste então com o surgimento de outros equipamentos sociais em Bayeux como o Quartel de Exército – 16º RCMec e o Estágio Lourival Caetano a ocupação do território se expandiu o que gerou, de acordo com o IBGE, durante a década de

1980 um crescimento populacional, de 16%, chegando a uma população de 41. 340 habitantes.

Durante a década de 1990a população chegou a 84.179 habitantes e nos anos 2000 a 87.561 habitantes. Atualmente conforme os dados do IBGE, o município possui 99.716 habitantes, como uma extensão territorial 27,536 Km², tendo a maior densidade demográfica na Paraíba com 3.118,76 Hab./Km². A grande maioria da população se encontra no espaço urbano, sendo 99,07 % da população, estando portanto apenas 0, 93% da zona rural.

Em sua relação com o Estado da Paraíba em termos de população, Bayeux é considerada hoje a 5ª cidade mais populosa do estado, conforme quadro abaixo:

Quadro 01 – População das cinco cidades mais populosas da Paraíba.

Município	População 2000	População 2010
João Pessoa	597.934	723. 514
Campina Grande	355. 331	385. 276
Santa Rita	115. 844	120.333
Patos	91. 761	100. 695
Bayeux	87. 561	99.716

Fonte: Dados secundários, Oliveira, 2013, p. 44.

A cidade possui 13 bairros sendo estes: Centro, Mario Andreazza, Imaculada, São Bento, Sesi, Alto da Boa Vista, Jardim Aeroporto, Tambay, Rio do Meio, Brasília, Jardim São Severino, Jardim São Vicente e Baralho. O total da população é distribuída da seguinte forma entre os bairros:

Quadro 02 – População dos bairros de Bayeux conforme o Censo do IBGE 2000 e 2010

Bairro	População 2000	População 2010
Centro	19.830	20.136
Mario Andreazza	19.307	23.340
Imaculada	10.040	11.066
São Bento	8.230	9.111
Sesi	7.012	7.356
Alto da Boa Vista	6.220	7.483
J. Aeroporto	5.208	7.012
Tambay	3.510	3.608
Rio do Meio	2.320	3.076
Brasília	1.961	2.285
J. São Severino	1.673	1.958
J. São Vicente	1.440	1.852
Baralho	810	1.475

Fonte: Dados secundários: Oliveira, 2013, p. 44

A cidade de Bayeux está localizada na mesorregião da Mata Paraibana, estando presente na microrregião de João Pessoa, sendo um município de médio porte³⁶. Os limites territoriais do município fazem divisa com a capital do estado, João Pessoa, ao leste e sudeste, e com o município de Santa Rita, ao norte e noroeste. Uma característica importante é que a cidade é banhada por vários rios, sendo estes o rio Paroeira, Paraíba, Sanhauá e do Meio e por alguns riachos, como o Tambaí, Preto e Marés, ainda pela Lagoa do Sapo, os açudes Xem-Xem e Mumbaba e as Ilhas do Cabo, Tabu e Verde. Conforme o mapa abaixo:

³⁶ Médio porte – de 50.001 a 100.000 habitantes.

Figura 01 – Mapa dos limites territoriais do município de Bayeux.



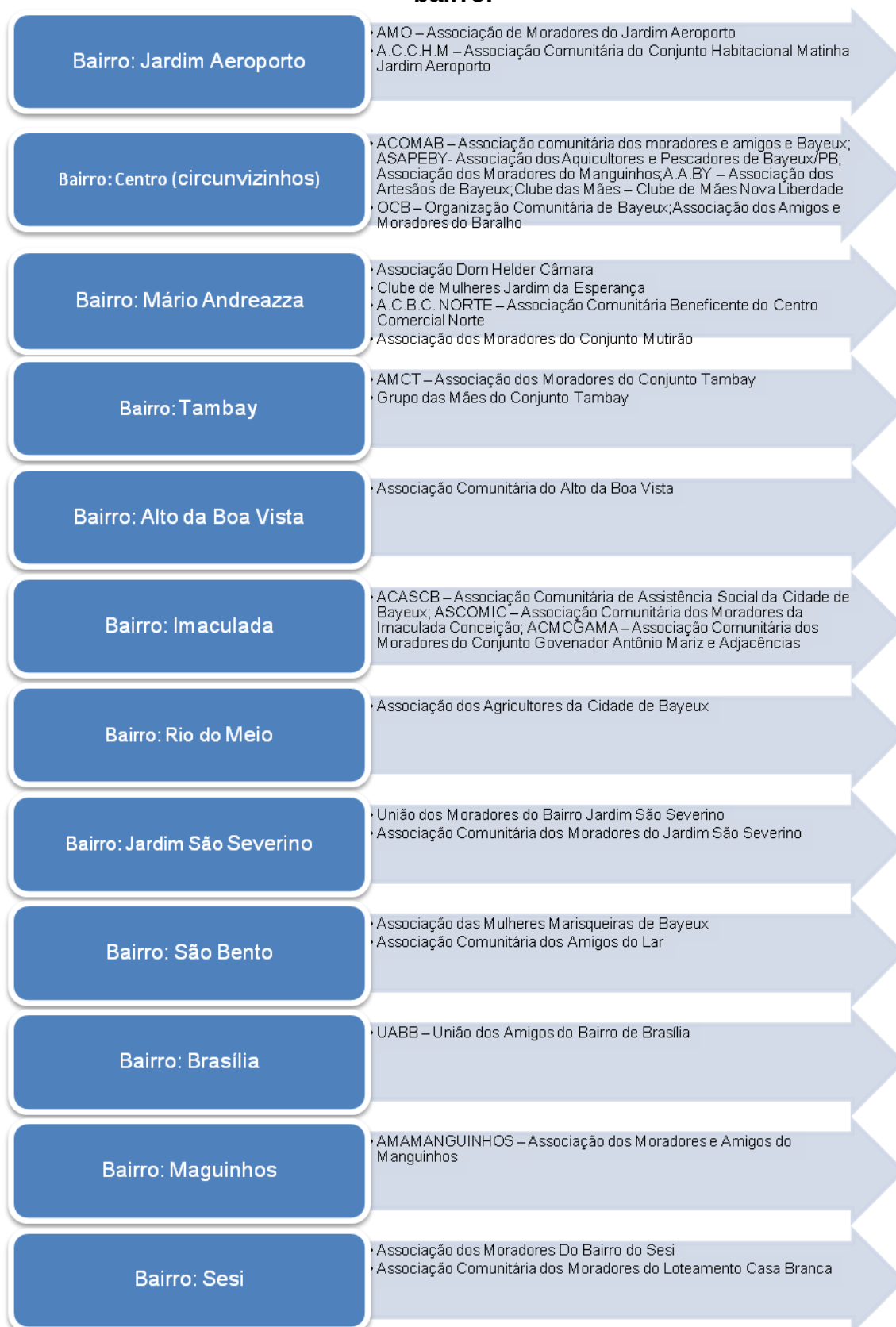
Fonte: Dados secundários: IBGE, 2015

De acordo com o Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (IDEME) da Paraíba, o município possui o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,649, em 2010. No que concerne às questões de nível de escolaridade da população adulta, o IDEME apresenta que em Bayeux 46,11% da população com 18 anos ou mais de idade tem apenas o Ensino Fundamental completo e que apenas 28,81 % têm o Ensino Médio. Comparado com o Estado da Paraíba, os números de Bayeux se aproximam dos dados estaduais, uma vez que a Paraíba apresenta-se com percentuais de escolaridade na mesma faixa etária de 42,55% e 29,28% respectivamente.

Em relação à renda per capita média em Bayeux houve um crescimento de 134,79% nas últimas duas décadas. A extrema pobreza em 2010 caiu de 13,22% para 6,86%.

Em relação às organizações de representação comunitária a cidade de Bayeux possui a União Bayeense das Entidades Sociais (UBYES), a qual foi fundada em 04/08/1997, se configurando numa organização em defesa dos direitos sociais no município. Nela estão presentes às associações comunitárias e de bairro, conforme figura abaixo:

Figura 02 – Associações comunitárias em Bayeux distribuídas por bairro.



Fonte: UBYES, 2015.

3.1.2 Definição da amostra da pesquisa

Cada associação comunitária e de bairro possui um líder responsável. Além do presidente ainda existem outros líderes comunitários que auxiliam e atuam junto a ele. Do total de 30 associações comunitárias, apenas 10 líderes comunitárias estão inseridas em conselhos gestores de diversas políticas sociais. Além de inseridos nos conselhos gestores eles atuam elaborando projetos de melhoria para as comunidades, demandando do poder público resolutividade de problemas presentes no bairro e realizando parcerias junto a órgãos e instituições, a fim de trazer benefícios para a comunidade.

Das 10 lideranças comunitárias que estavam inseridas em conselhos gestores, foram entrevistadas 8 lideranças comunitárias constituindo-se assim uma amostra 80% do universo da pesquisa. A participação em conselhos gestores e o envolvimento das lideranças com as questões da comunidade foram os critérios de escolha dos entrevistados, como ainda a disponibilidade para participar da pesquisa.

3.1.3 A coleta e a sistematização dos dados

A partir da definição da amostra, partiu-se para a coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas que, segundo Minayo (1994), combina perguntas fechadas e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador, de forma que se buscou obter informações sobre as vivências das lideranças comunitárias e sua participação no processo de construção/ reconstrução da Política de Assistência Social em seu território de atuação.

As entrevistas foram feitas através de gravações em meio digital, sendo os dados posteriormente transcritos de acordo com o material obtido. Ressalta-se que este instrumento de pesquisa foi utilizado a fim de promover uma maior interação entre o pesquisador e o sujeito da pesquisa, garantir melhor registro dos dados e também com o objetivo de ter acesso à totalidade do conteúdo das falas.

As entrevistas foram realizadas individualmente, nas dependências das associações comunitárias presentes em diferentes bairros do município de Bayeux, tais como: Baralho, São Bento, Jardim São Severino, Mario Andreazza, Centro e Sesi. Através da presidente da União de Associações de Bayeux foi possível ter

acesso às lideranças comunitárias envolvidas nos conselhos gestores. E a partir daí, foram marcados os dias e horários das entrevistas.

Durante as entrevistas, verificou-se que algumas lideranças comunitárias entrevistadas ficaram nervosas, pois nunca tinham antes participado de um momento como aquele. Porém, aos poucos foram se sentindo à vontade para falar, ao ponto de que vários foram os dados coletados, pois as falas foram longas e bem completas.

Os dados quantitativos foram transformados em representações gráficas através do uso do Excel e foram utilizados a fim de conhecer os sujeitos da pesquisa e saber que aspectos sociais e econômicos permeiam seus cotidianos, como também entender um pouco de sua relação com a comunidade a qual está inserida no território de Bayeux, o que se apresenta como ponto inicial para as análises e discussões que serão traçados nesse capítulo.

A maior parte da pesquisa foi feita através dos dados qualitativos, visto que a entrevista era composta em sua maioria por perguntas abertas, sendo esta a base de fundamentação da pesquisa, pois os principais resultados do estudo foram sinalizados a partir dela.

A categorização e sistematização dos registros foram feitas a partir da análise das falas segundo o método de análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (2009, p 42), consiste num:

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

Esta técnica vale dizer, possibilitou a organização das falas das entrevistadas, contribuindo para entender os significados delas e com isto compreender a realidade estudada, ou seja, a participação das lideranças comunitárias da cidade de Bayeux no processo de construção e reconstrução da Política de Assistência Social no município

Assim, a referida pesquisa, terá seus dados analisados, após tabulados e categorizados. Deste modo a fim de sistematizar a análise da pesquisa, os dados serão divididos em tópicos, com o objetivo de sistematizar e organizar os dados para

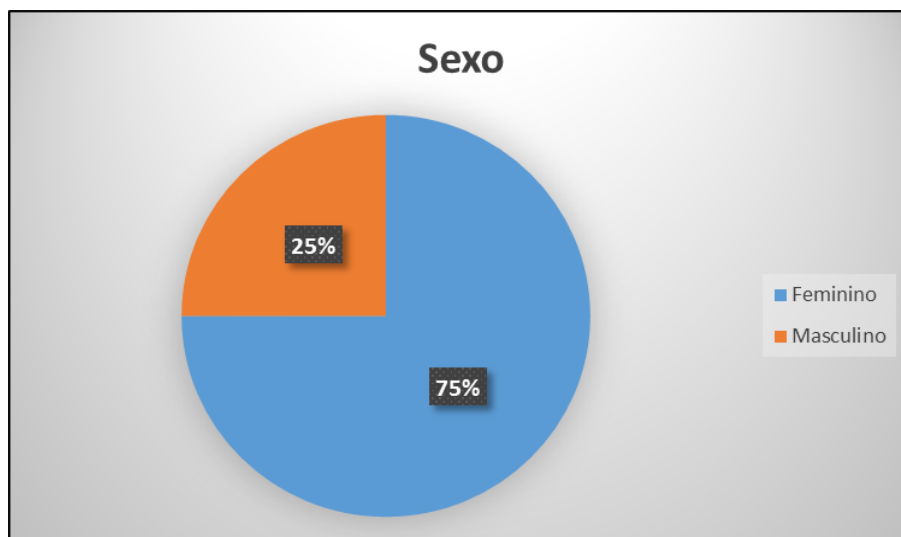
melhor entendimento da análise e pesquisa. Deste modo será exposto, inicialmente os dados quantitativos referente pesquisa e posteriormente qualitativos.

3.1.4 Os sujeitos da pesquisa: as lideranças comunitárias que atuam em conselhos gestores de política no município de Bayeux

Esta pesquisa tem como sujeitos as lideranças comunitárias, representantes da cidade de Bayeux/PB, que atuam junto às associações de bairro na cidade e que estão inseridas nos conselhos gestores das políticas públicas. Neste modo, buscamos conhecer as condições de vida dessas lideranças e seu processo de inserção e participação social. Para isso serão analisados os seguintes aspectos: sexo, idade, escolaridade, renda familiar, cor, local de moradia, estado civil, se recebe algum benefício assistencial, tempo que mora no Bairro na qual é líder comunitário, tempo que faz parte da associação comunitária e qual outro espaço de participação ela está presente.

No que se refere ao sexo, constatou-se que a grande maioria dos entrevistados era do sexo feminino, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1- Sexo das lideranças comunitárias participantes da pesquisa



Fonte: Dados primários, Bayeux– PB, 2014.

Tais dados apontam para uma discussão importante sobre a participação feminina. Visto que as mulheres na atualidade estão presentes nos diferentes espaços sociais e nas diversas formas de participação social. Conforme Gohn

(2007) as mulheres estão presentes em redes associativas e de mobilizações diversas, tais como Organizações Não – governamentais (ONGs), associações de bairro e associações comunitárias, em entidade assistenciais, em organizações populares que atuam com a presença de mediadores, tais como os fóruns.

Além disso, elas fazem parte dos movimentos sociais organizados e compõem os diversos conselhos de gestão pública e das políticas públicas existentes. Gohn (2007) ainda acrescenta que as mulheres são maioria nos movimentos sociais estando presentes nos movimentos populares de luta por melhores condições de vida e de trabalho. Elas constituem os maiores índices de participação e organização de suas demandas e entidades associativas.

Assim, conclui a autora, “[...] quer como grupos de mobilizações de causas femininas, quer como participação feminina em diferentes mobilizações, as mulheres têm constituído a maioria das ações coletivas públicas.” (GOHN, 2007, p. 45)

É bem sabido que a mulher sempre foi importante nas sociedades mesmo aquelas primitivas e antigas e através do processo de feminismo elas ganharam visibilidade pública e coletiva. Conforme Gohn (2007) as lutas feministas ocorridas entre os anos de 1960 a 1980 e tinham como preocupação a busca pela igualdade, buscando focar em temas como a sexualidade, a violência e o mercado de trabalho no que se refere à mulher. Com a entrada nos anos de 1990, a imagem feminina pelos meios de comunicação passa a ser construída e as mulheres passam a sustentarem as transformações culturais e atuais.

Mas porque essas mulheres se fazem tão presentes nos processos de reivindicações e de participação social? Isso aponta para o reconhecimento da mulher das esferas públicas como uma forma de romper ou liberta-se dos limites impostos pela sua vida cotidiana, muitas vezes restrita ao lar.

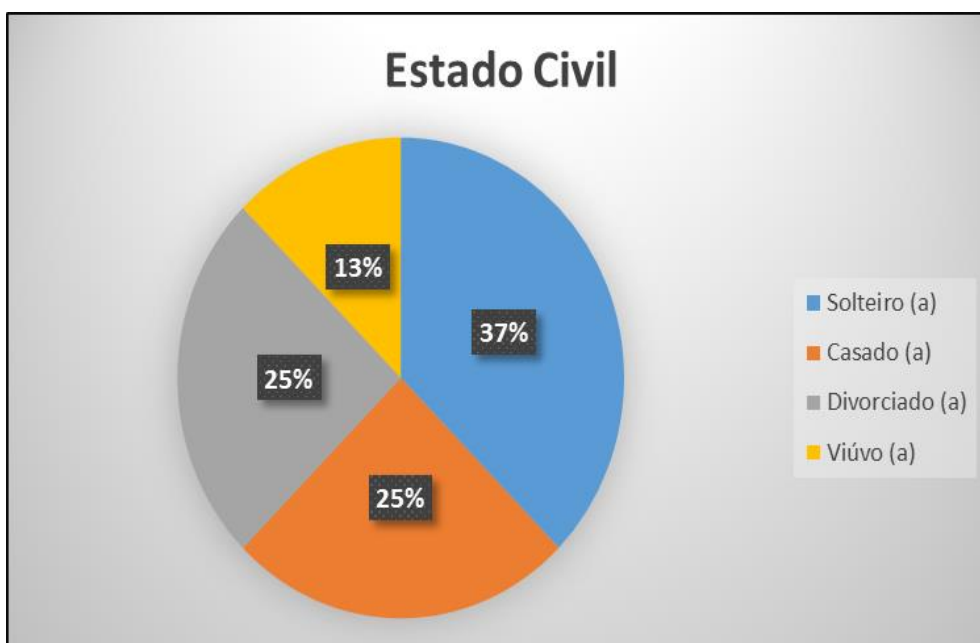
Nos espaços públicos de participação, as mulheres começam a discutir tantos os problemas relacionados à questão da vida, escola, habitação como aqueles referentes a gênero e às questões que permeiam a relação pública/privada dessas mulheres.

Com a participação nos espaços de lutas sociais as mulheres saem do seu âmbito privado para o público, o que dá a elas uma nova visão sobre as redes de relacionamento, proporcionada pelos novos saberes, conhecimentos e informações adquiridas com as novas relações travadas com outras mulheres no processo de participação social.

Há aqui, conforme Pinto (1992 *apud* FILHO; et al, 2010, p. 7) afirma uma redefinição de suas relações sociais privadas, com o marido e os filhos, e as relações públicas, com os vizinhos e a comunidade. Isso pode levar por vezes a mulher a não aceitar algumas condições, muitas vezes de violação que acontece no seio de sua família, em especial em relação ao marido e em razão disso optaram por permanecerem sozinhas chegando a se divorciarem.

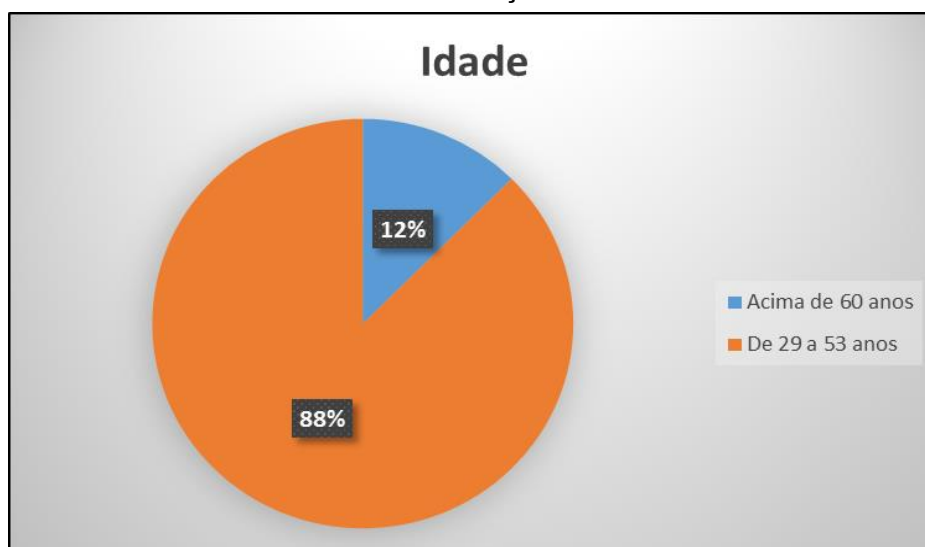
Essa discussão nos remete a um outro dado apresentado na pesquisa, aquele que aponta o estado civil das lideranças comunitárias entrevistadas. Observa-se que a maioria das lideranças eram solteiras (sendo 37% delas) e 25% delas eram divorciadas, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Estado civil das lideranças comunitárias entrevistadas



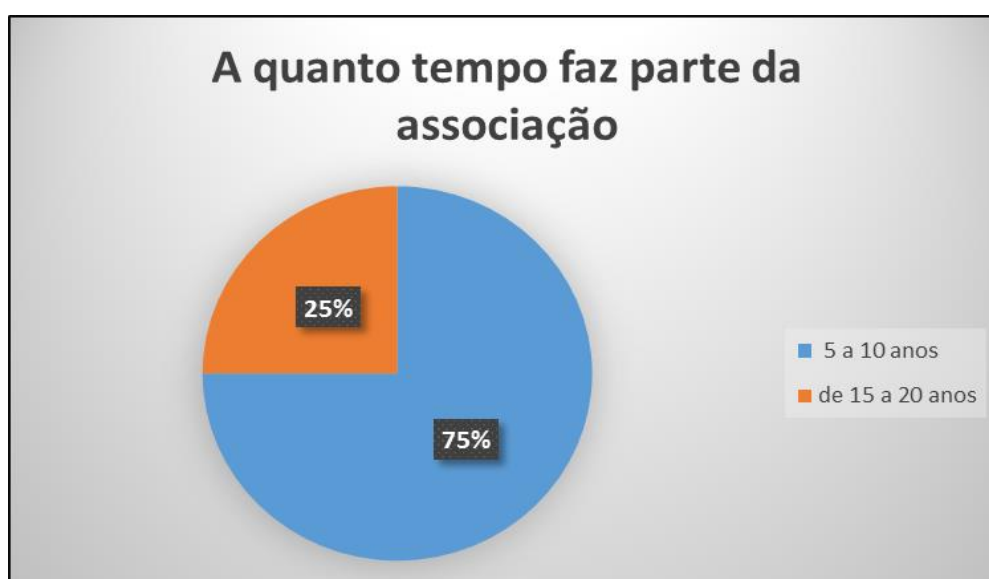
Fonte: Dados primários, Bayeux– PB, 2014.

Além da presença predominante das mulheres solteiras e divorciadas, outro dado importante é aquele referente à faixa etária das lideranças comunitárias. A maioria delas tem entre 29 a 53 anos, sendo apenas uma pequena minoria idosa. Como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Faixa etária das lideranças comunitárias entrevistadas

Fonte: Dados primários, Bayeux-PB, 2014.

Analizando estes dados juntamente com aquele que diz respeito ao tempo de participação dos entrevistados na associação, podemos observar que a maioria começou a participar durante a juventude ou quando fazia pouco tempo que tinham saído dela. Visto que a maioria (75%) fazia entre 5 a 10 anos que participava da associação. Aquelas que não se enquadravam neste intervalo estavam entre 15 ou mais anos de participação, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Tempo de participação na associação comunitária

Fonte: Dados primários, Bayeux-PB, 2014.

Ao cruzar os dados referentes à idade e tempo de participação como liderança comunitária observou-se que a maioria entrou no grupo na fase jovem/adulta. Visto que, de acordo com Mosquera (1982 *apud* SANTOS; ANTUNES, 2007), a fase adulez jovem se subdivide em três outras. A primeira conhecida como “adulez jovem inicial” corresponde à idade entre 20 a 25 anos.

A segunda denominada “adulez jovem plena” que abrange dos 25 aos 35 anos e a última é a fase “adulez jovem final” que abrange dos 35 aos 40 anos. Ao observar a tabela, verificamos que a maioria dos entrevistados estiveram inseridos nos espaços de participação social nas duas últimas fases da idade adulez jovem, conforme tabela abaixo:

Tabela 01 - Relação entre idade das entrevistadas e idade que elas entraram na associação comunitária

Idade	Tempo de participação	Idade que entrou na associação comunitária
45	9 anos	36
63	10 anos	53
41	8 anos	33
49	6 anos	43
53	14 anos	39
29	6 anos	23
65	5 anos	60
51	20 anos	31

Fonte: Dados primários, Bayeux/PB, 2014.

Ao levar em consideração os dados aqui cruzados, observamos a presença marcante de jovens/adultos nos processos de participação social e comunitária. É notório que os jovens/adultos são, na maioria das vezes, abertos a mobilização social e política, buscando mudanças para aspectos referentes à juventude, como também aqueles referentes à sociedade como um todo. Conforme Rabat (2002), isto se dá por um acúmulo de aspectos sociológicos, como ainda biológicos a que pessoas nesta faixa etária estão sujeitas.

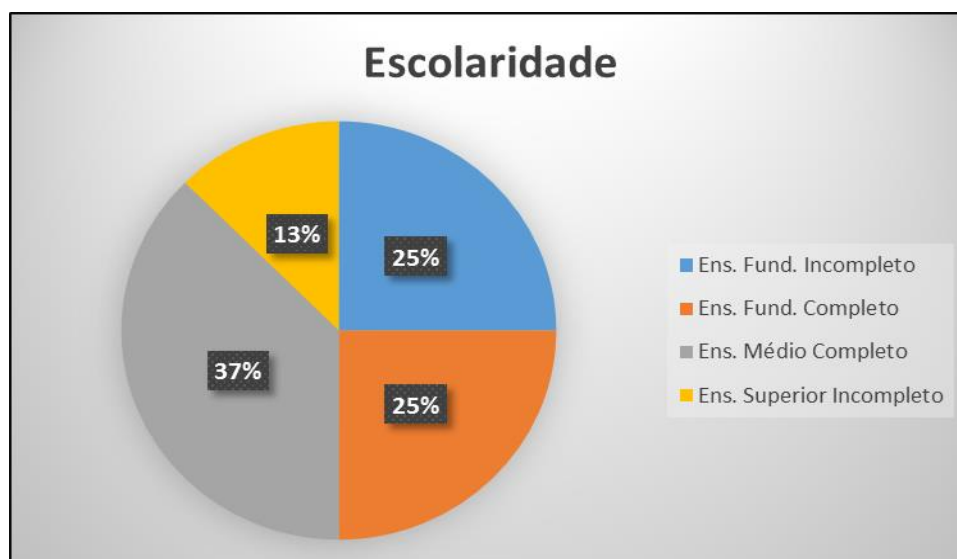
A juventude é um momento de transição na vida e, portanto torna as pessoas vulneráveis a diversas alternativas que lhes são postas. Assim, como mostra Rabat (2002), a busca por mudanças daquilo que na vida social e comunitária se torna

incompatível para condições de vida digna, acaba inserindo a juventude para participação, com o objetivo de buscar a promoção dessas mudanças.

Assim, “[...] os jovens costumam tomar parte da ação, situando-se, muitas vezes, à frente dela” (RABAT, 2002, p. 4). Além de serem atraídos, os jovens/adultos também sofrem influências e pressões da própria sociedade, pois ela vê neles a possibilidade de renovação dos quadros presentes, com o objetivo de que a intervenção deles gere mudanças no campo político e social (op. cit., 2002, p. 4).

Quanto à escolaridade, observamos que a maioria das pessoas entrevistadas tem o Ensino Médio Completo, sendo 37% delas e 25% possuem o Ensino Fundamental Completo e 25% Ensino Fundamental Incompleto. Isso nos mostra que a maioria das lideranças comunitárias são alfabetizadas. Vejamos o gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Nível de escolaridade das lideranças comunitárias entrevistadas



Fonte: dados primários, Bayeux-PB, 2014.

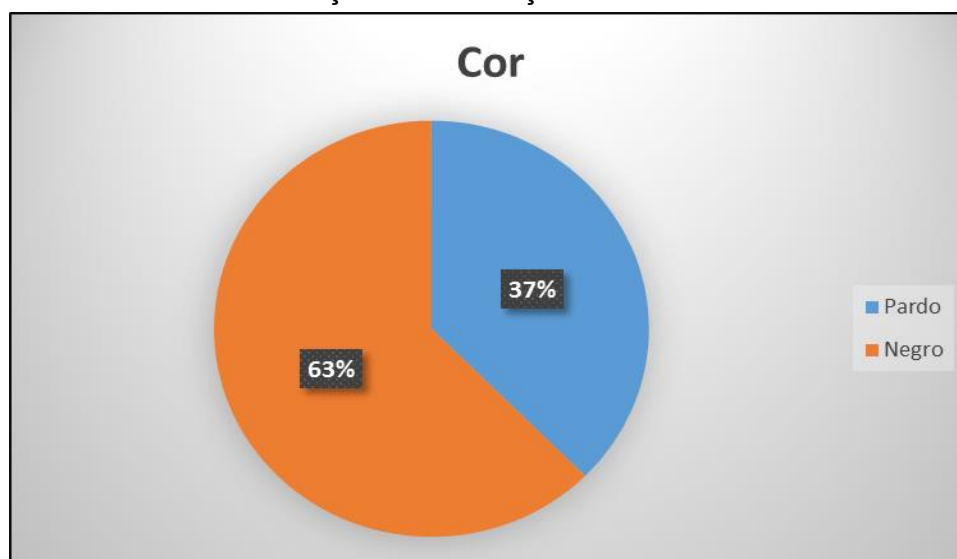
Há, de certa forma, uma importância quanto ao nível de escolaridade, pois saber “ler e escrever” facilita muito nas discussões, leituras e no processo e espaços de participação social que estão inseridas as lideranças comunitárias.

O processo de formação permanente e a troca de informação, importantes para o desenvolvimento de uma participação social plena, tornam-se atividades possíveis a serem realizadas em virtude do nível de escolaridade dessas lideranças. Nesse contexto os dados se apresentam com um diferencial na realidade das lideranças comunitárias entrevistadas. Por outro lado também, torna-se preocupante

o fato de mais de 50% dos sujeitos da pesquisa, apesar da idade superior a 25 anos, não ter atingido o ensino médio, o que evidencia a dificuldade de acesso à educação de parcela significativa da população da cidade.

Outro dado importante refere-se a cor/ raça das lideranças comunitárias entrevistadas. Observamos que a maioria das pessoas entrevistadas se considerava negras (63%) e aquelas que não se consideravam negras eram pardas, sendo um percentual bastante considerável de 37% delas.

Gráfico 6 – Cor/ Raça das lideranças comunitárias entrevistadas



Fonte: dados primários, Bayeux-PB, 2014.

Para analisar estes dados, podemos associá-los à questão da renda familiar das entrevistadas. Referente à renda, podemos perceber que todas as lideranças entrevistadas tinham renda familiar entre 1 a 2 salários mínimos, como mostra a tabela a seguir:

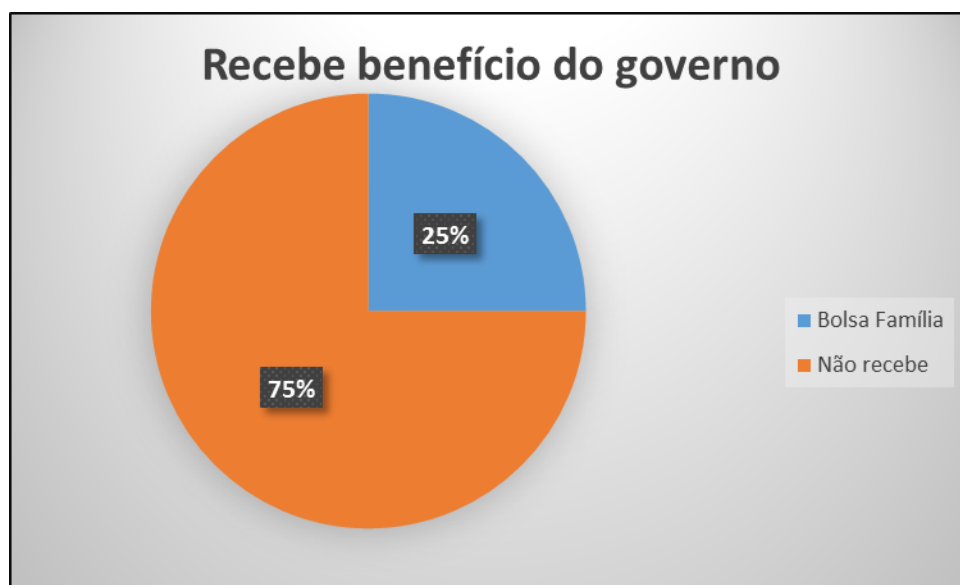
Tabela 02 – Renda Familiar das lideranças comunitárias entrevistadas

Renda Familiar	Quantidade das lideranças comunitárias
Entre 1 a 2 salários mínimos	8
Acima de 2 salários mínimos	0
TOTAL	8

Fonte: dados primários, Bayeux-PB, 2014.

Podemos analisar esse dado associado com aquele que se refere ao fato de as lideranças comunitárias e sua família receberem algum benefício da Política de Assistência Social. Observou-se que a maioria delas não recebiam nenhum benefício do governo (75% delas) e apenas 25% recebia o benefício do Bolsa Família, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Benefício social que as lideranças comunitárias entrevistadas e sua família recebem.



Fonte: dados primários, Bayeux-PB, 2014.

Estes dados podem ser analisados juntamente com a informação de que a maioria das lideranças comunitárias entrevistadas eram mulheres. É sabido que a mulher tem ocupado um papel diferente na sociedade atual e que tem participado de ambientes políticos que outrora não atuava, conforme já salientado anteriormente. Além de ocuparem cargos no governo, as mulheres cada vez mais estão presentes nos diferentes espaços de participação social.

Segundo Costa (1993 *apud* FILHO; REGINO; FERNANDES, 2010, p. 6), há um perfil de mulheres que atuam em movimentos sociais urbanos e pela moradia, pois conforme apresenta, estes movimentos em sua dinâmica cotidiana não se mostram como “homogêneos, assexuados e sem cor”.

Mas que deve - se levar em consideração, como aspecto central de entendimento de tal problemática, a questão da pobreza no que se refere as classes

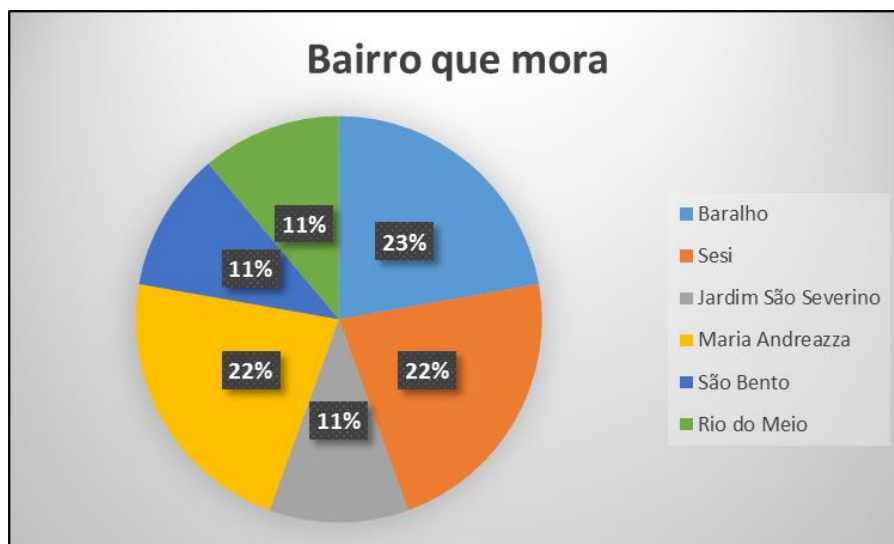
sociais, do gênero e da raça, uma vez que o perfil das pessoas envolvidas em espaços de participação social são mulheres, pobres e negras.

A participação das mulheres como verdadeiras “atrizes sociais”, parafraseando Gohn (2007) no processo organizativos tem se apresentado como um fator preponderante, mesmo que em alguns espaços o protagonismo feminino tenha sido menosprezado e a participação omissa.

É nesses mesmos espaços de participação que as práticas de resistência a desigualdade contidas nas relações de gêneros são combatidas, sendo realizadas pelas próprias mulheres, decorrentes das camadas pobres da sociedade e descendentes de negros brasileiros, os quais vale salientar sofrem com a exclusão social durante anos na sociedade brasileira.

Outro dado que fundamenta a discussão é aquele referente ao local de moradia das lideranças comunitárias. A maioria morava os bairros do Mario Andreazza e do Sesi (sendo 22% delas em cada bairro), tendo também lideranças residentes nos bairros do Baralho, Jardim São Severino, São Bento e Rio do Meio, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 8 – Bairros residenciais das lideranças comunitárias entrevistadas



Fonte: dados primários, Bayeux-PB, 2014.

Para analisar esses dados, torna-se pertinente compreendê-lo junto aos dados referentes ao tempo que as lideranças comunitárias moram no bairro. Assim

foi possível observar que 63% das lideranças comunitárias residem em seu bairro de atuação a mais de 30 anos, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 9 - Tempo que as lideranças comunitárias entrevistadas moram no bairro de atuação



Fonte: dados primários, Bayeux-PB, 2014.

Estes dados se apresentam como importantes, visto que ter vínculo com a comunidade, conhecer a vizinhança, as instituições que atuam no bairro se apresentam de forma relevância para a atuação das lideranças comunitárias, pois isto facilita na busca pelo apoio da comunidade e dos diversos órgãos públicos e privados nas melhorias desejadas.

Isto proporciona o que Galvão (2010) denomina de “redes sociais”. Conforme enfatiza, as mulheres vêm no bairro seu campo de atuação e suas ações são fortalecidas por meio das redes sociais, nas quais elas se unem e buscam melhorias para as famílias e a comunidade de modo geral, nas mais diversas áreas, como educação, saúde, esporte, etc.

Isto também, segundo Galvão (2010), se apresenta como um dos fatores que transformam as relações sociais das mulheres, tanto no âmbito privado quanto público, redefinindo “os papéis dos homens e mulheres no âmbito privado [...] determinado também a forma de inserção e atuação das mulheres na esfera pública” (GALVÃO, 2010, p. 17).

Aliada ao entendimento de Galvão (2010) das “redes sociais” acrescentamos a compreensão do vínculo com o território e a importância disso no processo de

efetivação dos programas, projetos e da própria política de Assistência Social na comunidade.

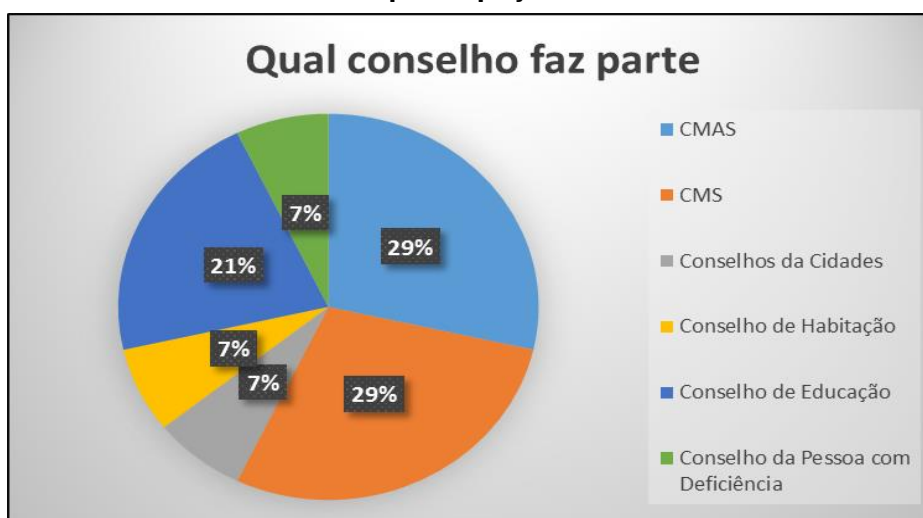
Conforme Guará (2010), um eixo importante do trabalho social no SUAS é o território. Esse eixo dá uma dimensão diferenciada do que já vem sendo posto na política, a ideia de que o serviço busca se aproximar do território de vivência do usuário, buscando atendê-lo em suas demandas de proteção integral.

Assim, estando no território, conhecendo a realidade e a história das famílias usuárias dos serviços do SUAS, as situações de urgências sociais, as lideranças acabam não apenas mobilizando a rede social de proteção, mas também respondendo a essas demandas com prontidão e eficiência.

Nesse meandro, o vínculo com o território das lideranças comunitárias aqui entrevistadas se apresenta como importante nessa compreensão da política, pois elas se mostram como canais de comunicação das situações de vulnerabilidades e riscos sociais, demandando para os serviços as necessidades emergenciais presentes.

Outro dado importante refere-se aquele que revela a atuação das lideranças nas formas institucionalizadas de participação social: os conselhos gestores das políticas públicas. Como mostra o gráfico abaixo 29% das lideranças comunitárias atuavam no Conselho Municipal de Assistência Social e 29% delas no Conselho Municipal de Saúde. E os demais a grande maioria tem uma relação com a Política de Assistência Social:

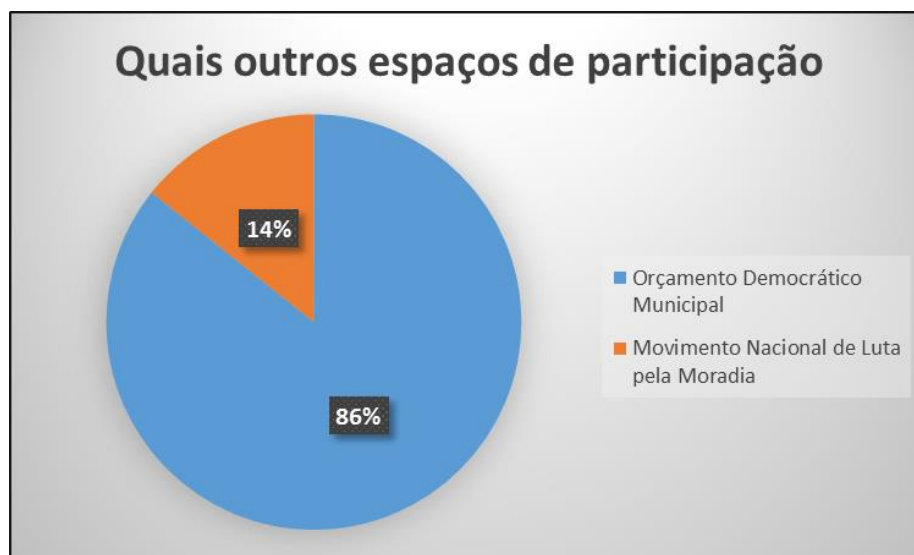
Gráfico 10 – Conselhos gestores que as lideranças comunitárias desenvolvem sua participação



Fonte: dados primários, Bayeux-PB, 2014.

Além desses espaços essas lideranças comunitárias atuam em outros espaços de participação, tais como o Orçamento Democrático Municipal (86% delas) e o Movimento pela moradia (sendo 14% delas), conforme gráfico abaixo:

Gráfico 11 – Outros espaços de participação das lideranças comunitárias



Fonte: dados primários, Bayeux-PB, 2014.

Fazer parte de outros espaços de participação social contribui significativamente para a formação dessas lideranças comunitárias. Além disso, facilita a construção das “redes sociais”. Visto que outros espaços proporcionam o conhecimento de novos atores sociais e novas instituições sociais que podem ou poderão contribuir na busca por mudanças na comunidade como ainda referente à Política de Assistência Social no município.

Observa-se também que a grande maioria das lideranças comunitárias participaram do Orçamento Democrático, o qual se constitui numa possibilidade prática para o exercício efetivo da cidadania. Visto que para as lideranças comunitárias estar nesses espaços de participação dão a elas, conforme Castro (2012) a oportunidade de fazer parte de participação direta, da divisão do poder e da descentralização das decisões no que concerne à elaboração e a execução das políticas públicas.

O Orçamento Participativo ou Democrática também se constitui num espaço de participação privilegiado pelas lideranças comunitárias pois se caracteriza como um instrumento de gestão democrática, proporcionando o acesso a debates,

informações, a reivindicação e a conquista de serviços públicos, visando a qualidade de vida da população. (CASTRO, 2012)

Os dados quantitativos apontaram, portanto, que as lideranças comunitárias são mulheres solteiras e jovens/adultas que vivem em contexto de vulnerabilidade social e fazem parte dos espaços de participação social, como os conselhos gestores e o orçamento democrático. Além disso, estas lideranças comunitárias possuem vínculos com o bairro em que atuam, mostrando o conhecimento delas sobre o território.

3.2 A atuação das lideranças comunitárias e a participação social na Política de Assistência Social em Bayeux/PB

A participação social é um processo de abrange diferentes aspectos importantes para o desenvolvimento de uma participação efetiva e plena. Nesse processo, não se torna apenas importante a realização de ações de lutas e reivindicações por mudanças, é necessário também conhecer as leis, os normativos e os serviços que permeiam o campo de lutas, que nesse caso é a Política de Assistência Social.

Tomando como base isto, a fim compreender a atuação das lideranças comunitárias entrevistadas junto a Política de Assistência Social, abordaremos os seguintes item nessa discussão: o que é ser e o que faz as lideranças comunitárias sujeitos da pesquisa; o conhecimento das lideranças comunitárias sobre as legislações da Política de Assistência Social e Proteção Social; os serviços existentes e demandas colocadas às lideranças comunitárias em seus territórios de atuação e por fim o conhecimento das lideranças comunitárias sobre os serviços de Proteção Social da Assistência Social existentes no território.

3.2.1 O que é ser e o que faz a liderança comunitária sujeitos da pesquisa?

A liderança comunitária, sujeito dessa pesquisa, exerce um importante papel junto à comunidade. Conceituá-la tem sido uma tarefa difícil porém importante no entendimento sobre participação social. Nesse sentido, a fim de conhecer um pouco o que as pessoas entrevistadas entendem ser líder comunitário, na entrevista foi indagado a respeito.

No que diz respeito ao entendimento das lideranças comunitárias sobre o que é ser líder comunitário, nas falas, os principais motivos apontados foram: trabalhar pela comunidade e ver o líder comunitário como sinalizador da falta de proteção social no território. Quando questionado, os entrevistados relataram que:

É ter responsabilidade com a comunidade. Nós não pensamos só em nós, pensamos na comunidade, no povo...É um apoio que a comunidade conta, um degrau a mais para chegar até a comunidade. (Entrevistado 1)

Um líder comunitário é gostar do que você faz primeiramente gostar né? É muito difícil trabalhar com a comunidade, muito difícil até porque envolve muitas coisas em relação à comunidade [...] (Entrevistado 2)

De certa forma é uma doação. Porque a gente faz um trabalho voluntário, que a gente não recebe [...] (Entrevistado 3)

É servir, lidar com as pessoas [...] (Entrevistado 6)

As falas das entrevistas revelaram que há uma compreensão delas sobre o processo de participação social e a importância da liderança comunitária nele. Quando afirmam que “Nós não pensamos só em nós, pensamos na comunidade no povo [...]”, mostra a ideia de lutar, atuar por um coletivo, que neste caso é pela população presente na cidade de Bayeux. Pois como nos apresenta Gohn (2007, p. 252), “o líder não fala por si próprio, mas o faz em nome do coletivo.”

Isto nos remete as contribuições de Queiroz (1999), conforme salientado anteriormente, quando afirma que o entendimento sobre o conceito de liderança perpassa pela noção de indivíduo e do coletivo. Assim o estudo sobre lideranças envolve dois pólos, os quais devem ser compreendidos conjuntamente, pois seu conceito envolve a personalidade do indivíduo e a sua situação social.

No que se refere à atuação do líder como um representante da comunidade a fim de sinalizar as situações de desproteção social no território, as falas abaixo evidenciam essa ideia:

[...] tomar conta de uma associação e ser só um presidente mais não é, ela exige muita atenção de você, pronto, se tem uma pessoa doente de uma comunidade você vai socorrer ela pra levar em um hospital a procura de um carro, problemas de crianças, olhar os meninos aqui que ficam abandonados, crianças que a mãe dar, que espanca, problemas de senhoras, como eu já fui, já levei caso a frente de senhoras de noventa anos que a filha bateu, espancou, e a gente tem que chamar também a polícia pra levar, internar e fazer o processo inteiro, ir até o ministério público, então pra mim são esses os problemas, outro problema energia, falta de energia na rua, o orçamento que nunca é feito, o esgotamento

sanitário, tem que estar sempre na prefeitura debatendo, correndo atrás, e enfim são várias ações, sempre são muitas[...] (Entrevistado 4)

De repente a rua que tá lá naquela comunidade e a alguém está sendo prejudicado em relação ao saneamento, então o papel de um líder comunitário é exatamente esse, é juntar um grupo de pessoas da comunidade dele e trabalhar isso aí [...] (Entrevistado 5)

As falas evidenciam por um lado que as lideranças comunitárias buscam melhorias da comunidade e ao fazer isso, exercem uma participação social efetiva visto que a participação consiste “nas lutas sociais dos homens, para defesa dos interesses coletivos amplos; [...] obtenção ou extensão de benefícios e bens coletivos etc.” (GOHN, 2007, p. 246).

Deste modo, as lideranças comunitárias entrevistadas exercem uma participação social efetiva, visto que com a atuação delas buscam “[...] a universalização dos direitos sociais, a ampliação do conceito de cidadania e a interferência da sociedade no aparelho estatal” (SOUZA, 2009, p. 173).

Assim, a participação social consiste antes de tudo na busca por objetivos e necessidades demandadas pelas classes sociais, sendo por vezes as necessidades básicas de vida e sobrevivência. E isto está presente na fala das entrevistadas quando afirmam que buscam resolver “ [...] problema de energia, falta de energia na rua, o esgotamento sanitário [...]”.

Isso nos remete as contribuições de Marx e Engels, quando afirmam que a luta dos homens se dá em primeiro lugar pela manutenção das condições de existência dos homens, ou seja, suas necessidades básicas, como “[...] comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais” (MARX E ENGELS, 1996 *apud* SOUZA, 2009, p. 171)

Por outro lado mostra o líder comunitário como peça chave no processo de sinalização da desproteção presente em seu território de atuação. O líder comunitário vive e vivencia constantemente as situações de vulnerabilidade social e de risco nas quais a comunidade onde mora e atua passa.

Eles apontam essas carências para o poder público e buscam a resolutividade dessas situações. Assim, conforme aponta Queiroz (1999), as lideranças populares apresentam as necessidades da comunidade através do envolvimento nos processos de lutas e mobilizações e ao fazer isso acabam indo de encontro ao Estado.

Deste modo, faz parte do processo de atuação da liderança comunitária conhecer as situações de desproteção social presentes no território e assim se apresentam como primordial no processo de constituição da Política de Assistência Social, na busca pela efetivação dos seus eixos de territorialização e participação social.

Nesse meandro, sua atuação configura-se como primordial para a materialização da referida política no território. Como ainda, indo mais além, se apresentam como importante para as demais políticas, uma vez que sinalizam as demandas de diversas naturezas e necessidades, como falta de saneamento básico, serviços de saúde e infraestrutura.

Apesar de ser evocado apenas por uma liderança comunitária entrevistada, outra fala que complementa essa discussão é aquela na qual mostra a necessidade do líder comunitário estar articulado com as políticas públicas, conforme fala abaixo:

E eu acho que pra você ser um bom líder comunitário você tem que estar envolvido com as políticas públicas, e correr atrás das políticas públicas do município é difícil, porque nem todas as pessoas elas entendem realmente o que é ser um líder comunitário [...] hoje eles acham que ser um líder comunitário e para estar na política, e aí não é só a política partidária que a gente precisa e sim as políticas públicas. (Entrevistado 6)

Observa-se em complementação a esta fala, também evidenciamos aquela que aponta a necessidade da presença da liderança comunitária no território de atuação, pois se assim não fosse, a política pública não chegava e as necessidades comunitárias seriam “esquecidas” nos territórios, potencializando as situações de riscos e vulnerabilidades sociais.

Você tem que ter coragem, peito e raça porque senão você não consegue levar não [...] Então eu sou a mulher do desafio eu gosto muito sabe? De chegar lá e dizer eu posso, eu quero e eu vou, porque senão a comunidade morre, morre de fome, morre de querer e o trabalho é esse, pra mim eu faço esse trabalho, mais eu peço muito ajuda. (Entrevistado 7)

A fala evidencia mais uma vez a presença de mulheres nas entrevistas realizadas expressa na fala “eu sou a mulher do desafio [...]”. Isso nos remete a discussão já feita anteriormente da presença das mulheres em espaços de participação social.

Conforme evidenciado anteriormente, a participação das mulheres como verdadeiras “atrizes sociais”, parafraseando Gohn (2007) no processo organizativos tem se apresentado como um fator preponderante, mesmo que em alguns espaços o protagonismo feminino tenha sido menosprezado e a participação omissa.

É nesses mesmos espaços de participação que as práticas de resistência a desigualdade contidas nas relações de gêneros são combatidas, sendo realizadas pelas próprias mulheres, decorrentes das camadas pobres da sociedade e descendentes de negros brasileiros, os quais vale salientar sofrem com a exclusão social durante anos na sociedade brasileira.

Além da questão de gênero evidenciada na fala, a liderança comunitária entrevistada ainda salienta que sem a luta e participação social “[...] a comunidade morre”. A participação social se apresenta como um fator preponderante na luta pela efetivação dos direitos sociais na vida da comunidade. A participação se apresenta como a busca pelas necessidades básicas, como a luta contra “a fome” expressa pela fala. Ao mesmo tempo que salienta a importância da participação social na busca pela efetivação dos direitos sociais, aponta para a fragilidade do sistema de proteção social.

Isso nos remete a questões direcionadas as políticas de proteção social: onde estão? Porque de fato não chegam? Essas indagações nos fazem refletir sobre o sistema de proteção social brasileiro, sua fragilidade e sua materialização em cidade de médio e pequeno porte do Estado, como a cidade de Bayeux.

Para problematizar tal situação, trazemos a discussão de Andrade (2008) quando coloca que para se criar um sistema de proteção social capaz de alcançar os usuários em seu território é necessário ressignificar o modelo de Estado e das políticas sociais, financiamento e qualificação das relações existentes entre o processo de gestão, o Estado e toda rede de proteção socioassistencial, sem deixar de incluir a sociedade civil e a população usuária.

Isso nos remete para a discussão de que o movimento gerado na sociedade brasileira, que busca a ampliação dos direitos sociais e de cidadania, vai de encontro aos interesses econômicos e políticos presentes. Assim conforme Andrade (2008) o ideário neoliberal traz novamente para a política os valores calcados em princípios patrimonialistas, clientelista e paternalistas, em especial no campo social, onde esses valores estão tão fortemente presentes na história política.

Torna-se necessário promover um debate nesse sentido, a fim de impulsionar um sistema, como a SUAS, a se manter e criar formas de resistências com vistas a defesa da cidadania das camadas mais empobrecidas da sociedade, e não contraditoriamente, reafirmar prática conservadoras e paternalistas.

Além dessas as lideranças comunitárias entrevistadas enfatizaram ações de reivindicação e negociação junto aos órgãos gestores. Uma das lideranças entrevistadas destaca que o presidente da UBYES sempre as convoca para reuniões:

A presidente da associação sempre marca reuniões com a gente e quer que a gente se reúna pra convocar secretaria de ação social, prefeitura, pra ver se a gente consegue falar com o prefeito com a secretaria de ação social, mas tem horas assim que a gente não tem aquele apoio total nem da prefeitura nem da secretaria de ação social. (Entrevistado 7)

Além dessas ações evidenciadas nas falas, as lideranças comunitárias salientaram que a participação nos conselhos gestores e em instâncias de participação social também são ações realizadas por eles, conforme as falas abaixo:

A gente **tem participado dos conselhos**. (Entrevistado 1)

A gente participa do plenário do orçamento democrático do município, e [...] **o desenvolvimento do conselho** [...] (Entrevistado 3)

As posições de enfretamento também se dão nos processos de participação social nos quais os homens estão envolvidos. A convocação para as lideranças comunitárias entrevistadas participarem de reuniões junto as representantes do governo e a participação delas nos conselhos gestores e em outros espaços de participação social se apresentam como ações de enfretamento, na tentativa da sociedade de ter suas necessidades atendidas.

Isso nos remete as contribuições de Souza (2009), quando aponta que a participação deve ser vista pela ótica da questão social, visto que dependendo da conjuntura, o homem acaba assumindo posições de enfretamento e elaborando propostas políticas para a melhorias das condições de vida e trabalho da população. E por essa razão o processo de participação é contraditório se apresenta como desafiador para o homem.

Outra fala importante para essa discussão foi aquela na qual o líder comunitário evocou que a UBYES estava pretendendo fazer um levantamento sobre

os dados socioassistenciais das comunidades e que iria apresentar eles junto a gestão, conforme fala abaixo:

Olha, nós estamos pra fazer aqui, nós levantamos dados, inclusive nós estamos pra fazer um levantamento, nós vamos está fazendo todo um histórico familiar, quem é o dono da casa, qual é a renda, se tem renda do governo, bolsa família, os programas do governo federal, se tem documentação, quais são os documentos que faltam, nós juntos com a UBYES fazemos um grande levantamento de dados já pra justamente **contribuir** com a ação social, eu acho que com isso se ela não conseguir de forma efetiva fazer alguma coisa é porque não quer, nós vamos está fazendo um grande levantamento [...] muitas informações que **a gente vai contribuir muito para a ação social** [...] é dessa forma que a gente vai buscar contribuir com a ação social, e que a gente já vem né? (Entrevistado 6)

É importante destacar como a participação social das lideranças aparece na fala do entrevistado e é enfatizada como contribuição à gestão da política. E de fato, a iniciativa das lideranças comunitárias se apresenta para a política com bastante relevância uma vez que pode contribuir com o mapeamento socioterritorial das situações de vulnerabilidade social e risco presentes no território, contribuindo significativamente para a efetivação da Política de Assistência Social no município, como um instrumento de gestão.

Por outro lado também se apresenta como um meio de direcionar as reivindicações das lideranças comunitárias junto à política, visto que sabendo as áreas de maior vulnerabilidade e as situações de riscos sociais mais frequentes eles priorizarão as lutas por melhorias nesses campos e assim iram reivindicar uma política que seja mais efetiva frente a essas necessidades, tornando ela ao alcance das famílias e usuários presentes no território.

A iniciativa aproxima-se do conceito de Vigilância Socioassistencial presente no processo de gestão do SUAS. Conforme a NOB (2005) a vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento de capacidades técnicas para o conhecimento das presenças de vulnerabilidades sociais da população no território por parte dos gestores da política, a fim de desenvolver ações preventivas e aperfeiçoar as ações destinadas aos direitos violados.

Deste modo, a vigilância deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para desenvolver um caráter preventivo da própria Política de Assistência Social. Assim as lideranças comunitárias acabaram por contribuir com o desenvolvimento da política no município, uma vez que não

existe um setor de vigilância social no município. Diante disso, é sabido que a atuação dos líderes comunitários se apresenta como importante na busca por melhorias nas condições de vida da sociedade e na tentativa na efetivação da Política de Assistência Social no território.

Porém, sabe-se que por outro lado essas lideranças no processo de luta e reivindicação por melhorias, necessitam conhecer as leis que permeiam as políticas públicas a fim de desenvolver seu processo de luta de forma efetiva. Tomando como base esta discussão, discorreremos abaixo sobre a conhecimento delas sobre as leis e serviços que permeiam a Política de Assistência Social.

3.2.2 Conhecimento das lideranças comunitárias sobre as legislações da Política de Assistência Social e Proteção Social: o desafio da participação social

Conhecer as leis que permeiam o campo da Política de Assistência Social no município de Bayeux se apresenta como uma tarefa essencial pelas lideranças comunitárias na busca por direitos neste campo. Isto mostra a importância da apropriação do conhecimento por parte dessas lideranças na busca da cidadania e no processo de participação social. Visto que “[...] o conhecimento da legislação é um dos caminhos para o exercício da cidadania plena” (TESSAROTTO, 2008, p. 1).

Deste modo, foi questionado às pessoas entrevistadas quais legislações eram conhecidas por elas. A maioria das lideranças comunitárias, evocaram não conhecer as leis ou normas que regulamentam a Política de Assistência Social, conforme as falas abaixo:

As leis, os artigos, essas coisas, não. Eu sei que tem, mas não sei dizer quais são. (Entrevistado 1)

Não, no momento não. Porque a gente na verdade vive o dia-a-dia né? Nas ações que... na realidade mesmo, agora quando é na verdade necessita de que a gente procure esse caminho que é a lei né? E se regulamenta tudo isso, aí a gente se aprofunda mais, busca a se aprofundar né? Mas é mais as necessidades que a comunidade apresenta que a gente corre atrás. (Entrevistado 2)

Não. Já ouvir falar mais[...] (Entrevistado 4)

Não, não lembro não. (Entrevistado 5)

Não. (Entrevistado 6)

Observa-se que o conhecimento adquirido pelas lideranças comunitárias eram aqueles presentes no dia a dia de vivência no território e espaços de participação social. Este tipo de conhecimento também é predominante. Conforme apresenta Gohn (1994), a consciência gerada no interior dos grupos de participação social permite o entendimento sobre o modo de vida de parte da população, tanto no presente quanto no passado. Esse conhecimento gera uma apropriação sobre o espaço e tempo do ambiente construído. Isto permite uma articulação entre o “saber popular” e o “saber científico”. O que pode ser observado nas falas e nas análises desses dados. Assim, “as categorias tempo e espaço são muito importantes no imaginário popular” (GOHN, 1994, p. 20).

O único que evocou diferente, apenas afirmou que necessitava receber formação a mais da Secretaria de Assistência Social no município e possuir mais conhecimento. Conforme a fala abaixo:

É exatamente isso que eu queria, que a secretaria bem como as pessoas que realmente estão envolvidas nessa política de assistência social e passar para outras pessoas assim, eu tenho conhecimento, mas eu acho que e preciso que as outras pessoas ainda precisam ganhar esse conhecimento, é isso que eu sempre estou buscando lá com os conselheiros para que a gente converse, para que a gente mostre as pessoas até aonde você pode ir [...]a gente tem que ganhar mais conhecimento, eu tenho os meus conhecimentos mas eu quero que as outras pessoas que até hoje não tiveram conhecimento elas também venham a ganhar conhecimento. (Entrevistado 2)

Observa-se que as lideranças comunitárias não possuem conhecimento sobre as leis que regulamentam a Assistência Social e que isto é de extrema importância para a atuação delas nas lutas por mudanças no referido campo, visto que é impossível promover mudanças sobre aquele que não se conhece.

Partindo desse pressuposto Tassarotto (2008, p. 1) salienta que o conhecimento das leis se dá através das publicações que se apresentam como um princípio administrativo, apesar de ser publicado para o conhecimento do povo em geral, é sabido que a população não ler tais publicações.

Como há, portanto, essa carência por acesso às divulgações no meio popular, em especial para as populações mais empobrecidas, torna-se necessário alargá-las, uma vez que o conhecimento de legislações e normas é essencial para a busca por mudanças e por conquistas no meio social.

Além disso, com a organização popular de grupos sociais se desenvolve um processo de educação junto aos espaços de participação social. Nesses espaços, a educação anda aliada à cidadania, pois ela se respalda nos conhecimentos necessários para fomentar “[...] o sonho de transformação, através de uma razão ilustrada [...] pela constituição de classes populares como cidadãos, sujeitos de direitos” (GOHN, 1994, p. 12).

Essa cidadania, por sua vez, perpassa por conhecimento de vários aspectos sociais, econômicos e jurídicos que se constituem como bases de alicerce das demandas incorporadas pelas reivindicações do grupo popular.

Assim, conhecer as leis que fundamentam as normas e os direitos, é de extrema importância para a luta, seja via negociação, seja pelo uso da pressão, pela efetivação dos direitos no cotidiano da população que demanda por mudanças.

Buscou-se também investigar o conhecimento das lideranças comunitárias sobre as regulamentações da Política de Assistência Social em âmbito local, isto é, saber o conhecimento delas sobre as leis que regulamenta a política no município. A maioria afirmou também não conhecer tais leis, conforme as falas abaixo:

Sei não. Está faltando informação. (Entrevistado 1)

Não, porque assim, eu participo de várias reuniões, às vezes eu começo a conversar com um amigo ou outro e nos informam né? (Entrevistado 2)

Conheço, na verdade a gente é [...] algumas... então no momento assim eu vou ficar lhe devendo porque a gente está precisando dessa capacitação, dessa atualização. (Entrevistado 3)

Não estou por dentro dela não sabe? (Entrevistado 5)

Não. Não sei do que se trata. (Entrevistado 6)

As leis daqui, a de ação social eu sei que é uma, uma lei que a gente tem uma só do município que é da prefeitura [...]eu não olho muito para essas coisas não, e fora as outras, mas eu também não vou atrás não sabe? Se você for olhar as leis daqui você vai é preso. (Entrevistado 7)

A falta de conhecimento das lideranças se apresenta numa problemática no processo de luta delas como já foi sinalizado anteriormente. Além da falta de conhecimento das legislações que normatiza a política em âmbito nacional, tais como a Constituição Federal, a LOAS, a falta de conhecimento sobre as leis municipais que regulamentam a Política de Assistência Social se apresenta como um problema no processo de participação dessas lideranças em especial no âmbito

local, visto que como promover mudanças na política local sem conhecer as normas nacionais, estaduais e municipais?

É bem sabido que para lutar por algo é necessário não apenas conhecer as necessidades locais presentes na comunidade, mas também conhecer as leis criadas, com o objetivo de modificá-las ou incorporar novas leis para situações não observadas nas legislações já existentes.

Ainda observa-se que não há uma divulgação das leis e normativos em âmbito municipal. A população de modo geral não conhece como a Política de Assistência Social é regulamentada na cidade, visto que essas informações além de não serem divulgadas, não podem facilmente ser acessadas, ficando restritas ao governo local presente no momento da gestão. O que evidenciado na fala quando a liderança comunitária entrevistada expressa que “[...]Se você for olhar as leis daqui você vai é preso”.

Não há uma democratização das informações e das leis, visto que há o monopólio e controle das situações que permeiam a política, fragilizando dessa forma toda lógica de participação e controle social presente na política de Assistência Social./

Essa discussão nos remete aquilo que Assis; Villa (2003) salienta sobre a democratização da informação no processo de controle social das políticas públicas. Conforme as autoras o controle social e a democratização da informação reforçam um a outro.

No caso específico da Política de Assistência Social, não basta torna as informações acessíveis aos cidadãos. É necessário um amplo processo de formação e de construção de uma cultura de direitos. A instituição da Assistência Social como direito garantido na Constituição Federal e na LOAS ainda não foi incorporada pela sociedade e a trajetória de assistencialismo, clientelismo para fins eleitorais ainda está presente no cotidiana desta política, mas precisa ser superada.

Nesse meandro, as capacitações e formações são caminhos que levam a socialização de democratização das informações. Deste modo, as lideranças comunitárias foram indagadas a respeito. A maioria afirmou que não recebeu ou não participou de formação ou capacitação, conforme as falas abaixo:

Não, infelizmente não. (Entrevistado 5)

A gente só foi uma vez pra uma que veio da universidade de João Pessoa agora eu não lembro o nome dele, ele veio fazer uma vez com a gente ficou de vir e não veio mais, ele fez só uma palestra e não disse o que era quando ia dizer na segunda palestra e quando foi na segunda palestra não compareceu mais [...](Entrevistado 7)

Estas falas juntamente com aquelas que também falam do conhecimento sobre leis referentes a Política de Assistência Social podem ser analisadas de acordo com o que afirma Gohn (1994) sobre o caráter educativo presente nos espaços de participação social.

Segundo ela, o caráter educativo pode ser construído de várias formas e em vários planos. Uma delas é aquela que Gohn (1994) chama de “a dimensão da organização política”. Conforme a autora, a organização do grupo se dá através da consciência adquirida pelo conhecimento dos direitos e deveres que a população tem. Em outras palavras, um grupo de lideranças comunitárias organizado é um grupo consciente sobre seus direitos.

Mas ainda segundo a autora, essa consciência se constrói com base em vários fatores, como acúmulo de informações “dispersas sobre como funciona tal órgão público, como se deve proceder para se obter tal verba, quem administra tal fundo, quais são os agentes que estão presentes na gestão de determinado bem ou equipamento público, etc.” (GOHN, 1994, p. 17).

Nesse processo de consciência do grupo sobre seus direitos, as formações e capacitações se apresentam como ações essenciais para ter acesso ao conhecimento necessário para sua exercer uma participação social plena.

Além disso, tornou-se necessário compreender o entendimento das lideranças comunitárias sobre proteção social. A maioria das lideranças comunitárias entrevistadas evocaram que o conceito de proteção social está ligado ao acesso as políticas públicas, conforme a fala abaixo:

Eu acredito que seja aquela [...] que tenha um apoio social seja ele de um aluguel, de um auxílio a alimentação, que ele seja encaminhado para uma qualificação. Eu acredito que isso seja uma das formas de proteção social, seja a família, o pai a mãe, seja atendida pelo psicólogo, seja orientada, e fora as políticas públicas, direito a saneamento, a saúde, a educação, a moradia, então eu acredito que tudo isso seja uma proteção social. (Entrevistado 6)

Proteção social é uma coisa importantíssima desde que as famílias estejam com proteção mesmo, hoje eu não vejo uma proteção social da maneira que eu acho que deveria ser eu acho que a assistência, tem que ter mais assistência em relação a essas famílias [...] A saúde, a secretaria de

educação, e bem como a assistência tem que fazer trabalhos relacionados aquelas pessoas, o grupo em geral. (Entrevistado 3)

A família só está protegida quando o pai tem um emprego, quando eles têm direito à alimentação, a educação, ao lazer. Proteção é ter a família junta. (Entrevistado 8)

Essa fala nos remete a discussão sobre proteção social apresentada por Sposati (2009). Conforme a autora o sistema de proteção social público teve seu início no século XIX com o processo de industrialização. Com ele se desenvolveu o processo de vulnerabilidade e insegurança social, em razão da expansão do trabalho assalariado.

Até nesse momento a sociedade vinha garantindo a proteção social por meio da filantropia e solidariedade tradicionais, muito ligadas a Igreja Católica. Porém a industrialização e a urbanização dela decorrente, colocou-se em cheque esse modelo de proteção social, pois ampliou os riscos das famílias de trabalhadores de caírem na miséria em razão de não possuírem um salário no mercado de trabalho. Os riscos sociais são muitos, como doença, velhice, desemprego ou morte.

Diante desse novo quadro de relações sociais, foi posto ao Estado o dever de ofertar a proteção social, inicialmente criando mecanismos para a garantia de renda, quando não se tinha ela pela via do trabalho, e posteriormente criou-se um conjunto de serviços e benefícios a fim de promover o bem estar social.

Deste modo, conforme Sposati (2009) a proteção social se define como um conjunto de iniciativas públicas, de responsabilidade estatal para prover serviços e benefícios sociais a fim de enfrentar situações de risco social ou vulnerabilidades sociais.

Nos países ocidentais a partir do século XIX a proteção social se organizou não apenas voltadas para os serviços e benefícios, mas associou a um sistema de obrigações jurídicas e acabou por dar origem a novos direitos na esfera pública, surgindo assim os direitos sociais.

Não diferente desse entendimento, as lideranças comunitárias em sua maioria evocaram a necessidade das políticas públicas estarem junto as famílias, visto que a proteção social se faz quando os serviços e benefícios estão assistindo a população de forma a alcançá-la.

Outra fala que complementa o entendimento de proteção social apresentado por Sposati (2009) é aquela que enfatiza que uma família protegida é aquela que tem seus direitos garantidos conforme a fala abaixo:

Eu acho que uma família esteja protegida socialmente é [...] Ela tem que ter seus direitos garantidos, ela tem a saúde garantida. Entendeu? (Entrevistado 1)

Apesar do entendimento sobre proteção social apresentado pelas lideranças comunitárias, observa-se que não há uma compreensão aprofundada do Sistema de Proteção Social no Brasil. A questão da integralidade das políticas sociais que compõem a Seguridade Social no Brasil é um dos pontos que não fica claro para as lideranças comunitárias entrevistadas.

A Constituição Federal de 1988 que implementa no país o Sistema de Seguridade Social o coloca como um sistema descentralizada, com a integração das políticas setoriais. Isto é, as ações de Saúde, Assistência Social e Previdência Social devem ser desenvolvidas de forma articuladas e integradas com um objetivo de constituir uma rede de proteção social para a população.

Porém, aconteceu que cada política foi desenvolvendo suas legislações e ações de forma individualizada e específica. Isso, conforme apresenta Monnerat; Souza (2011) se apresentou num problema da necessidade de integração, visto que mesmo as políticas sociais que mais avançaram numa direção de um novo arcabouço político – institucional se confrontam com limites estruturais da sociedade brasileira, necessitando promover uma intersectorialidade com as demais políticas sociais, para assim compor uma rede de proteção social.

Assim o conceito de intersectorialidade, conforme Monnerat; Souza (2011) está voltado para a construção de integração entre setores e instituições governamentais e não governamentais, com o objetivo de enfrentar os problemas sociais complexos postos na sociedade, os quais, vale dizer, não podem ser solucionados apenas por um setor do governo ou área de política pública.

Deste modo, torna-se necessária “[...] a integração entre as políticas, uma vez que tanto a Seguridade Social quanto a intersectorialidade se confrontam e devem responder à complexidade das demandas sociais contemporâneas” (MONNERAT; SOUZA, 2011, p. 42)

Essa falta de integralidade das políticas de Proteção Social no Brasil trouxe efeitos no entendimento da população brasileira sobre as políticas sociais, visto que a população passa a entendê-las como políticas sociais individualizadas e

independentes. Por isso mesmo as lideranças comunitárias entrevistadas mostraram fragilidades no entendimento sobre o sistema de Proteção Social brasileiro.

Além de conhecer as leis, torna-se necessário o conhecimento sobre os serviços de proteção social presentes no território de atuação das lideranças comunitárias entrevistadas, visto que é de fundamental importância no processo de participação social dessas lideranças comunitárias. Deste modo, discorreremos a respeito.

3.2.3 Serviços existentes e demandas colocadas às lideranças comunitárias em seus territórios de atuação

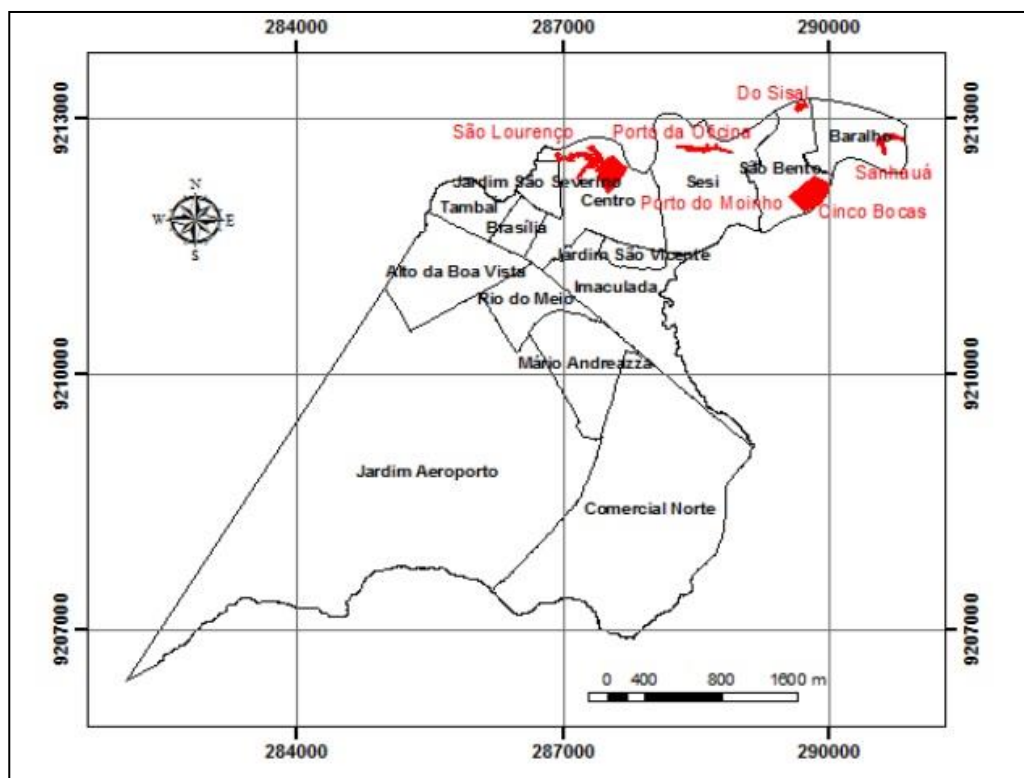
Sobre os serviços existentes ou não no território, as lideranças comunitárias evocaram a falta de infraestrutura, como iluminação das ruas e esgotamento sanitário e em razão disso elas acabam por demandar do governo local resolutividade das situações, conforme as falas abaixo:

Bem, a gente tem feito, a gente faz os projetos tudinho ao prefeito como? Esgotamento que a gente não teve sanitário, levamos já faz seis anos que a gente leva inclusive mês passado a gente levou um [projeto] pedindo o esgotamento sanitário porque aqui, eu digo mermo, quiser botar bote, fezes na rua, xixi, é bicho, lixo, tudo isso a gente pensa em combater [...] (Entrevistado 6)

Olha, a gente faz de todas as formas, por exemplo: uma lâmpada queimada, uma rua como eu acabei de falar com você, um calçamento que está estourado [...] (Entrevistado 8)

As lideranças comunitárias além de identificar tais demandas se envolvem na luta pela busca por ter esses serviços implementados na cidade de Bayeux. Visto que, a questão da falta de esgotamento sanitário é uma problemática presente no município, uma vez que a maior parte da cidade sofre com a falta dele, em especial as comunidades próximas os rios que banham a cidade, como a comunidade do Porto do Moinho, localizada no Bairro Jardim São Severino, a comunidade Três bocas no São Bento, a comunidade Sanhauá no bairro do Sesi, a Porto da Oficina no Bairro São Bento e por fim a comunidade do Sisal no Baralho. Conforme a figura abaixo:

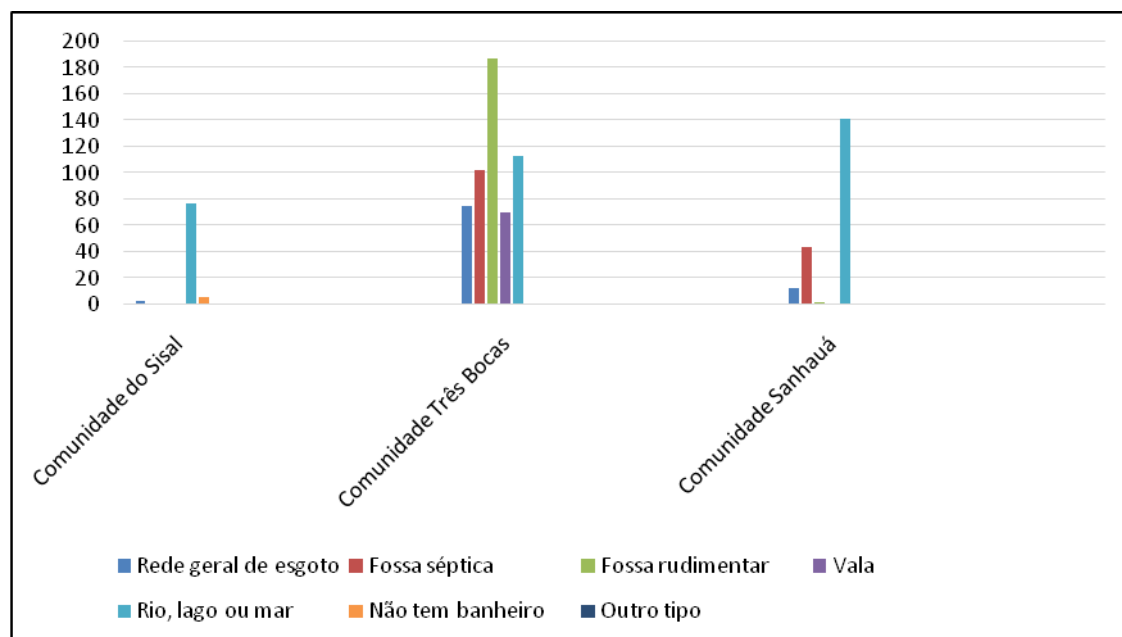
Figura 03 – Região da cidade de Bayeux em zona de manguezal segundo os bairros da cidade em 2010



Fonte: Base cartográfica: IBGE, 2015.

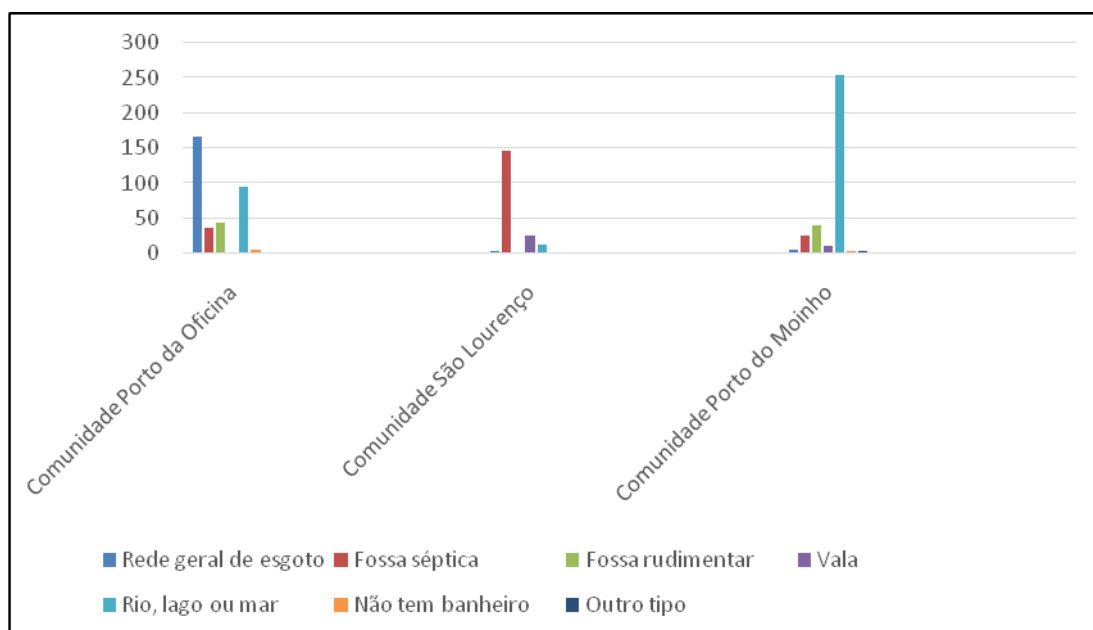
Observa-se na figura que existem bairros na cidade que estão localizados às margens dos rios, em especial ao rio Sanhauá. Essa região é a mais afetada pela falta de esgotamento sanitário, apesar de quase toda a cidade e os bairros mais distantes como Jardim Aeroporto e Mario Andreazza não possuem rede geral de esgoto, sendo o esgotamento feito através da criação de fossas sépticas. Assim grande parte da cidade sofre com a falta de esgotamento sanitário, sendo as regiões supracitadas as mais afetadas por essa falta, conforme os gráficos abaixo:

Gráfico 12 – Tipo de esgotamento sanitário por domicílios em aglomerados subnormais em Bayeux em 2010



Fonte: dados secundários, IBGE, 2015.

Gráfico 13 - Tipo de esgotamento sanitário por domicílios em aglomerados subnormais em Bayeux em 2010



Fonte: dados secundários, IBGE, 2015.

Observa-se que através da figura e das tabelas que essas unidades territoriais se apresentam como aglomerados subnormais³⁷, visto que segundo Costa (2013) elas possuem características que as definem como tal, tais como: a ocupação de terra de forma ilegal, uma vez que não há comprovação jurídica de posse nem regularização, a precária presença dos serviços públicos na região, em especial aqueles considerados primordiais como esgotamento sanitário e a coleta de lixo.

Observa-se através dos gráficos que a população sofre diariamente com a falta de saneamento básico ou com problemas decorrentes dele. No gráfico 12 verifica-se que o esgotamento sanitário pelas comunidades do Sisal, Três Bocas e Sanhauá é despejado no rio.

No gráfico 13 verifica-se que na comunidade Porto da Oficina a maioria possui o tipo de esgotamento sanitário era através de rede geral de esgoto, tendo também uma grande quantidade que despeja os dejetos em rio. A Comunidade São Lourenço tem a fossa séptica como tipo de esgotamento mais utilizado e a Comunidade Porto do Moinho também apresenta o tipo de esgotamento o rio.

Esses dados nos revela a situação vivenciada e acompanhada por grande parte das lideranças comunitárias entrevistadas uma vez que ao observar o gráfico 7 notou –se que grande parte delas eram proveniente desses bairros que sofrem com a falta ou precária situação de saneamento básico, por isso mesmo a busca delas por mudanças e melhorias nesse campo.

Tal luta torna-se de extrema importância para a vida comunitária saudável e com qualidade de vida, visto que conforme Adriano *et al* (2000) a qualidade de vida de uma população depende de diversos fatores para suas condições de existência, como acesso a bens e serviços econômicos e sociais, como emprego e renda, educação de qualidade, alimentação, acesso a serviços de saúde e assistência social, habitação adequada, transporte público de qualidade e a necessidade de acesso a saneamento básico bem estruturado e adequado.

O saneamento básico além de permitir a população ter um ambiente agradável e seguro para viver em sociedade, também influencia significativamente na saúde da população, sendo um dos principais instrumentos da saúde preventiva,

³⁷ Conforme o IBGE (2011) Aglomerados suburbanos “É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”.

visto que a falta dele acarreta o desenvolvimento de diversas doenças, que além de afetar negativamente a qualidade de vida das pessoas dessas comunidades, se transformam em outra principal pauta de reivindicação, por serviços e a assistência à saúde, também precários no município.

Em razão desses fatores o saneamento básico é colocado como primordial para o desenvolvimento sustentável das cidades e a boa qualidade de vida. Conforme Herculano (2000) a ONU elencou algumas metas a serem alcançadas pelas cidades até os anos 2000 como primordiais no processo de qualidade de vida das populações que nelas residem. Além de acesso à educação básica, erradicação do analfabetismo, a proteção à infância, acesso à água limpa, ter saneamento básico de qualidade se apresentou com uma dessas metas.

A fala também sinalizou o papel das lideranças comunitárias como sinalizadores das situações de vulnerabilidades e riscos sociais presentes no território de atuação. Na fala isso fica claro quando a liderança salienta que já havia elaborado projetos na perspectiva de melhoramento do saneamento na comunidade. Elas mais uma vez se apresentam como interlocutores importantes para a construção e reconstrução das políticas públicas no território de vivência das famílias.

Assim observa-se que o papel da liderança está presente entre sua ação individual, expressa na ação das lideranças comunitárias em buscar a resolutividade dos problemas existentes na comunidade, e sua ação coletiva, visualizada na busca por mudanças por um coletivo, que nesse caso é a comunidade que atuam tais lideranças comunitárias entrevistadas. Deste modo, as lideranças são antes de tudo, conforme afirma Queiroz (1999) referências de ações coletivas, pois suas ações excedem os mecanismos institucionais de democratização e participação de uma sociedade.

As lideranças comunitárias também evocaram a falta de serviços e programas na área de segurança alimentar, salientando que elas próprias buscavam dar respostas essa situação, conforme a fala abaixo:

[...] ações como essa na ação social a gente tem também aqui com a parceria do Sesc, a gente tem muito essa preocupação aqui devido por ser uma comunidade que tem uma boa parte dela seja carente, a gente tenta também fazer essa parte social que é na doação de alimentos, de um curso, por exemplo: nós temos uma parceria com o Sesc Paraíba que doa pra gente de quinze em quinze dias ou quase semanalmente doações de

alimentos, seja ele feijão, seja ele é macarrão, seja ele inhame, macaxeira, tem essa parte social aqui também [...] (Entrevistado 6)

[...] a gente faz distribuição de sopa todos os dias e trabalhamos diariamente com a auto estima de cada mulher [...] (Entrevistado 7)

Observa-se que as lideranças também atuam com ações de enfrentamento à fome nas comunidades, a qual é causada pela pobreza presente na cidade, fazendo parcerias com órgãos como o Serviço Social do Comércio (SESC) para a distribuição de alimentos.

É verdade que a noção de assistência social, que se evidencia pela forma de atendimento, passa como sendo assistencialista, como programa pontual, realizado em parceria com instituição não governamental, sem uma garantia universal de acesso a alimentação. Contudo, isto nos remete a um debate sobre a questão da segurança alimentar no Brasil.

Segundo Yasbek (2004) o conceito de segurança alimentar no contexto brasileiro está claramente associado a questão da pobreza e do desemprego, visto que esses dois aspectos são as principais causas da fome no país, já que “[...] o aumento da capacidade produtiva no país não resultou na diminuição relativa dos preços dos alimentos nem na maior capacidade de aquisição desses alimentos pelos segmentos mais pobres da população.” (YASBEK, 2004, p. 106)

Com base nessa problemática foi que ainda conforme a autora se iniciou no ano de 2001 um debate público, com participação de diversos segmentos da sociedade, o qual partir do pressuposto que a questão do direito à alimentação deve ser assegurar pelo Estado.

Desse debate emergiu um documento assinado pelo então presidente da época, Luiz Inácio Lula da Silva. Tal documento segundo Yasbek (2004) apresenta a alimentação como um direito humano básico na perspectiva de combater a fome a miséria.

A partir desse movimento se objetivou formular uma política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira. Assim segurança alimentar passa a ser definida como a garantia dos direitos a todos de acessar alimentos com qualidade e em quantidade suficiente e permanente. Deste modo o país deveria ser o responsável por assegurar tal direito, respeitando as características culturais de cada povo, no que se refere às questões de hábitos alimentares.

Em 2003 o governo criou o Projeto Fome Zero com o objetivo de desenvolver ações públicas voltadas para alimentação e nutrição no país, sendo lideradas pelo o Ministério Extraordinário de Combate à Fome (MESA). No ano seguinte o MESA é substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Este foi criado com o objetivo de promover as políticas públicas de caráter social, buscando criar um sistema de proteção social, com três vias de atuação, sendo estas:

1. Transferência de Renda: Programa Bolsa Família, que constitui a integração de diversos programas de distribuição de renda previamente existentes (Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação);
2. Sistema Único de Assistência Social (SUAS): composto por programas baseados em ações de assistência social, capacitação e inserção social, integração familiar e combate ao trabalho infantil;
3. Segurança Alimentar e Nutricional: • Programa Aquisição de Alimentos; • Restaurantes Populares; • Cozinhas Comunitárias; • Banco de Alimentos e Colheita Urbana; • Hortas Comunitárias; • Educação Alimentar; • Distribuição de Cestas Básicas (GONÇALVES, 2011, p. 99).

Afim de seguir essa linha de abordagem da política em 2006, segundo Gonçalves *et al* (2011) foi aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e mas atualmente foram implementados os chamadas Restaurantes Populares se apresentando como um exemplo de acesso a alimentação e garantia da segurança alimentar, constituindo pelo MDS.

Conforme Gonçalves (2011) o Programa de Restaurantes Populares do MDS apoiava as unidades de alimentação e nutrição em centros urbanos, em especial em locais de passagem e proximidade de trabalhadores e indivíduos sobre a situação de risco de insegurança alimentar, principalmente destinados a municípios brasileiros com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O programa tem por objetivo “[...] assegurar e fornecer segurança alimentar à população de baixa renda por meio de sua rede de restaurantes populares em que são servidas refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, com cardápios variados, constituídos de produtos regionais, originadas de processos seguros de manuseio, a preços acessíveis, servidas em locais adequados, confortáveis e capazes de agregar dignidade ao ato de se alimentar” (GONÇALVES, 2011, p. 99).

Nessa iniciativa de implementação dos Restaurantes Populares em diversos municípios, a cidade de Bayeux também recebeu o serviço o qual está em funcionamento até hoje.

O Restaurante Popular da cidade funciona na avenida principal, bem no centro da cidade e oferece refeições à tarde, no horário do almoço e a noite, durante o jantar e sua administração é realizada pela Secretaria de Assistência Social no município. O restaurante não oferece refeição durante a manhã e durante os finais de semana. Para se alimentar, o usuário necessita comprar a refeição no valor de R\$ 1,00 (um real). Convém destacar que o restaurante fornece um número fixo de refeições por dia, de forma que o atendimento diário finaliza quando acaba a alimentação.

Apesar de estar localizado no centro urbano da cidade, as comunidades que sofrem com a insegurança alimentar por vezes não conseguem acessar o serviço, não estando portanto o programa ao alcance da população considerada vulnerável e não podendo cobrir as demandas por alimentação e nutrição presentes na cidade. Desse modo, por falta de alcance, algumas associações de Bairro distribuem alimentação, por meio das parcerias realizadas, para as comunidades existentes na cidade.

Além desses serviços, em sua maioria, as lideranças comunitárias entrevistadas evocaram a existência dos serviços de saúde, ainda que de forma precária, conforme as falas abaixo:

A saúde está muito precária, temos saúde, a gente não consegue tão facilmente uma ficha pra o médico, uma ficha pra o dentista, o posto de saúde que faço parte não tem dentista [...]Falta medicamentos, eu tive que acessar, que entrar até na promotoria para um antibiótico gente, uma amoxilina, gente é um absurdo! A assistência mínima, que é medicamentos! Então a nossa saúde aqui tem mas é muito precária” (Entrevistado 1)

Tem o posto médico, aqui tem o terceiro, porque aqui tem o primeiro, segundo e terceiro, tem aqui que é junto do DMTRAN, tem o posto de saúde, quer dizer, agora acho que todos os postos de Bayeux tá faltando tudo, porque já estou com dois meses que não pego o remédio, pro meu filho graças a Deus não falta não, eu pego lá no posto no grande na Benjamim, ali é o centro de todos os medicamentos de quem toma remédio controlado. (Entrevistado 4)

O PSF daqui é lá na frente, aqui era um PSF, ai tirou daqui e colocou pra lá, o conselho de saúde da gente nem um local tem, porque já pediram até a gente que é no Benjamim Maranhão, mas a gente não tem sala, a gente utiliza uma sala quando chega depois fecha e vem embora, até que deu mais a gente não tem porque o conselho de saúde tem muito dinheiro e era

pra ter uma casa exclusivamente para o conselho de saúde, e o dinheiro que tem onde é que tá? (Entrevistado 5)

Tem posto de saúde ... mas falta muita coisa viu minha querida porque saúde aqui pelo amor de Deus, a saúde deixa a desejar muito. (Entrevistado 3)

[...] temos o PSF [...] PSF é uma [...] é [...] uma unidade de saúde que a gente estamos as vezes brigando por causa de medicamento e hoje em dia no mundo inteiro não é só em Bayeux a saúde é muito difícil, então a briga dos moradores é sobre os medicamentos que falta bastante (Entrevistado 7)

Observa-se, portanto através das falas a presença dos serviços de saúde no território e o reconhecimento das lideranças comunitárias entrevistadas desses serviços. Isso pode ser analisado a partir do conhecimento de que a Política de Saúde passa a ser mais bem estruturada na sociedade que a Política de Assistência Social.

Ela passa a ser ainda que minimamente entendida pela população no que se refere a sua função no conjunto de Sistema de Proteção Social brasileiro. Conforme Dantas (2013) a Seguridade Social brasileira é preconizada na Constituição Federal, definida como um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinada a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência Social e a Assistência Social no Brasil.

A Seguridade Social se configurou como um modelo que buscar priorizar direitos vinculados ao trabalho (previdência), direitos universais (saúde) e os direitos seletivos (Assistência social).

Apesar da proposta da Seguridade Social se constituir em ações integradas, o processo de implementação do sistema no Brasil se configurou de forma fragmentada, criando legislações específicas mesmo que essas foram embasadas na Constituição Federal. Nesse processo algumas políticas passaram a avançar mais do que outras e o acesso a elas também, como por exemplo a Política de Saúde.

Além desse processo diferenciado de implementação das políticas, a partir dos anos de 1990 o projeto neoliberal trouxe alguns rebatimentos a Seguridade Social brasileira desconsiderando os avanços ocorridos através das lutas sociais.

Isso ocorreu porque o projeto neoliberal atendia as necessidades políticas, ideológicas, como ainda econômicas do capital. A consequência foi o entrave na garantia dos direitos conquistados, redimensionando o Estado, fundamentado no mercado livre e no mínimo social. (DANTAS, 2013)

Com isso, ocorre uma série de mudanças na atuação do Estado, entre elas o corte dos benefícios sociais, degradação dos serviços públicos, desregulamentação do mercado de trabalho, desaparecimento de direitos públicos dos trabalhadores.

Nesse meandro, conforme Dantas (2013), quem sofre com os rebatimentos do neoliberalismo no campo dos direitos sociais e a classe trabalhadora que acaba não podendo “pagar” para ter acesso aos serviços, ficando à mercê daquilo que o Estado garante de forma precária e fragilizada.

Visto que o Estado transfere a responsabilidade pela garantia dos direitos sociais para o mercado e a sociedade civil. Isto pode ser visto quando a liderança comunitária evoca que tem acesso à saúde no seu território de forma precarizada.

Além de enfatizar os serviços de saúde, as lideranças comunitárias também evocaram a existência de serviços da Política de Educação no território de atuação delas, conforme as falas abaixo:

[...] estamos lutando por um colégio que é o colégio Martim Leitão, nós temos dois colégios aqui na comunidade que é o colégio Getúlio Vargas e o colégio que foi do estado que criaram, que é o Martim Leitão, que tem duas salas grandes, tem a diretoria, tem uma cozinha, banheiro, tem uma estrutura que a gente poderia está utilizando para a comunidade. (Entrevistado 6)

Educação tem um colégio aqui, tem... tem o Sesi, tem o Irineu, tem o.... o Dom Elder, tem o[...] ali no centro, já no fim [...]Senai é uma escola também, e agora que o Sesi colocou uma escola esse ano, do primeiro ao terceiro ano, e essa escola é muito importante pra as crianças de hoje que tá e vai ter é [...] estudo de manhã e de tarde, por enquanto, e no outro ano, no terceiro vai estudar no Sesi e no Senai. Ai estuda uma parte de manhã e outra à tarde, quem estuda a tarde faz o curso de manhã, [...] ai quer dizer que já está ótimo porque antes não tinha isso” (Entrevistado 4)

Só tem uma escola ali, não sei nem até que série, sei que só pega até oito anos criança, porque não tem o segundo ano lá, eu só sei porque eu fui com uma pessoa que estava precisando, se mudou e veio pra cá e a gente foi lá e a diretora disse que não podia porque não tinha aquele ano que ela queria [...] (Entrevistado 5)

Tem creche e escola. (Entrevistado 2)

[...]escolas estaduais e municipais. Temos também uma escola de formação de professores (magistério) [...] A escola também é muito importante, um bairro sem escola não é um bairro, educação é tudo. Nas escolas são formados cidadãos. Aqui nas escolas têm um acompanhamento, se a criança não vai escola, eles ligam pra saber o porquê. Na escola que a gente começa aprender as coisas. É na escola que a gente chega a algum lugar. É através da escola que damos o primeiro passo. A educação precisa de muito mais, mas precisamos trabalhar com o que temos. Quando você

ama a profissão você vai, quando aluno quer estudar ele não falta. A creche do nosso bairro está sendo reformada. (Entrevistado 8)

A Política de Educação no Brasil tem sua origem presente deste o período colonial no país, com a vinda dos jesuítas. Com o passar dos anos e com as mudanças dos governos ela foi se modificando e ampliando suas bases. Porém, conforme apresenta Dourado (2007) com a democratização do país muitas mudanças aconteceram na educação brasileira, através da Constituição Federal (CF) de 1988. Pois a partir da CF 1988, a educação passa a ser inscrita como “direito social inalienável”, de responsabilidade entre os três entes federativos e possuindo recurso próprio.

Apesar dos avanços que a CF 1988 trouxe, com a entrada nos anos de 1990, não diferente demais políticas sociais, a educação sofre com o advento do projeto neoliberal, com a implementação de novos modelos de gestão, os quais tinham por objetivo introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade presente na lógica capitalista.

Apesar dos embates presentes durante a década de 1990, no ano de 1996, é instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, com o objetivo de reger o sistema de educação no país, normatizando cada segmento educacional. Por meio dela foram normatizadas as escolas e creches, sendo possível oferecer educação gratuita para todos.

Por ser uma política bem definida e consolidada, sendo a escola expressão maior dela, as lideranças comunitárias passam a reconhecer facilmente os equipamentos, apesar de que não possui um entendimento aprofundado da política e nem enxergá-la como política importante de articulação com a Seguridade Social brasileira.

Outro dado relevante foi aquele que procurou saber quais serviços de proteção social presentes no território foi fruto das lutas e reivindicações das lideranças comunitárias. A maioria evocou não ter participado do processo de constituição dos serviços no território, que quando passou a ser líder comunitário eles já existiam, conforme as falas abaixo:

Não, quando eu cheguei ele já existia né? (Entrevistado 5)

Não, eu não acompanhei não. Quando eu cheguei aqui no Mario Andreazza eles já existiam, só melhorou um pouco, melhorou muito né? Assim o CRAS

eles não tinham os serviços que tem hoje em relação ao apoio que eles têm, uma estrutura boa, os postos de saúde também né alguns deles tiveram reforma, as escolas também, então melhorou bastante. (Entrevistado 3)

Além disso, tiveram alguns que evocaram ter participado do processo de luta da implementação de algum serviço no território, tais como podemos ver na fala abaixo:

Eu me lembro que a gente colocou em pauta, em uma reunião, o PSF pra ser construído. Antigamente só existia um posto em Bayeux aí o prefeito viu que a população estava crescendo estava precisando dessas duas coisas que são mais importantes. Então foi pelo crescimento da população e pela necessidade da comunidade que surgiram a escola e o PSF. A escola daqui é bem antiga. **Eu me lembro do PSF que foi uma luta da comunidade com abaixo assinado, cerca de 500 assinaturas.** (Entrevistado 8)

A participação do processo de luta pela implementação do serviço de proteção social se apresenta como um fator importante da perspectiva de não apenas conhecer esses serviços, mas reconhecê-los como primordiais para as necessidades apresentadas pelas famílias que vivem em seu território de atuação.

Isso evidência o movimento que as lideranças comunitárias fazem de construção não só da Política de Assistência Social no território, mas dos serviços e benefícios de proteção social presentes, visto que eles interferem significativamente no modo de sobrevivência das famílias no território.

Apesar da luta pela implementação dos serviços ser importante, observa-se que nem todas as lideranças participaram desse processo reivindicatório, embora por vezes estes serviços estejam em suas pautas de reivindicações.

Ainda buscou saber qual o entendimento das lideranças comunitárias a respeito da Política de Assistência Social pela importância que assume nesse estudo. Este modo, discorreremos a seguir sobre ela.

3.2.3.1 Conhecimento das lideranças comunitárias sobre os serviços de Proteção Social da Assistência Social existentes no território

A fim de saber o conhecimento dessas lideranças comunitárias sobre os serviços, benefícios e programas da Assistência Social foi indagado a respeito. Nas respostas dos entrevistados houve uma maior incidência sobre aqueles que evocaram só conhecer o CRAS e aqueles que mostraram não saber muito sobre a

política, evocando alguns serviços que não eram oferecidos. Conforme as falas abaixo:

Aqui tem assim, tem o CRAS, né isso? Ele faz.... é.... as vezes faz curso, palestras com as mulheres, tanto as mulheres como os jovens [...]" (Entrevistado 1)

Bem, eu conheço assim, não sei direito, sei que eles têm um trabalho, pronto, esse povo que mantém o lanche, as crianças que tem, pessoas que tem assim problema, ai eles vão pra lá pra brincar, pra estudar, pra essas coisas, isso ai que tem o CRIS³⁸, tem isso que é.... da... ação social e do governo federal também [...]" (Entrevistado 4)

Observa-se através das falas que não há um conhecimento aprofundado da Política de Assistência Social no município visto que apenas o Centro de Referência da Assistência Social não é o único serviço da Política no município. Além dessas que evocaram conhecer o CRAS ou ter conhecimento equivocado sobre a Política, os demais evocaram apenas conhecer um ou outro serviço, programa ou benefício. Conforme as falas abaixo:

[...] conheço é ... o de acolhimento das pessoas que estão na rua Centro Pop, esse foi um bom serviço né para as pessoas que estão na rua, um bom projeto e assim, eu vejo um grande empenho das pessoas que estão na secretaria, muito trabalho mas ainda precisa mais. (Entrevistado 3)

Os benefícios são: Cestas básicas, reforma das casas das pessoas que estão em área de risco." (Entrevistado 8)

Minha filha eu sei que tem muitos serviços mais o que tem aqui, mais o que eles vão mais atrás é o Bolsa Família, Bolsa Escola e só. (Entrevistado 5)

Observa-se com as falas que há um conhecimento mínimo sobre os serviços e benefícios por parte das lideranças comunitárias e que isso acaba por reforçar a discussão anterior sobre as leis e normativos da Política. Como elas não conhecem as leis e normativos acabam não tendo um conhecimento aprofundado sobre a política, os serviços e programas existentes.

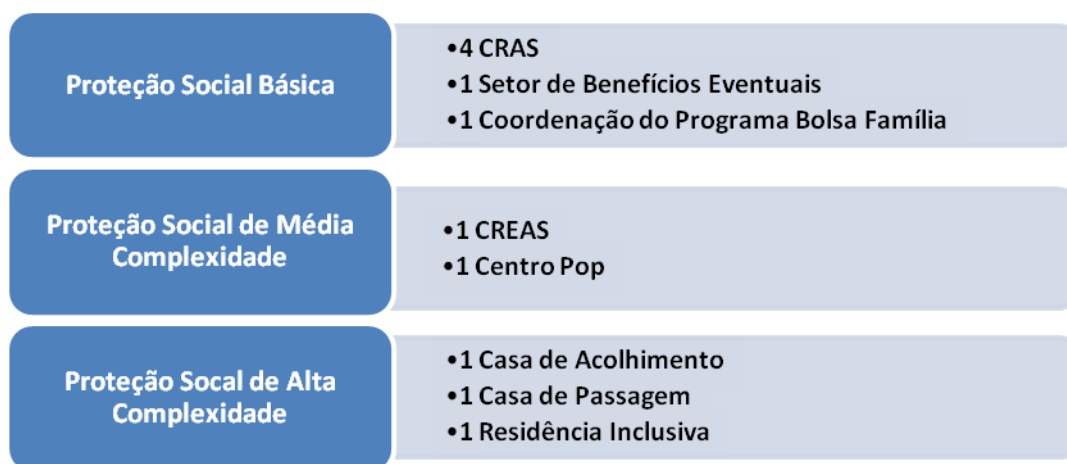
O pouco que ainda se sabe foi adquirido através da experiência com a comunidade na necessidade de acessar esses serviços, benefícios ou programas,

³⁸O CRIS (Centro de Referência de Inclusão Social) é um serviço da Política de Educação presente no município de Bayeux e que atende crianças e adolescentes que possuem algum tipo de deficiência.

isso pode ser visto na fala do entrevistado 5 quando diz “mais o que eles vão mais atrás...”.

Atualmente a Política de Assistência Social no município é operacionalizada pela Secretaria de Trabalho e Ação Social com serviços de atenção básica, média e alta complexidade, conforme figura abaixo:

Figura 04 – Serviços da Política de Assistência Social no município de Bayeux /PB



Fonte: Dados primários, Bayeux, 2015.

Na figura observa-se que o município apesar de não ser considerado de grande porte, ainda possui serviços e benefícios, como ainda programas que dá a Política de Assistência Social uma estrutura minimamente definida.

Apesar de existir diversos outros serviços como o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), Casa de Acolhimento, as lideranças comunitárias entrevistadas não evocaram isto o que mostra uma fragilidade no conhecimento sobre a política, influenciando diretamente no processo de luta e mudanças no campo da Política de Assistência Social.

Essa fragilidade de conhecimento sobre os serviços, benefícios e programas da Política de Assistência Social se apresenta como mais um impasse no processo de representação e participação da sociedade na busca pela efetivação e redefinição da política no âmbito local.

A grande maioria dos usuários da Política de Assistência Social está em situação de vulnerabilidade social e risco, sendo por vezes visto como incapaz de se auto representar na política. E isso acaba por fragilizar o processo de participação e reafirmar a condição de “não conhecedores da política” por parte deles.

Por outro lado não se pode deixar de reconhecer que ainda é muito presente no imaginário da população a ideia de que a área da Assistência Social tem como princípios fundantes o assistencialismo e a benemerência, distanciando – se dá ideia de direito social, socialmente conquistado.

Predomina-se a perspectiva do avanço no que concerne às leis e normativos e estrutura da política, mas essa compreensão não chega ao conhecimento da população. Ou seja, há de fato um choque entre a cultura política brasileira, naquilo que se refere ao entendimento sobre a Política de Assistência Social e os avanços que a ela sofreu nas últimas décadas.

É uma contradição presente na própria política e que gera impasse no seu processo de efetivação enquanto política pública. A falta de conhecimento gera, segundo Raichelis (2011), dificuldades na forma de representação e organização coletiva dos grupos mais empobrecidos junto a Política de Assistência social. Alguns fatores externos levam a problemas internos.

De um lado, a situação material acaba por “obrigar” os setores sociais empobrecidos na luta pela vida a adotar diferentes estratégias de sobrevivência, entre elas, a de submeter-se a ações de ajuda e tutela as quais reproduzem ainda mais a subalternidade.

Por outro lado, os considerados grupos vulneráveis tornam-se ainda mais vulneráveis com as práticas de outros agentes sociais e institucionais, num amplo espectro de mediadores governamentais e privados, incapazes de reconhecer suas formas próprias de associação e resgatar a possibilidade de se auto representarem como sujeito de direitos. (RAICHELIS, 2011, p. 283)

Outro fator que se soma a estes é a presença da primeira dama como executora da política. Quando indagado se a gestão local contribui para a implementação da política de Assistência Social no município, foi salientado que a secretaria era gerenciada pela mulher do prefeito, conforme a fala abaixo:

Acho que sim pelo seguinte, porque [...] quem é secretaria da ação social é a primeira dama, então não tem como dizer que não né? (Entrevistado 7)

A presença da esposa do prefeito como Secretária de Assistência Social do município contribui significativamente para imprimir a concepção errônea de que a política se apresenta pelo viés da benemerência e acaba escondendo o entendimento sobre a estrutura da política e seus principais serviços e benefícios.

Conforme Sposati (2007) 50% dos municípios brasileiros ainda tem a esposa do prefeito como a gestora da Assistência Social, sendo ela em 20% dos casos a presidente do Conselho Municipal desta política. Isto dificulta significativamente a compreensão de que Assistência Social é uma política pública e de compromisso constitucional, se concretizando a mais de 20 anos. É necessário romper com as heranças nos procedimentos de gestão da Política de Assistência Social.

Quando indagado sobre a função do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) também ficou clara a falta de entendimento das lideranças comunitárias entrevistadas sobre, conforme as falas abaixo:

O CRAS é ... aonde as pessoas com problema mental vão. (Entrevistado 4)

Vejo falar, o CRAS já me disseram que lá dar umas cesta básica, me disseram por que eu nunca fui atrás, pra essas pessoas bem carente, eu sei que tem muita gente carente que vai lá e não consegui, eu sei porque vai lá e me diz [...] essas pessoas dizem: eu fui ali e chamam um bocado de nome, mais não me ajudaram de jeito nenhum, nem com agua, ne com luz, nem com boião de gás, eles só dão na época da eleição depois da eleição tchau, porque a ação social era pra dar um boião de gás não era? Era pra ajudar nem que seja, comprou um boião, era pra ajudar, cesta básica, era pra ajudar com muita coisa, aqui na comunidade nunca tem por isso que eu digo, eu nunca recebi nada.(Entrevistado 5)

Lá fornecem remédios para aqueles que precisam. (Entrevistado 8)

Fica claro na fala a falta de compreensão das lideranças comunitárias entrevistadas sobre o CRAS. Colocando por um lado o CRAS como um serviço de saúde pública, ao afirmar que “fornecem remédios” e por outro lado entendendo que o serviço deveria funcionar na perspectiva da ajuda, do favor e no imediatismo, como “pagar uma água, uma luz ou fornecer um botijão de gás”.

O CRAS tem a função de executar o Programa de Atenção Integral a Família (PAIF), sendo o único serviço da Assistência Social responsável de executá-lo. Além dessa função, ele possui a função de gestão territorial, onde cabe: “a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS, a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangência do CRAS” (BRASIL, 2009, p. 19).

Assim o CRAS passa a ser o responsável pela efetivação da referência e contra referência na rede socioassistencial do SUAS. Deste modo é considerado a porta de entrada e se apresenta como a unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas no seu território de abrangência. A articulação da rede

socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS e as diretrizes que norteiam a busca ativa são de responsabilidade do gestor de Assistência Social. Assim sendo:

As duas funções do CRAS são complementares e interdependentes [...] A oferta do PAIF viabiliza o encaminhamento dos usuários para os serviços (no CRAS ou no território) e disponibiliza informações – sobre demandas a serem respondidas, potencialidades a serem fortalecidas – que contribuem para a definição de serviços socioassistenciais necessários. Por outro lado, a gestão da proteção básica no território assegura que a ação com a família, exercida por meio do PAIF, seja o eixo em torno do qual os serviços locais se organizam e que os encaminhamentos feitos pelo CRAS tenham efetividade e resolutividade (BRASIL, 2009, p. 21).

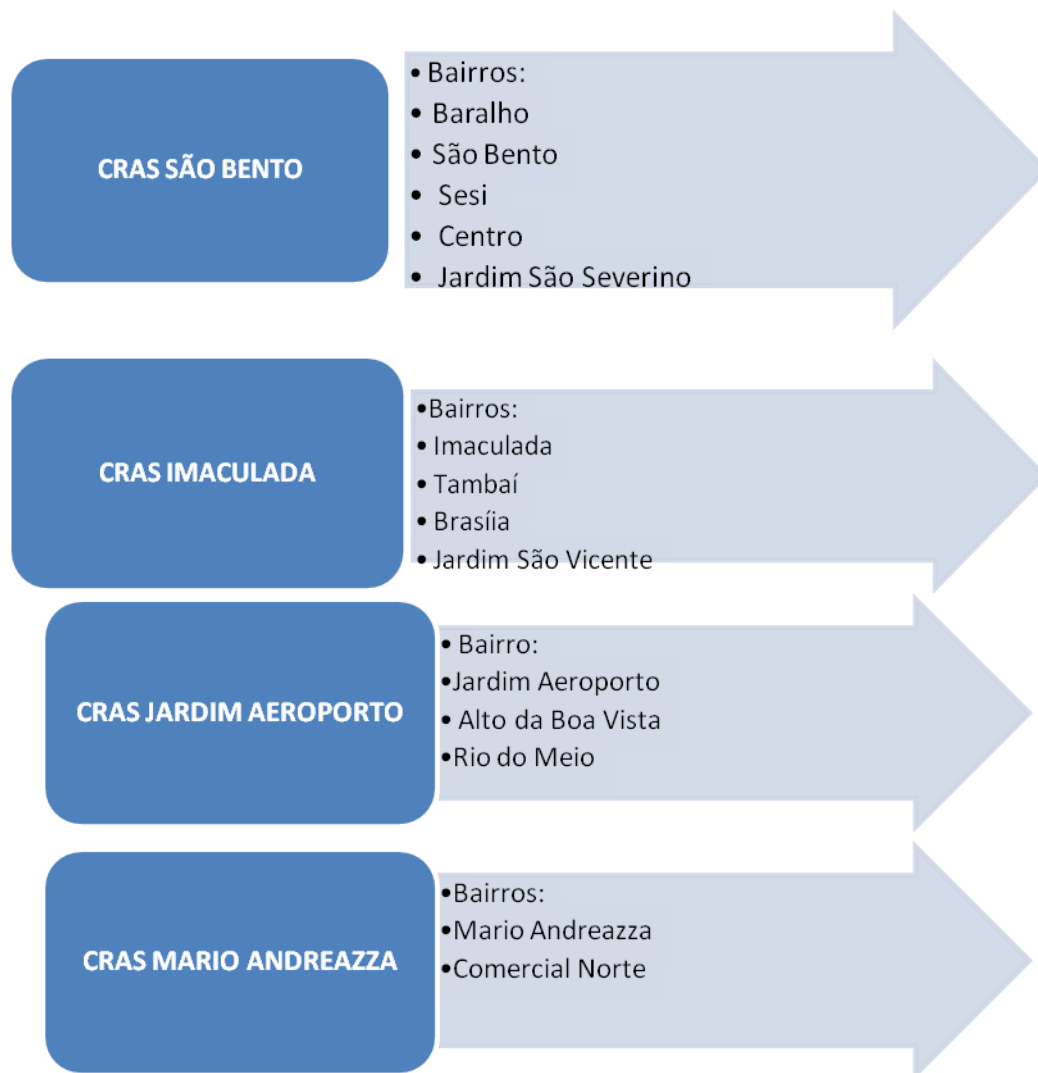
Observa-se claramente que as funções do CRAS não perpassam a lógica do favor e doações, nem muito menos é um serviço da Política de Saúde. Ele se apresenta como a porta de entrada não apenas para os demais serviços da Política de Assistência Social como também aqueles das outras políticas públicas que compõem a Seguridade Social Brasileira. Tudo isto apenas reforma a situação da falta de informação e de entendimento sobre a Política pelas lideranças comunitárias entrevistadas.

Outra fala que chama atenção nessa discussão, foi aquela que mostrou a necessidade de oferta do serviço do CRAS no território, conforme a fala abaixo:

A parceria a gente não tá tendo contato, não o contato, mas a parceria eu tive mais com o CRAS do que com o CREAS, inclusive na reunião eu questionei, porque esses espaços não vão até as comunidades? Por exemplo o CRAS, o CRAS é no Baralho, o CRAS é pra atender Baralho, Casa Branca, Porto do Moinho, São Lourenço, então veja que ele não se localiza em lugar estratégico, ele poderia ser mais estratégico mais no meio, inclusive a gente até falou na abertura de outro CRAS que fosse atender Casa Branca, Porto do Moinho e São Lourenço mais o CRAS. Imagine você, era no Baralho, Baralho e São Bento ok, consegue encaminhar as demandas mas São Lourenço, Porto do Moinho e Casa Branca sair uma pessoa pra lá todos os dias, por exemplo: crianças e jovens estão sendo assistidos pelo CRAS ou a família, para sair daqui pra lá querendo ou não é uma dificuldade e ainda a pessoa não vai conseguir, vamos dizer que ela vá uma semana aí na outra já começa a não ir porque bota dificuldade a distância, o sol quente, e realmente isso existe, eu sugeri um transporte não é um transporte pra uma pessoa, vamos dizer que temos dez casos aqui na comunidade, vamos marcar uma hora para que esse transporte pegue essas pessoas e levar, aí vem a questão do combustível, enfim a dificuldade ela as vezes supera a vontade de fazer alguma coisa entendeu? E eu venho questionando que esses serviços era pra existir às comunidades, se existisse de forma efetiva nas comunidades, as margens, seria um serviço ótimo o CRAS. (Entrevistado 6)

A fala deixa bem claro a insatisfação com o serviço pela falta de cobertura no território. Atualmente, conforme visto na figura 04 o município de Bayeux é assistido por quatro CRAS, os quais cobrem as seguintes áreas territoriais:

Figura 05 - Área de cobertura dos CRAS



Fonte: Dados primários, Bayeux, 2015.

As áreas com maior vulnerabilidade social estão concentradas nos bairros do Baralho, São Bento, Sesi, Jardim São Severino que é área de cobertura do CRAS São Bento e no Mario Andreazza e Comercial Norte, bairros cobertos pelo CRAS Mario Andreazza.

Apesar de existir o equipamento social que cobre essas áreas é bem sabido que ele não consegue atender a toda a demanda presente do território, visto que as

condições dos CRAS são precárias e o território possui grande extensão e inúmeras demandas.

Não diferente da realidade de muitos municípios, os CRAS em Bayeux enfrentam diversas dificuldades, tais como a falta de recursos materiais, insuficientes e inadequados, para o acompanhamento das famílias, em especial na locomoção dos técnicos e a presença de pessoas na gestão do serviço sem conhecimento sobre a Política de Assistência Social e sobre sua real função. Isto dificulta sobremaneira o desenvolvimento do trabalho do serviço no território.

Deste modo, a falta de conhecimento sobre os serviços da Política de Assistência Social e a estrutura do SUAS pelas lideranças comunitárias do município de Bayeux remete a uma conjuntura ainda mais complexa, visto que conforme Lopes (2007) tanto o CRAS como o SUAS se encontram no processo ainda em construção e cabe aos municípios a incorporação da PNAS/2004 e da NOB/2005 em sua gestão, realizando suas ações de acordo com a realidade específica da população usuária.

Conforme Lopes (2007) apesar das leis e normativos, o processo de implementação do SUAS se estabeleceu num caminho sem volta, o qual os municípios tiveram que se adequar. Porém a forma como se deu esse processo não levou em consideração a estrutura existente e as dificuldades que estes municípios enfrentariam para sua adequação ao novo sistema que traz uma série de compromissos que os municípios devem cumprir.

Apesar do estabelecimento do SUAS e a promulgação da LOAS não se criou um debate sobre a política. Deste modo a atenção dada ao assunto pelos meios de comunicação foi ínfima, não havendo portanto uma divulgação efetiva e o esclarecimento necessário à sociedade no momento da sua implementação.

Até os dias atuais os debates sob o tema tem se dado no espaço de execução da política pública, envolvendo gestores e equipe técnica. Tais debates não alcançam os usuários, os agentes sociais, os demais setores da própria política e as outras políticas sociais. Somada a isto a realidade vivenciada nos municípios de médio e pequeno porte e que a grande parte da população usuária desconhece a existência do SUAS e não conhece claramente o papel do CRAS (LOPES, 2007).

Além do CRAS, buscou investigar quais as melhorias que o benefício do Bolsa Família trouxe as famílias residentes no território de atuação das lideranças

comunitárias, a maioria evocou que as famílias utilizam o benefício para alimentação conforme as falas abaixo:

Principalmente em alimentação, principalmente em alimentação porque aqui mesmo uma família é, era muito difícil a gente ter alimento todos os dias, eu sei que quando chegar o dia do meu bolsa meu dinheiro tá lá eu posso ter uma coisa melhor, eu posso fazer uma feira para o meu filho.(Entrevistado 1)

[...] melhorou muito, na fome. (Entrevistado 3)

Conforme Mesquita (2007) a maioria das pesquisas desenvolvidas no país apontam para o fato de que as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família utilizam o benefício para alimentação da família. Estes resultados mostram que os gastos com as despesas de alimentação lideram a lista dos itens mais consumidos com o benefício. Além de tirar as famílias da situação de fome, o benefício tem melhorado as condições de alimentação dessas famílias.

Isto se apresenta como um fator importante, pois mesmo as famílias tendo autonomia para gastar o dinheiro do benefício como desejar, ele tem sido utilizado para promover o alívio da pobreza e conseqüentemente da fome, atingindo o objetivo do programa de transferência de renda.

Além da utilização do benefício para alimentação, as lideranças comunitárias evocaram o uso do benefício de forma inadequada pelas famílias, conforme as falas abaixo:

A família deveria ser acompanhada né, a gente sabe que tem casos de pessoas que recebem o bolsa família que usam drogas, que não dar alimentação e usa de outra forma, aí o que é que acontece? Invés do bolsa família chegar pra ajudar acaba não ajudando, aí a pessoa continua na mesma situação de miséria, falta muito, falta mais recebe o bolsa família [...] (Entrevistado 6)

[...] tem pai que não tem aquela responsabilidade e pega o cartão empenha pra droga, eu acho que não é só na minha comunidade é em várias comunidades. (Entrevistado 7)

O uso do benefício para a compra de drogas não é algo distante da realidade das famílias que vivem nos territórios de vulnerabilidade social. Isto é uma realidade presente e conforme Mesquita (2007) muitos gestores e conselheiros questionam o governo federal, já que ele é o responsável pela administração do programa, sobre o

uso indevido do benefício não ser causa para o cancelamento daquela família do programa.

Assim, muitos relatam o uso do dinheiro do benefício para a compra de álcool ou outra droga como justificativa para o cancelamento da família do programa e acabam por ficar estarecidos quando recebem como resposta que a família tem autonomia para usar o dinheiro do benefício como desejar.

É necessário enxergar que o benefício vai além do valor monetário, propondo uma articulação com a rede socioassistencial presente nas políticas. Deste modo, conforme aponta Mesquita (2007) os casos de uso de álcool e drogas na família beneficiária devem ser encaminhados para os demais serviços da rede socioassistencial destinados ao tratamento desse tipo de situação, como o Centro de Atenção Psicossocial (CPAS), órgão da saúde pública. Visto que o sistema de proteção social não é composto apenas pelos benefícios mais também pelos serviços que devem assistir as famílias em seus territórios.

Além disso, foi indagado como a comunidade acessa aos benefícios e serviços da política de Assistência social no município, a maioria evocou que as lideranças comunitárias auxiliam a comunidade para acessar os serviços, conforme as falas abaixo:

Eles têm acesso tanto ao CRAS, como ao reviver, entendeu? Eles têm assistência[...]Muitas vezes eles chegam lá e nem sabem que existe, nem sabe pra que serve, sabe que tem ali um CRAS mais não sabe pra que nem porque, e muitas vezes a gente vai lá ou informa sobre o que está acontecendo, chega lá vai se informar como fazer pra ingressar, elas dar orientação ai eu mando pra lá. Por exemplo, tem que renovar o cadastro do bolsa família eu tenho que ir pro CRAS o CRAS é que marca, me devolve. (Entrevistado 1)

Conseguem, é [...] em relação a isso ai a gente tem conseguido sempre nenhuma das vezes que foi feito o encaminhamento foi negado não, sempre foi conseguido. Auxílio, encaminho sempre, encaminho muito bolsa, encaminho muito solicitação de uma cesta básica, de que uma assistente social vá visitar sempre sendo atendido. (Entrevistado 3)

Observa-se através das falas que as lideranças comunitárias se apresentam como interlocutores fundamentais no processo de gestão da política pública, em especial da Política de Assistência Social.

A Política de Assistência Social preza no seu processo de gestão pelo mapeamento das situações de vulnerabilidade social no seu território de cobertura,

visto que para atuar efetivamente ela precisa conhecer as realidades vividas no cotidiano das famílias em situação de vulnerabilidade social.

Para tanto criar estratégias para desenvolvimento desse processo torna-se fundamental para a gestão dessa política. Nesse meandro, as lideranças comunitárias se apresentam como canais de participação nessa gestão, e no processo de construção e reconstrução do mapeamento do território.

As lideranças comunitárias são representações dos territórios em que atuam. Além de atuarem como lideranças, elas viveram no território por muito tempo, são frutos desse território e nele se fez. Assim as famílias que residem ali são conhecidas pelos os líderes, por vezes demandaram delas ações e auxílios em situações diversas. E por vezes eles se inserem nos espaços de participação social a fim de encaminhar essas demandas a gestão municipal.

Nesse meandro, é de suma importância a Política de Assistência Social criar espaços de participação onde os usuários possam discutir seus medos e fragilidades e o acesso à informação sobre seus direitos seja um caminho possível. Assim, a divulgação das informações pelos órgãos dos direitos dos usuários se apresenta como instrumento fundamental nesse processo de participação, fiscalização e acesso aos serviços da Política de Assistência Social.

Deste modo, torna-se importante a referida política local desenvolver uma gestão compartilhada na perspectiva de conhecer mais o território e ouvir “quem nele vive e sobrevive” diariamente. Contribuindo com essa discussão, ao indagar as lideranças comunitárias quais sugestões elas dariam a gestão da política do município, a maioria evocou ouvir mais a comunidade, conforme as falas abaixo:

[...] queria que a ação social trabalhasse em conjunto com a gente, pra ver na comunidade as necessidade de cada pessoa, mas eles não trabalham, a minha resposta vai ser sempre essa, é o que mais a gente necessita é a ação social trabalhar com a gente para a comunidade. (Entrevistado 5)

Olhe, eu daria o seguinte que a ação social conseguisse dialogar de dentro para fora, a ação social só consegue falar internamente pra ela mesmo, então ela não usa o diálogo para os movimentos sociais, ela não busca o diálogo com a própria sociedade, eu acredito o seguinte, quando a gente deixar a política partidária um pouco de lado e começar a praticar a política comunitária e que a gente possa ter um pacto de uma parceria ampla, e acesso aos programas que existe, a gente vai poder oferecer palestras dizendo: olha, esse programa, você está com esse problema, você pode buscar esse setor, então falta ela falar de dentro pra fora, eu acho que está faltando isso, ela ouvir mais do que falar mais, não tentar adivinhar o que o povo precisa. (Entrevistado 6)

As falas sinalizam muito bem a necessidade colocada pelas lideranças comunitárias entrevistadas em ser ouvidas, tanto elas como a comunidade de modo geral sentem a necessidade do diálogo da gestão da política.

Na fala no entrevistado 6 isso torna-se ainda mais forte quando coloca que “[...] eu acho que está faltando isso, ela ouvir mais do que falar mais, não tentar adivinhar o que o povo precisa.”

É no diálogo constante com a comunidade que a política tornará conhecedora de suas necessidades e situações de vulnerabilidade social para que se faça uma gestão partilhada e participativa, no qual a eficiência no alcance das demandas postas seja de maior prioridade do que as regras a serem cumpridas pelas determinações superiores, principalmente no que concerne a liberação de financiamentos federais.

Tornou-se necessário por fim investigar como o poder público contribui para a gestão da Política de Assistência Social, a maioria evocou que ele contribui ainda que minimamente, conforme as falas abaixo:

Têm sim, eles participam das reuniões, participam de conselhos também, é uma forma deles estarem ajudando. (Entrevistado 8)

Contribui, não é perfeito mais contribui. Tem sua parcela no que implanta, no que faz, no que tenta botar pessoal ao lado dele, com o que tenta botar material que dê assistência ao pessoal eles estão contribuindo, no que dar o suporte a secretaria social eles estão contribuindo. (Entrevistado 1)

Observa-se que ainda que minimamente há uma contribuição da gestão municipal em relação à Política de Assistência Social no município mostrando a responsabilidade do Estado junto a referida política em seu processo de gestão e participação.

Apesar de que ainda há muito no que se avançar, principalmente na construção de canais de participação social, que possibilitem uma gestão compartilhada.

Observa-se, portanto que as lideranças comunitárias possuíam pouco conhecimento sobre as leis, normativos, serviços e demais ações da Política de Assistência Social e que isto se apresenta como um desafio no processo de participação social das lideranças comunitárias e na luta por mudanças no campo da referida política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As investigações referentes a participação social se caracterizam como um desafio, visto que elas se referem a um fenômeno social que está em constante processo de mudanças, de avanços e recuos, numa dinâmica própria de relações sociais presentes na sociedade. Isto porque as relações sociais construídas através do processo de participação social modificam tanto elas próprias, quanto a sociedade como um todo, movidas pelo desejo de mudança daquilo que não foi conquistado.

Ao longo dos tempos o homem tem desenvolvido sua participação em diferentes espaços de sua vida e cotidiano familiar, comunitário e político. Assim, a participação social é uma das expressões de participação desenvolvida pela sociedade entre seus mais diferentes meios de luta e reivindicação pelos direitos sociais. E sua relação com o surgimento e desenvolvimento da política social no Brasil revela essa luta por mudanças.

Nesse meandro, a busca por mudanças e a trajetória de lutas marcaram profundamente as relações sociais brasileiras, contribuindo para transformações nos processos históricos de um país marcado, sobretudo pelas oligárquicas, desigualdades e exclusão social. Assim, as lutas por emancipação, por igualdade, por uma vida social mais justa sempre foram travadas ao longo da história brasileira.

Não diferente, a participação social fomentada no campo da Assistência Social no Brasil se apresentou como um desafio, visto que a população assistida por esta política era vista como dependente do Estado e desprovida da capacidade de se organizar e se mobilizar coletivamente. E por essa razão os profissionais da área, em especial os Assistentes Sociais, estavam à frente da luta por o reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública.

As lutas que envolveram a atmosfera política brasileira durante a década de 1980 culminaram numa Constituição que priorizou o reconhecimento da Assistência Social, enquanto política pública inclusa na Seguridade Social brasileira, apesar da fragilidade nos processos de participação e lutas sociais dos usuários neste campo.

Após o reconhecimento da Assistência Social na Carta Magna brasileira, houve muitos avanços no campo social, como a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), até a construção um sistema próprio: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Apesar dos vários avanços conquistados nos últimos anos, a Política de Assistência Social ainda tem muito no que avançar, visto que ainda possui traços de conversadorismo e filantropia em sua composição, como ainda fragilidade em seus processos de participação social, mesmo com a institucionalização de suas formas, pela via principalmente dos conselhos e das conferências.

Nesses espaços e naqueles considerados informais de participação social, as lideranças comunitárias se apresentam como interlocutores do espaço público, apontando as carências e objetivos da comunidade que representa. No campo da Assistência Social elas também se apresentam como interlocutores nos processos de participação social, contribuindo para materialização da política em seu território de atuação e vivência.

As lideranças comunitárias apontam situações de vulnerabilidades, demandam do poder público uma resposta a elas e lutam nos diferentes espaços de participação social por mudanças no campo da Assistência Social. Deste modo, a luta travada pelas lideranças comunitárias no cotidiano das relações comunitárias e políticas no município de Bayeux/PB se caracterizam como uma continuidade das lutas que buscaram tornar a Assistência Social uma política de Estado. Essas lideranças comunitárias, sujeitos dessa pesquisa, se caracterizam e as definem enquanto agentes de transformação da sociedade.

Assim, o perfil socioeconômico das lideranças comunitárias entrevistadas retrata uma situação de vulnerabilidade social, visto que o grupo é composto por mulheres (75%), negras (63%) em situação econômica e social de pobreza haja vista que todas as lideranças entrevistadas possuem renda família entre 1 a 2 salários mínimos. Estas mulheres são, em sua maioria, adultas e estão nos espaços de participação social desde jovens.

Apesar da situação de vulnerabilidade apresentadas pelas lideranças comunitárias entrevistadas, a pesquisa mostrou que as lideranças comunitárias eram alfabetizadas, possuíam Ensino Médio completo (37% delas), o que mostra um perfil diferente que contribui significativamente no processo de participação dessas lideranças comunitárias, uma vez que facilita o acesso à leitura e as informações fundamentais para o processo de participação social.

Por outro lado, também se torna preocupante o fato de 50% dos sujeitos da pesquisa, apesar da idade superior a 25 anos, não ter atingido o ensino médio, o

que evidencia a dificuldade de acesso à educação de parcela significativa da população da cidade.

Além disso apontou que a maioria das lideranças comunitárias residem em seu bairro de atuação a mais de 30 anos, sendo 63% delas, mostrando um vínculo delas com o território de atuação, o que se apresenta de extrema importância no processo de lutas por melhorias da Política de Assistência Social no município.

Outra informação importante apontada na pesquisa, foi que 29% das lideranças comunitárias atuavam no Conselho Municipal de Assistência Social e 29% delas no Conselho Municipal de Saúde. E as demais atuavam junto a outros conselhos gestores, como o Conselho da Pessoa com Deficiência e o Conselho de Habitação. Observa-se que a participação maior se dá nas políticas da Seguridade Social Brasileira, e sendo uma delas a Política de Assistência Social, foco deste estudo.

Além dos conselhos gestores, buscou-se investigar a atuação delas em outros espaços de participação, sendo 86%, a maioria, participante do Orçamento Democrático Municipal, 14%, participante do Movimento pela moradia, os quais contribuem para sua formação política e direciona as demandas presentes no território para vários espaços de participação social.

Assim, o fato de as lideranças comunitárias atuarem em outros espaços de participação, como orçamento democrático e o movimento pela moradia, contribui sobremaneira para a construção de redes de lutas pela Assistência Social no município.

Quanto a definição do conceito de lideranças comunitárias observou-se nas falas que os principais motivos apontados foram: trabalhar pela comunidade e ver o líder comunitário como sinalizador da falta de proteção social no território. Isto contribui significativamente para efetivação do processo de lutas por avanços e mudanças no campo da Assistência Social, pois na luta desenvolvida pelas lideranças comunitárias entrevistadas a ideia de coletividade é algo presente e marcante.

Por outro lado, apresenta que as lideranças comunitárias são peças importantes no processo de gestão da Política de Assistência Social no território de Bayeux, pois sinalizam situações de vulnerabilidades presentes, demandando por vezes dessa política seus serviços e se posicionando como verdadeiras pontes de acesso das famílias que vivem no território para a política.

Outro dado bastante relevante foi aquele que evidenciou ser necessária a presença da liderança comunitária no território de atuação, pois se assim não fosse, a política pública não chegava e as necessidades comunitárias seriam “esquecidas” nos territórios.

As falas nos remetem a questões direcionadas as políticas e ao sistema de proteção social, direcionado para a necessidade de se ressignificar o modelo de Estado e das políticas sociais, financiamento e qualificação das relações existentes entre o processo de gestão, o Estado e toda rede de proteção socioassistencial, sem deixar de incluir a sociedade civil e a população usuária.

Quanto aos serviços de proteção social presente no território, a pesquisa apontou para os serviços de saúde ainda que de forma precária e os serviços de educação. E pode-se considerar que o conhecimento e reconhecimento dos serviços de saúde e educação são mais perceptíveis na sociedade que a Política de Assistência Social. Elas passam a ser ainda que minimamente entendidas pela população no que se refere a sua função no conjunto de sistema de proteção social brasileiro.

Outro dado importante diz respeito aos serviços existentes ou não no território, verificou a ausência de serviços de infraestrutura e segurança alimentar. A questão da infraestrutura torna-se relevante em razão do município não ter acesso a saneamento básico, contudo a maioria das lideranças comunitárias entrevistadas vivendo e atuando nas áreas da cidade com maior índice de falta de esgotamento sanitário. A questão de segurança alimentar se apresenta pela situação de vulnerabilidade social que vivem muitas famílias que residem nos bairros de atuação dessas lideranças comunitárias, estando elas também submetidas a situações dessa natureza.

No que refere a participação das lideranças comunitárias sobre a implementação dos serviços de proteção social no território, a pesquisa apontou que a maioria delas não participou desse processo, apenas alguns apontaram que tinham participado do processo de constituição de alguns serviços no território, como o posto de saúde do bairro.

Esse apontamento pode ser conhecido como uma fragilidade no processo de participação das lideranças comunitárias entrevistadas, visto que a participação do processo de luta pela implementação do serviço de proteção social se apresenta como um fator importante da perspectiva de não apenas conhecer esses serviços,

mas reconhecê-los como primordiais para as necessidades apresentadas pelas famílias que vivem em seu território de atuação.

A pesquisa também apontou que as lideranças comunitárias desenvolvem ações de negociação e reivindicação junto aos órgãos gestores, seja através de reuniões provocadas por elas, seja através dos conselhos gestores das políticas públicas. Essas ações são de extrema importância no processo de luta e participação social, na busca para que as necessidades sejam atendidas e os direitos sociais possam ser garantidos.

Além dessas ações, as lideranças comunitárias entrevistadas apontaram ter como projeto fazer um levantamento sobre os dados socioassistenciais das comunidades, como contribuição à gestão da política. Isso nos faz perceber que no conjunto de suas ações elas têm se preocupado com as questões que permeiam as situações de vulnerabilidades sociais e de risco presente no território de atuação, o que contribui para a gestão da Política de Assistência Social, como as demais políticas públicas, em seu processo de efetivação.

Em relação ao conhecimento das lideranças comunitárias sobre as leis que permeiam a Política de Assistência Social, a pesquisa mostrou que elas não possuem conhecimento sobre as leis tanto de normativos federais como de normativos estaduais e municipais. Esse dado leva-nos a compreensão de que a falta de conhecimento dessas lideranças comunitárias sobre as leis fragiliza o processo de participação delas na política. Isso desnorтеia o processo de participação, não dando um direcionamento para a luta e para a compreensão da própria política enquanto política de direito.

Outro dado apontado na pesquisa e que complementa essa discussão é aquele que mostrou que as lideranças comunitárias entrevistadas não participaram de capacitações e formações sobre a política, o que de fato também contribui para a falta de conhecimento nesse campo.

A falta de conhecimento das lideranças entrevistadas também se estendeu à questão dos serviços e benefícios, visto que elas evocaram conhecer pouco os serviços, tendo ainda um conhecimento equivocado da política, o que interfere sobremaneira no processo de participação social.

A forma de gestão da própria política acaba por interferir na sua efetivação e um dos fatores que interferem nessa problemática é a presença da primeira dama

ou a esposa do prefeito como gestora da Política de Assistência Social no município, o que foi apontado na pesquisa.

Ao apontar essa questão a pesquisa comprova a cultura presente em muitos municípios de pequeno e médio porte no Estado da Paraíba se estendendo por vezes a outros estados brasileiros, onde a esposa do prefeito recebe este cargo de gestora da política. Isto interfere significativamente no processo de gestão e no entendimento da política enquanto direito e acaba por resgatar a ideia de que a Assistência Social é uma política pautada nos princípios de benemerência e filantropia.

Além dos serviços, os benefícios também compõem a Política de Assistência Social e devem ser considerados nessa problematização. Deste modo, a pesquisa apontou que o benefício do Bolsa Família é de suma importância para as famílias beneficiárias no que concerne à alimentação e que muitas dessas famílias também o utiliza de forma inadequada, como comprar drogas lícitas ou ilícitas.

Por outro lado a pesquisa mostrou também que muitas dessas famílias utilizam de forma inadequada o Bolsa Família, como exemplo para comprar drogas lícitas ou ilícitas, o que é indicativo da necessidade dos serviços e benefícios da política estarem atuando conjuntamente como uma rede de proteção aos usuários da Assistência Social, tendo em vista a utilização de forma adequada do benefício.

Ainda foi investigado como as lideranças comunitárias vêm a gestão da Política de Assistência Social no município e como elas demandam serviços dessas políticas em seu território. Deste modo a pesquisa apontou que o poder público contribui minimamente para a gestão da Política de Assistência Social.

Por fim a pesquisa identificou que as lideranças comunitárias auxiliam a comunidade no acesso aos benefícios e serviços da Política de Assistência social no município. Com isto observou-se que as lideranças comunitárias se apresentam como peças fundamentais no processo de gestão da política pública, em especial da Política de Assistência Social.

Evidenciou-se, pois, que as lideranças comunitárias são representações dos territórios em que atuam. Além de atuarem como lideranças, elas vivem no território por muito tempo, são frutos desse território e nele se fez. Assim as famílias que residem ali são conhecidas pelos os líderes, demandando deles ações e auxílios em situações diversas.

Portanto, a pesquisa apontou que o processo de participação na Política de Assistência Social necessita de uma análise e conhecimento da própria política, reconhecendo seus desdobramentos e avanços no cenário brasileiro. Como ainda aponta que a participação social dos usuários e beneficiários da Assistência Social é ainda muito ínfima, necessitando de avanços e a construção de canais de participação por parte da gestão da política do município.

Por outro lado também, a pesquisa direciona que a falta de conhecimento sobre a Política de Assistência Social se apresenta como um desafio ainda posto ao município no que se refere a participação social da população. Ainda que de forma fragilizada os canais de participação social existem, porém essa participação dos usuários não se dá de forma efetiva, pois a falta de conhecimento sobre a área limita a atuação.

Nesse meandro, o caminho da participação social aponta para a necessidade de se construir uma postura democrática por parte dos gestores e dos profissionais da referida política, que levem a ampliação dos espaços decisórios, a superação radical da condição de subalterno do usuário através do desenvolvimento de práticas que contribua para a compreensão dos usuários enquanto sujeitos de direito, a socialização das informações como uma ação constante na política, que permita forte diálogo com os usuários e por fim, não se pode deixar de colocar, a necessidade de direcionar os serviços de Assistência Social para as demandas postas, em articulação com as demais políticas sociais, os movimentos e organizações presentes no território, como as associações comunitárias.

Nesse sentido, este trabalho aponta para a necessidade da Política de Assistência Social fortalecer seus canais de participação social e de acesso as informações para a população usuária dos serviços e dos benefícios da referida política, para que de fato os usuários passam ser protagonistas na referida política, atuando nos espaços de participação da política.

Além disso, se apresenta como um caminho para ampliação e questionamentos à produção de conhecimento e para a atuação dos profissionais de Serviço Social, uma vez que o Projeto Ético-Político, formado pelo Código de Ética profissional e a Lei que regulamenta a profissão, convoca os profissionais para a construção da cidadania e da democracia, buscando a participação social dos usuários atendidos e a organização coletiva deles.

Nesse sentido, esse estudo se apresenta como uma contribuição para a atuação dos profissionais de Serviço Social junto as políticas sociais, em especial a Política de Assistência Social, como um direcionamento para uma prática que busca investigar os processos organizativos da população e a inserção dela nos espaços de participação social, com o objetivo de inclusão social e garantia dos direitos dos usuários.

REFERÊNCIAS

ADRIANO, Jaime Rabelo; WERNECK, Gustavo Azeredo Furquim; SANTOS, Max André dos; SOUZA, Rita de Cássia. A construção de cidades saudáveis: uma estratégia viável para a melhoria da qualidade de vida? **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Minas Gerais, p. 53 a 62, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232000000100006&script=sci_arttext> Acesso em 25 de Abril de 2015.

ALMEIDA, Humberto Mariano. Participação e representação popular. **Revista Imes**, São Paulo, p. 26 a 31, 2004. Disponível em <<file:///E:/Downloads/772-2682-1-PB.pdf>> Acesso em 20 de março de 2015.

ANDRADE, Iraci de. **Direito à Proteção Social**: desafios para sua materialização. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008, p. 18 a 63. Disponível em <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5145/1/000399520-Texto%2BCompleto-0.pdf>> Acesso em 12 de Maio de 2015.

ANTUNES, Ricardo. De Vargas a Lula: caminhos e descaminhos da legislação trabalhista no Brasil. **Revista Pegada**, vol. 7, p. 83 – 88, 2006. Disponível em <http://www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADA72/Pegada7n2_20065Ricardo%20Antunes.pdf> Acesso em 25 de Maio de 2015.

ARANTES, C. I. S.; MESQUITA, C. C.; MACHADO, M. L. T.; OGATA, M. N. O Controle Social no Sistema Único de Saúde: concepções e ações de enfermeiras da atenção básica. **Texto e Contexto**, Florianópolis, v. 16, n. 3, jul./set. 2007: Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072007000300013> Acesso em 25 de Abril de 2015.

ARAUJO, George Pedro Barbalho. **Ligas camponesas**: formação, luta e enfraquecimento. João Pessoa, 2010, p. 1–4. Disponível em <<http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/viewFile/1808/1067>> Acesso em 24 de Outubro de 2012.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Rev Latino-am Enfermagem**, São Paulo, 2003, p.376 a 382. Disponível em <www.eerp.usp.br/rlaenf> Acesso em 14 de maio de 2015.

ASSIS, Gleyson Nunes de. Lyndolpho Silva e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil - ULTAB (1954-1964). In: ENCONTRO DE HISTÓRIA ANPUH – RIO, 8, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpuh, 2008, p. 1- 8

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BEM, Arim Soares. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre Estado e a Sociedade Brasileira nos séculos XIX e XX. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, p. 1137 a 1157, 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n97/a04v2797.pdf>> Acesso em 14 de Maio de 2015.

BERING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

BERTONCELO, Edison Ricardo Emiliano. “Eu quero votar para presidente”: uma análise sobre a Campanha das Diretas. **Revista Lua Nova**, São Paulo, ano 76, p. 169-196, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a06.pdf>> Acesso em 25 de Maio de 2015.

BOITO, Armando; GALVÃO, Andréia; MARCELINO, Paula. **Brasil: o movimento sindical e popular na década de 2000**. São Paulo: Unicamp, 2009, p.36-37. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal26/05boito.pdf>> Acesso em 13 de Junho de 2015.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 6º ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1983, p. 7 a 36. Disponível em <<http://msmf.concatena.org/wp-content/uploads/sites/26/2013/05/BORDENAVE-D.-O-que-%C3%A9-participa%C3%A7%C3%A3o-2.pdf>> Acesso em 16 de março de 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Casa Civil, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 20 de março de 2015.

BRASIL. Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993. **Estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate À Fome: 2004. Disponível em <www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-e...pdf/download> Acesso em 27 de Janeiro de 2015.

BRASIL. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-em-grafica/orientacoes-tecnicas-centro-de-referencias-de-assistencia-social-cras/arquivos/caderno-do-cras-internet.pdf/download>> Acesso em 25 de maio de 2015.

BRASIL. **Norma Operacional básica NOB/SUAS: Construindo as bases para a implementação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/norma-operacional-basica-do-suas.pdf/view>> Acesso em 27 de Janeiro de 2015.

BRASIL. **Norma Operacional básica NOB/SUAS: Construindo as bases para a implementação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2005/Resolucao%20CNAS%20no%20130-%20de%2015%20de%20julho%20de%202005.pdf>> Acesso em 20 de Fevereiro de 2015.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. **As políticas brasileiras de seguridade social: previdência social.** CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 03: Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social. Brasília, 2000, p. 190-135.

CASTRO, Giovane Ribeiro. **O orçamento participativo como aprendizado político: estudo de caso da cidade de Timóteo/MG.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Fundação Pedro Leopardo, Minas Gerais, 2012, p. 9 a 86. Disponível em <http://www.fpl.edu.br/2013/media/pdfs/mestrado/dissertacoes_2012/dissertacao_giovane_ribeiro_castro_2012.pdf> Acesso em 10 de Abril de 2015.

CERVO, Amado Luiz; BERVAIN, Pedro Alcino, SILVA, ROBERTO da. **Metodologia Científica.** 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007, p. 57 a 67.

COSTA, Chárliton Ferreira da. **Análise geoespacial dos problemas socioambientais urbanos da zona de manguezal do município de Bayeux - PB e dos casos de hanseníase de 2001 a 2011.** Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Programa de Pós graduação em Engenharia Urbana e Ambiental, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013, p. 14 a 99. Disponível em <<http://www.ct.ufpb.br/pos/ppgecam/images/arquivos/dissertacoes/2010/05-2010.pdf>> Acesso em 05 de Maio de 2015.

CORREIA, Maria Valeria Costa. Que controle social na política de Assistência Social? **Rev. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, p. 119 a 144, 2002.

COSTA, Chárliton Ferreira da. **Análise geoespacial dos problemas socioambientais urbanos da zona de manguezal do município de Bayeux - PB e dos casos de hanseníase de 2001 a 2011.** Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Programa de Pós graduação em Engenharia Urbana e Ambiental, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013, p. 14 a 99. Disponível em <<http://www.ct.ufpb.br/pos/ppgecam/images/arquivos/dissertacoes/2010/05-2010.pdf>> Acesso em 05 de Maio de 2015.

COUTO. Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** Editora Cortez: São Paulo, 2010, p. 93 – 138.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa de Conselhos de Assistência Social**. Jundá: Paço Editorial, 2013, p. 87 a 117.

DANTAS, Lidianne Maria. Assistência Social: política construída e desconstruída através da conquista da Seguridade Social e no projeto neoliberal, respectivamente. In: VI JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2013, Maranhão, **Anais...** Maranhão, UFMA, 2013, p.1 a 8. Disponível em <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo16-impassesedesafiosdaspolicasdasseguridadesocial/pdf/assistenciasocial.pdf>> Acesso em 10 de Maio de 2015.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993, p. 20 a 59.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, p.921 a 946, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>> acesso em 12 de Maio de 2015.

ESCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, n. 28, p. 1 a 8, 2008. Disponível em < http://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm#_ftn1 > Acesso em 20 de dezembro de 2014.

FABER, Marcos Emílio Ekman; SANTOS, Giovana Inácio dos; GOULART, Josiel Eilers. Teologia da Libertação: Resistência intelectual nos anos de chumbo. **Revista Historiador**, 2010. Disponível em < <http://www.historialivre.com/brasil/teoliberta1.htm>> Acesso em 15 de Maio de 2015.

FIGUEIREDO, Nebia Maria Almeida de. **Método e Metodologia da Pesquisa Científica**. 3 ed. Yendis, 2008.

FILHO, Renato Macedo, REGINO, Fabiane Alves; FERNANDES, Raquel de Aragão Uchoa. **A casa como conquista da cidadania: a luta de mulheres por habitação**. 2010, p. 1-10. Disponível em <http://www.xxcbcd.ufc.br/arqs/gt7/gt7_01.pdf> Acesso em 10 de Março de 2015.

GALVÃO, Elaine Ferreira. Gênero e saúde: a atuação das lideranças comunitárias na luta pela saúde. In: SIMPÓSIO SOBRE ESTUDOS DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 1, 2010, Londrina. **Anais...** Londrina: EUL. Disponível em <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/2.ElaineGalvao.pdf>> Acesso em 05 de Maio de 2015.

GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Família e território, eixos centrais do trabalho social. In: GUARÁ, Isa Maria F. Rosa (org). **Redes de proteção social**. São Paulo: Associação Fazendo História, 2010, p. 52 a 64. Disponível em

<http://www.fazendohistoria.org.br/downloads/4_rede_de_protecao_social.pdf>
Acesso em 05 de Maio de 2015.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 3 ed. São Paulo: Loyola, 1995, p. 17 – 158.

GOHN, Maria de Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Caxumba, 16 ed., 2011, p. 333 -512. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>> Acesso em 15 de Maio de 2015.

GOHN, Maria de Glória. **Os sem terras, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997, p. 111-163.

GOHN, Maria de Glória. Mulheres – atrizes dos movimentos sociais: relações político-culturais e debate teórico no processo democrático. **Revista Política e Sociedade**, Santa Catarina, n. 11, p. 41 a 70, 2007. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/.../1200>> Acesso em 25 de Março de 2015.

GOMES, Ilse; COUTINHO, Joana. **Estado, movimentos sociais e ONGs na era do neoliberalismo**. 2006, p. 1-16. Disponível em <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/ilsegomesejoanaaparecidacoutinho.pdf>> Acesso em 05 de Maio de 2015.

GONÇALVES, Maetê Pedroso; CAMPOS, Silvana Terezinha de; SARTI, Flávia Mori. Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: Uma análise do Programa de Restaurantes Populares. **Revista gestão e políticas públicas**, São Paulo, p. 92 a 111, 2011. Disponível em <www.revistas.usp.br/rgpp/article/download/97826/96626> Acesso em 05 de Maio de 2015.

HERCULANO, Selene C. A qualidade de vida e seus indicadores In: HERCULANO, Selene C; PORTO, Marcelo Firpo de Souza; FREITAS, Carlos Machado de (Org.). **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói: Eduff, 2000, p. 219 a 246. Disponível em <<http://www.ivt-rj.net/ivt/bibli/herculano.pdf>> Acesso em 05 de Maio de 2015.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: um esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. Cortez: São Paulo, 1983.

KOGA, Dirce. O território para além das medidas e conceitos: a efetivação na política de assistência social. In: YAZBEK, Maria Carmelita. **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 40 a 51.

KOGA, Dirce; GANEV, Elaine; FAVERO, Eunice. **Cidades e questões sociais**. Terracota Editora, São Paulo, 2009, p. 41 a 51.

LONARDINI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lúcia dos. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em revista**, Londrina, vol.8, 2008. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/cv8n2_sonia.htm> Acesso em 21 de Dezembro de 2014.

LOPES, Edilene. O papel do CRAS na efetivação da Seguridade Social enquanto Sistema de Proteção Social. **Revista Serviço Social e Realidade**, Franca, p. 183 a 194, 2007. Disponível em <<http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/viewFile/109/135>> Acesso em 24 de Abril de 2015.

MESQUITA, Camila Sab. **O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e alcance social**. Brasília: UnB/ ICH, 2007, p. 13 a 132. Dissertação (Mestrado). Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3144/1/2007_CamileSahbMesquita.pdf> Acesso em 25 de Abril de 2015.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo- Rio de Janeiro, HUCITEC- ABRASCO, 1994

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, p. 41 a 49, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100005> Acesso em 20 de maio de 2015.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e movimento social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011, p.231-245.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

NUNES, Paulo Giovani Antonino. O Partido dos Trabalhadores e o Socialismo: uma relação ambígua e/ ou “letra morta”? **SAECULUM – Revista de História**, João Pessoa, p. 97-111, 2007. Disponível em <http://www.cchla.ufpb.br/saeculum/saeculum17_dos06_nunes.pdf> Acesso em 10 de Junho de 2012.

OLIVEIRA, Ariosvaldo Alves de. **Bayeux: seu povo e sua história**. Bayeux: Gráficas Potiguaras, 2013, p. 07 a 60.

PASTOR, Márcia; BREVLHERI, Elaine Cristina Lopes. Estado e Política Social. **Rev. Serv. Soc. Rev.**, Londrina, ano 1, v. 12, p. 135-156, 2009. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/10055/8796>> Acesso em 10 de Junho de 2014.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Movimentos sociais: abordagens clássicas e contemporâneas. **Revista de Ciências Sociais**, ano 1, 2 ed, p.156-177, 2007. Disponível em <<http://www.editoraufjf.com.br/revista/index.php/csonline/article/viewFile/358/332>> Acesso em 13 de Junho de 2012.

POLIGNANO, Marcus Vinícius. **História das políticas de saúde no Brasil**. 2003. p. 1-35. Disponível em <<ftp://ftp.medicina.ufmg.br/internatorural/arquivos//mimeo-23p.pdf>> Acesso em 14 de Abril de 2012.

PUJOL, A. F. T.; ROCHA, F. G.; SAMPAIO, F. dos S. **Manifestações Populares no Brasil atual: sociedade civil em rede e reivindicações sobre o poder político**. XIII Barcelona: Coloquio Internacional de Geocrítica, 2014, p. 2 – 21. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Antoni%20Francesc%20Tulla%20i%20Pujol.pdf>> Acesso em 12 de Janeiro de 2015.

QUEIROZ, Tereza Correia da Nóbrega. **Lideranças populares, esfera pública, identidades**. Recife: UFPE/CFCH, 1999, p. 39 a 73. Tese (Doutorado).

RABAT, Márcio Nuno. **A participação da juventude em movimentos sociais no Brasil**. Brasília: Biblioteca digital da câmara dos deputados, 2002, p. 3-9. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1372/participacao_juventude_rabat.pdf?sequence=1> Acesso em 01 de Março de 2015.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 6 ed, 2011.

ROCHA, Edith. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. IPEA: Brasília, 2008, p. 131 e 148. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf> Acesso em 25 de março de 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SANTOS, Bettina Steren dos; ANTUNES, Denise DALPIAZ. **Vida adulta, processos motivacionais e diversidade**. Porto Alegre, 2007, p. 149 – 164. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/544/380>> Acesso em 04 de Abril de 2015.

SCHLITHLER, Célia; KISIL, Marcos. **Desenvolvimento de lideranças comunitárias: reflexões e sugestões**. São Paulo: Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social, 2008, p. 05 a 20. Disponível em <www.ciesp.com.br/arquivo-download/?id=5726> Acesso em 25 de março de 2015.

SIEBEL, Luis. **Introdução sobre o trotskismo brasileiro**. São Paulo: LER-QI, 2009. Disponível em <<http://www.ler-qi.org/spip.php?article2270>> Acesso em 10 de Maio de 2015.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 140-180.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, M. A.; MATOS, M.C. de; LEAL, M. C. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 167 a 188.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 10, p. 435 a 458, 2007. Disponível em <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf> Acesso em 21 de Maio de 2015.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. **Concepção e gestão de proteção social não contributiva no Brasil**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, UNESCO, 2009, p. 13 a 56. Disponível em http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/renda-de-cidadania/2009/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil/arquivos/concepcao_gestao.pdf/download> Acesso em 23 de dezembro de 2014.

SPOSATI, Aldaíza. **Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS**. Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP. São Paulo, ago. 1994.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social no Brasil 1983 – 1990**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 35 a 55

TESSARROTO, Joselita de Oliveira. **Conhecer para exercer a cidadania: direitos dos trabalhadores canavieiros de Cupissura/ Caaporã**. In: Encontro de Extensão, 10, 2008, João Pessoa. Disponível em <http://www.prac.ufpb.br/anais/xenex_xienid/x_enex/ANAIS/Area8/8CCJDDPPFPEX01.pdf> Acesso em 10 de Maio de 2015.

VICENTE, Eduardo. **A música popular sob o Estado Novo (1937-1945)**. Universidade de Campinas: São Paulo, 2006, p. 1-46. Relatório PIBIC/CNPQ (Graduação) Disponível em <<http://www.usp.br/nce/wcp/arq/textos/37.pdf>> Acesso em 20 de maio de 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, 2012, p. 288-322. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a05n110.pdf>> Acesso em 20 de Janeiro de 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: **SUAS: configurando os eixos de mudança**. Brasília, MDS, IEE, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **Revista São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104 a 112, Abril/Junho, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010288392004000200011&script=sci_arttext> Acesso em 10 de Maio de 2015.

ZANLUCA, Júlio César. **Consolidação das leis trabalhistas**. Disponível em <<http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/clt.htm>> Acesso em 10 de Maio de 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Termo de Consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é sobre “O processo de construção da Política de Assistência Social no município de Bayeux/PB: a participação das lideranças comunitárias” e está sendo desenvolvida pela pesquisadora Wanessa Leandro Pereira aluna no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do(a) Prof(a) Dr.(a) Maria do Socorro de Souza Vieira.

Os objetivos do estudo são:

Objetivo geral: Analisar a participação das lideranças comunitárias da cidade de Bayeux no processo de construção e implementação da Política de Assistência Social no município.

Objetivos específicos:

- Analisar a visão das lideranças comunitárias sobre os avanços e desafios das legislações e serviços da Política de Assistência Social;
- Investigar a participação dessas lideranças comunitárias em estâncias de participação social (assembléias, conselhos, fóruns) na luta por direitos sociais relacionadas à Assistência Social.
- Identificar a compreensão ou não das lideranças comunitárias no reconhecimento dos benefícios e serviços da Proteção Social como direito.

A finalidade deste trabalho é contribuir para o avanço científico e acadêmico, por permitir superar o senso comum através da pesquisa e discussão teórica - conceitual, como ainda refletir sobre a realidade social posta a fim de gerar mudanças significativas nela, quando possível.

Solicitamos a sua colaboração para realização de entrevistas semi-estruturadas, com gravação em meio digital, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de Serviço Social e publicar em revista científica. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome

será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, previsíveis, para a sua saúde.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na Instituição.

A pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

Assinatura do Participante da Pesquisa
ou Responsável Legal

Assinatura da Testemunha

Contato do Pesquisador (a) Responsável: (83) 8819-2289

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o (a) pesquisador (a) Wanessa Leandro Pereira

Endereço (Setor de Trabalho): Universidade Federal da Paraíba – CCHLA

Cidade Universitária – João Pessoa – Paraíba - Brasil

Telefone: (83) 3216- 7319

Ou

Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba Campus I - Cidade Universitária - 1º Andar – CEP 58051-900 – João Pessoa/PB

☎ (83) 3216-7791 – E-mail: eticaccsufpb@hotmail.com

Atenciosamente,

Assinatura do Pesquisador Responsável

Assinatura do Pesquisador Participante

Obs.: O sujeito da pesquisa ou seu representante e o pesquisador responsável deverão rubricar todas as folhas do TCLE apondo suas assinaturas na última página do referido Termo.

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

ROTEIRO DE ENTREVISTA ESTRUTURADA

1) Qual sua idade? _____

2) Sexo: () Feminino () Masculino

3) Qual sua cor/etnia?

a) () Pardo b) () Branco

c) () Negro d) () Amarelo

e) () outro. Qual? _____

4) Estado Civil:

a) () Casado (a) b) () Solteiro (a)

c) () Divorciado (a) d) () Viúvo (a)

e) () outro. Qual? _____

5) Quantos filhos tem: _____ -

6) Quantos estão freqüentam escola/creche? _____

7) Escolaridade:

a) () Não alfabetizado b) () Ensino Fundamental Completo

c) () Ensino Fundamental Incompleto d) () Ensino Médio Completo

e) () Ensino Médio Incompleto f) () Ensino Superior Completo

g) () Ensino Superior Incompleto

8) Situação Ocupacional:

a) () Desempregado

b) () Empregado sem Carteira de Trabalho assinada

c) () Empregado com carteira de trabalho assinada

d) () Mercado informal

e) () Autônomo

f) () Outro. Qual? _____

9) O que você faz? _____

10) Você ocupa algum cargo político?

a) () sim b) () não

Se sim, qual? _____

11) Qual sua renda familiar?

a) () Entre 1 a 2 salários mínimos. b) () entre 2 a 3 salários mínimos.

c) () entre 3 a 4 salários mínimos. d) () entre 4 e 5 salários mínimos.

e) () acima de 5 salários mínimos.

12) Sua família recebe algum benefício do governo?

a) () Bolsa Família / Valor: _____ / Há quanto tempo recebe o benefício? _____

b) () BCP / Valor: _____ / Há quanto tempo recebe o benefício? _____

c) () Auxílio Aluguel/ Valor: _____ / Há quanto tempo recebe o benefício? _____

d) () Outro. Qual? _____ / Há quanto tempo recebe o benefício? _____

16) Você participa de alguma dessas instituições?

a) () ONG b) () Igreja

c) () Instituição privada d) () Outra _____

17) Qual bairro de Bayeux você mora? _____

18 Há quanto tempo você mora neste Bairro? _____

19) Há quanto tempo você faz parte da associação comunitária?

20) Você faz parte de algum conselho municipal, associação ou outra organização ligado a Política de Assistência Social?

a) () Sim b) () Não

20.1) Que entidade você representa?

a) () CMDCA b) () CMAS c) () CMI d) () CMDPD e) ()
outro _____

21) Você participa de outros espaços de participação comunitária?
_____ **Qual?**

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURA

- 1) O que é ser um líder comunitário para você?
- 2) Quais as ações desenvolvidas por vocês para melhorar as condições da comunidade?
- 4) Como se dá a participação da comunidade na busca por melhorias?
- 5) Você conhece as legislações que regulamentam a Política de Assistência Social? Quais?
- 6) Você conhece as leis municipais que regulamentam a Assistência Social no município de Bayeux? Do que elas tratam?
- 7) Você tem recebido capacitações e formações referente a Política de Assistência Social? Quem realiza?
- 8) Você conhece os serviços e benefícios e os programas da Assistência Social? Quais são eles? Você já acessou eles?
- 9) Você conhece CRAS e CREAS? Para que eles servem?
- 10) Quais destes serviços, benefícios e programas existem no território em que você atua? Qual a importância deles?
- 11) Como foram criados no bairro ou no município?
- 12) Quais órgãos que tem no município de Bayeux da Política de Assistência Social? Você já utilizou eles?

- 13) Você participou da implementação da Política de Assistência Social no município de Bayeux? Como se deu?
- 14) Você acredita que melhorou a forma de organização da política de Assistência Social em Bayeux nos últimos anos? Em que sentido? Quais foram os avanços nessa trajetória?
- 15) O que você entende por Proteção Social?
- 16) Que serviços de Proteção Social existem no território do município de Bayeux?
- 17) O que as associações comunitárias tem feito para melhorar a Política de Assistência Social no Município?
- 18) Para você quais as principais dificuldade para a ampliação dos direitos sociais da assistência social?
- 19) Nos serviços de proteção social que existe no seu bairro, quais você senti mais falta?
- 20) Como a comunidade a qual você está inserida tem acessado os serviços e benefícios da Política de Assistência Social? Você auxilia nesse acesso?
- 21) Você acredita que o benefício de transferência de renda do Bolsa Família tem melhorado a condições de vida das pessoas da comunidade que você mora?
- 22) Você precisou alguma vez de ajuda de um político para acesso os serviços ou benéficos da Política da assistência social para você ou alguém da comunidade? Como aconteceu?
- 23) O poder municipal tem contribui para a implementação da Política de Assistência Social no município?
- 24) Quais as sugestões para melhoria da assistência social?

ANEXO

ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP – Comitê de Ética em Pesquisa

UNIVERSIDADE FEDERAL DA
PARAÍBA - CENTRO DE
CIÊNCIAS DA SAÚDE



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O processo de construção da Política de Assistência Social no município de Bayeux/PB: a participação das lideranças comunitárias

Pesquisador: Wanessa Leandro Pereira

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 34639314.5.0000.5188

Instituição Proponente: Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 770.390

Data da Relatoria: 21/08/2014

Apresentação do Projeto:

Projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Pós graduação de Serviço Social da UFPB para elaboração da dissertação da mestranda Wanessa Leandro Pereira.

Objetivo da Pesquisa:

Analisar a participação das lideranças comunitárias da cidade de Bayeux no processo de construção e implementação da Política de Assistência Social no município.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Segundo a pesquisadora deste estudo quando se refere aos riscos "A pesquisa possui risco social e moral" e aos benefícios "Ira contribuir para o avanço científico e acadêmico, por permitir superar o senso comum através da pesquisa e discussão teórica - conceitual, como ainda refletir sobre a realidade social posta a fim de gerar mudanças significativas nela, quando possível".

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A referida pesquisa tem a intenção de investigar a participação das lideranças comunitárias no processo de construção e implementação da política de assistência social, uma vez que elas são

Endereço: UNIVERSITARIO S/N

Bairro: CASTELO BRANCO

CEP: 58.051-900

UF: PB

Município: JOAO PESSOA

Telefone: (83)3216-7791

Fax: (83)3216-7791

E-mail: eticaocs@ccs.ufpb.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA
PARAÍBA - CENTRO DE
CIÊNCIAS DA SAÚDE**



Continuação do Parecer: 770.392

peças fundamentais para a construção/ reconstrução desta política no âmbito local. Isto é, se apresentam como atores de reconhecimento da história, situações de desproteção e risco social do seu território de atuação. O espaço da pesquisa será realizado no âmbito do município de Bayeux, no estado da Paraíba, com as lideranças comunitárias que atuam no município junto a política de assistência social seja através dos conselhos de direitos (Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS; Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA; entre outros), seja criando canais de participação e acesso da população local aos serviços e programas geridos por tal

política pública. A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório, uma vez que reuni a análise bibliográfica, bem como o contato com os agentes envolvidos. A referida pesquisa toma como referência o modelo quali-quantitativa de análise dos dados. Arelado a esse processo, respaldamo-nos no pensamento crítico – dialético, enquanto base teórica - metodológica. Serão entrevistadas 10 lideranças comunitárias que atuam na construção da Política de Assistência Social do município de Bayeux/PB inseridos em conselhos gestores, fóruns e assembleias da Política de Assistência Social. Utilizar-se – á entrevistas semi-estruturadas, com gravação em meio digital onde os dados serão posteriormente transcritos de acordo com o material obtido. A categorização e sistematização serão realizadas a partir da análise das falas e do conteúdo segundo Bardin (1979) e os dados quantitativos serão transformados em representações gráficas e logo após serão analisados.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O projeto encontra-se devidamente instruído, conforme as normas da ABNT, com apresentação dos documentos comprobatórios: TCLE em duas laudas, Folha de rosto assinada e carimbada, certidão do colegiado da pos graduação e Carta de anuência.

Recomendações:

Quando se refere aos riscos, deixar claro no TCLE a que tipo de riscos os sujeitos poderão está expostos, já que foi mencionado pela pesquisadora que a pesquisa: " [...] possui risco social e moral".

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Considerando que o projeto de pesquisa encontra-se devidamente instruído dentro dos aspectos metodológicos, sugerimos que seja acrescentado ao TCLE a recomendação supracitada conforme estabelece normatização do CEP/CCS/UFPB.

Situação do Parecer:

Aprovado

Endereço: UNIVERSITÁRIO SM	CEP: 58.051-900
Bairro: CASTELO BRANCO	
UF: PB	Município: JOÃO PESSOA
Telefone: (83)3216-7781	Fax: (83)3216-7781
	E-mail: etica@ccs.ufpb.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DA
PARAÍBA - CENTRO DE
CIÊNCIAS DA SAÚDE



Continuação do Parecer: 770.280

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

JOÃO PESSOA, 25 de Agosto de 2014