



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Seguridade Social – Políticas de Saúde, Políticas de Previdência Social,

Políticas de Assistência Social

PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NO SUAS: CONTEXTUALIZAÇÕES DA REGIÃO SUL DO RIO GRANDE DO SUL

BÁRBARA DOMINGUES NUNES¹

VERA MARIA RIBEIRO NOGUEIRA²

RESUMO

O presente artigo contribui com o debate sobre a participação dos usuários do SUAS nos municípios da região sul do RS, segundo a opinião dos profissionais. Reflexão teórica, possui como fundamento teórico o materialismo histórico. A categoria participação é extensamente difundida na Política de Assistência Social, mas seu significado e as condições para sua efetivação são pouco problematizados.

Palavras chaves: Participação, Sistema Único de Assistência Social, Política de Assistência Social.

RESUMEN

Este artículo contribuye al debate sobre la participación de los usuarios del SUAS en municipios de la región sur de RS, según la opinión de los profesionales. Reflexión teórica, su fundamento teórico es el materialismo histórico. La categoría participación está ampliamente difundida en la Política de Asistencia Social, pero su significado y las condiciones para su implementación están poco problematizados.

Palabras clave: Participación, Sistema Único de Asistencia Social, Política de Asistencia Social.

¹ Universidade Católica de Pelotas

² Universidade Católica de Pelotas

INTRODUÇÃO

Esse estudo caracteriza-se como estudo e reflexão teórica a partir dos dados coletados na pesquisa³ sobre a participação dos usuários nos municípios de pequeno e médio porte, segundo a opinião dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Pesquisa quanti/qualitativa e pesquisa bibliográfica, possui como fundamento teórico o materialismo histórico. A pesquisa contou com a participação de técnicos, coordenadores e conselheiros dos conselhos municipais de assistência social de quatro municípios: Capão do Leão, Pelotas, Canguçu, e Rio Grande.

Dentre os municípios que participaram da pesquisa, somente Pelotas possui informações sobre os quatorze conselhos municipais na página da prefeitura. A categoria participação é extensamente difundida na Política de Assistência Social, mas, tem seu significado e as condições para sua efetivação pouco problematizados. Logo, ao abordar a referida política, faz-se necessário destacar sua relação com a gênese do serviço social no enfrentamento da chamada questão social. Pois, “[...] a história da assistência, a nossa história e a história da assistência elas caminham paralelo” (Silva, 2013, p. 141-142)⁴.

A Constituição Federal de 1988 aprofundou a participação da sociedade na gestão das políticas e programas, o que é chamado e conhecemos como controle social. Essa participação ocorre por meio de diversas vias. As mais comuns são os conselhos de políticas públicas existentes nos estados e municípios: Conselhos de Assistência Social, de Saúde, de Educação, Habitação. Por meio deles ocorre também a participação da sociedade no desenho, execução e controle social das políticas públicas. Participação é considerada “[...] um processo histórico marcado por muita luta e resistência por parte da população no que tange a garantia e acesso aos direitos básicos” (Ronsani, 2021, p. 17).

Ao realizar revisão bibliográfica no portal de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando os seguintes descritores: "conselhos de direitos" AND "políticas públicas" AND "políticas sociais" AND participação. Obtemos quinze resultados a partir de 2000 sendo a mais atual de 2022 da UCPEL/RS sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Quanto a área dos programas a que prevalece nas

³ Grupo de Pesquisa e Extensão em Políticas sociais, Cidadania e Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas, localizada na região sul do Rio Grande do Sul (RS).

⁴ Fala de Maria Carmelita Yazbek enquanto participante da pesquisa que originou o livro de José Fernando Siqueira da Silva “Serviço Social: Resistência e Emancipação” (2013).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

discussões é serviço social, e dentre as produções encontram-se treze dissertações, sendo uma de curso profissionalizante. Na segunda busca foram utilizados os mesmos descritores, exceto, participação. Sendo assim, obteve-se vinte e um resultados, dezoito dissertações e uma tese, o período das produções corresponde a 1999-2022. Ressalta-se que a única tese encontrada é do RS e foi publicada em 2010.

Tais resultados demonstram a imprescindibilidade das discussões e produções que envolvam a participação e sua implementação nas políticas públicas. Além disso mostra-se necessários problematizar os elementos e mecanismos necessários para sua efetivação, a exemplo do acesso à informação. Pois “[...] não podemos combater o que não tem nome” (Ribeiro, 2019, p.21).

TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÕES NECESSÁRIAS

O marco temporal das discussões se dá “a partir de 30, – tendo em vista o surgimento do Serviço Social – a expressão “legitimada” da questão social brasileira, ou, no dizer de lamamoto (1993), o momento em que a questão social ganha uma nova qualidade na realidade brasileira” (Silva, 2013, p. 263). Embora, inegavelmente, a questão social tenha raízes escravistas no cenário brasileiro.

Em relação as transformações societárias, tanto a crise do comércio internacional de 1929 e o movimento de outubro de 1930⁵ representam uma baliza fundamental nas transformações da sociedade brasileira:

Aparecem como momentos centrais de um processo que leva a uma reorganização das esferas estatal e econômica, apressando o deslocamento do centro motor da acumulação capitalista das atividades de agroexportação para outras de realização interna. Todos os segmentos da sociedade são profundamente afetados por essas transformações, induzidos a alterar em profundidade seus posicionamentos e práticas anteriores [...] A pressão exercida pelo proletariado - presente mesmo nas conjunturas específicas em que sua luta não se faça imediata e claramente presente enquanto manifestações abertas permanece constantemente como pano de fundo a partir do qual diferentes atores sociais mobilizam políticas diferenciadas. Essas políticas demarcarão os limites dentro dos quais irá surgir e atuar o Serviço Social a caridade e a repressão limites em relação aos quais deve se constituir numa alternativa (lamamoto, Carvalho, 2007, p.128).

⁵ A "revolução de 30" inaugurou uma etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro enquanto um Estado nacional, capitalista e burguês. A quebra das autonomias estaduais — suporte das tradicionais oligarquias regionalizadas — resultou na crescente centralização do poder que alocava no Executivo federal os comandos sobre as políticas econômica e social e os aparelhos coercitivo-repressivo. Constituíam-se, por essa via, o poder do Estado como poder unificado e genérico, representativo do "interesse geral" em sua concretude. Apesar de iniciado no imediato pós-30, o marco na aceleração desse processo foi a instauração do Estado Novo em 1937 (Mendonça, 2016, 330).

É a partir da década de 1930 que a questão social, a partir do processo de industrialização, ganha centralidade na cena pública. O que força o Estado, com seu poder compartilhado com os interesses da igreja, a requisitar profissionais para o atendimento das demandas apresentadas no contexto urbano. É nesse período que alguns autores consideram a transição da questão social como caso de polícia para caso de política, o que significa que o Estado passa a intervir na questão social, mas, isto não significa o fim da repressão diante das suas refrações.

No Capítulo II da obra *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*, de Iamamoto, Carvalho (2007). Os autores abordam as protoformas do Serviço social, com os grupos pioneiros, primeiras escolas do serviço social no Brasil e as instituições e departamentos considerados como espaços de trabalho na gênese da profissão. Um destes espaços mencionados é o Departamento de Assistência Social do Estado, criado em 1935 através da Lei nº 2.427. O qual sofre mudança de siglas em 1938, passando a denominar-se Departamento de Serviço social. Cabe salientar que nesta época embora reiteradas vezes mencionados os termos “assistência” ou “assistência social”, os direitos eram concebidos como concessões e benesses aos sujeitos. Sendo que somente a partir da Constituição Federal de 1988, as necessidades foram consideradas e garantidas (constitucionalmente) enquanto direitos, contexto em que a proteção social é radicalmente alterada no país.

No livro de *José Fernando Siqueira da Silva “Serviço Social: Resistência e Emancipação”*, o autor traz elementos importantes sobre as origens do serviço social, suas implicações na sociedade capitalista e alcance do seu trabalho no contexto do capitalismo dos monopólios no final do século XIX. Segundo Silva (2013) a profissão não é resultado das ações religiosas, mas, se estrutura a partir do Estado, Igreja e questão social. Um dos pontos também destacados no livro é a relação do serviço social com as políticas sociais, especialmente, a assistência social. O autor traz um trecho de entrevista com Yazbek onde ela afirma “[...] a história da assistência, a nossa história e a história da assistência elas caminham paralelo” (Silva, 2013, p. 141-142).

Portanto, conforme exposto anteriormente, a história da profissão e da assistência social caminham paralelamente, as protoformas da política de assistência social podem ser visualizadas no decorrer das discussões de Iamamoto e Carvalho (2007), quando eles abordam as instâncias e departamento assistenciais que também são espaços de trabalho nas origens da profissão. Mas o que diferencia o serviço social das ações de caridade ou como profissão? *José Paulo Netto no*



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

livro *“Capitalismo Monopolista e Serviço Social”* destaca que a profissionalização do serviço social se concretiza a partir do momento que os profissionais passam a subordinar-se a uma ordem diversa, ou seja, se inserem na condição de assalariamento, assim, tem-se a profissionalização da profissão.

Outro ponto destacado pelo autor é que a profissão não pode ser explicada em decorrência da evolução das práticas de caridade e/ou filantropia e voluntariado, mas, com a ruptura com esse tipo de ação que era oriunda da ação social da igreja. O que explica a emergência da profissão é o estado assumindo as expressões da questão social através das políticas sociais. Além disso, Netto (2011) destaca que os assistentes sociais não andam em sincronia com o Estado, uma vez que ele determina o passo das suas ações. Esse seria um exemplo usado para o termo “Anel de ferro” a profissão está presa dentro da estrutura do Estado na reprodução das forças dominantes.

RETROSPECTIVA DOS GOVERNOS DITATORIAIS: DA REPRESSÃO A PARTICIPAÇÃO

Neste item abordamos brevemente as transformações societárias no cenário brasileiro, que foram fundamentais para a regulamentação da participação no Brasil. Um longo caminho trilhado contra as forças de oposição e em face da insuficiência do Estado diante das demandas apresentadas na realidade brasileira.

Getúlio Vargas significou, nos seus quase vinte anos (não consecutivos), um governante ditatorial (1930-34 e 1937-45)⁶, entretanto, também presidente eleito: em um primeiro momento através da Assembleia Nacional Constituinte (1934-37) e, posteriormente de forma direta pelo povo (1951-54). Sendo este último acontecimento seguido do seu suicídio (Castro, 2005). No Estado Novo o autoritarismo contribuiu com a socialização e consolidação das informações oficiais, ora via propaganda ora por meio da censura. Contudo, “[...] tal sucesso não dependeu apenas da sofistica da campanha ideológica então promovida, que recorreu a imagens e idéias com largo trânsito entre a população, servindo-se dos mais modernos meios de comunicação de massa” (Castro, 2005, p.107). Mas também se deu em decorrência da articulação oriunda do

⁶ Sob a expectativa de serem tomados novos rumos na política nacional, o ano de 1945 surgiu no horizonte trazendo muitas expectativas. Getúlio Vargas estava no poder desde 1930, completava quinze anos de governo, sendo oito deles uma ditadura. A incoerente política externa representada pela participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial agravava a política interna. A oposição ao governo articulava-se e forçava por eleições diretas. Esperava-se pelo fim da ditadura e a chegada de dias melhores. O dia 28 de fevereiro de 1945 marca o dia da assinatura do decreto presidencial que oficializava a abertura do processo de redemocratização (Macêdo, 2019, p.02).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

conjunto de políticas públicas, especialmente, as sociais executadas pelos ministérios da Educação e Saúde, Trabalho, Indústria e Comércio. Os amplos “[...] hospitais, escolas secundárias e profissionais, pensões e aposentadorias [...] estabilidade de emprego, [...] Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) atestavam o vínculo entre a pessoa do presidente e [...] as experiências imediatas das massas (Castro, 2005, p. 107).

Entre 1960-1970 os governos caracterizavam-se como são tecnocratas e centralizadores. No âmbito da Política econômica havia a perspectiva de “deixar o bolo crescer para depois reparti-lo”. Contraditoriamente junto ao desenvolvimento econômico ocorreu o aprofundamento da pobreza e desigualdade social, o que contribuiu para acentuar o empobrecimento dos trabalhadores. Neste contexto os governos objetivavam, garantir a acumulação do capital e a abertura para parcerias internacionais, ocasionando conseqüentemente o arrocho salarial e considerável dívida externa. Em relação as Políticas sociais (educação, saúde e previdência) ainda perduravam a noção de fragmentação e focalização, com destaque para as ações realizadas pelas empresas SESC (Serviço Social do Comércio) e SESI (Serviço Social da Indústria) ambas criadas em 1946. E o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) criado em 1942 (Mestriner, 1991).

No artigo de Anita Leocadia Prestes (2019) debate sobre as “*Três Regimes Autoritários na História do Brasil Republicano: o Estado Novo (1937-1945), a Ditadura Militar (1964-1985) e o Regime Atual (a partir do golpe de 2016)*”. A autora refere que a ditadura militar (1964-85) foi considerado regime de exceção que estava a serviço das inclinações do capital financeiro internacional. O qual “[...] passou por um processo de fascistização e, a partir da decretação do AI-5 em dezembro de 1968, assumiu o caráter de ditadura terrorista do capital financeiro internacionalizado – uma ditadura fascista” (Prestes, 2019, p.127). Sendo assim, a alta liderança do Exército assumiu o poder político com ações repressoras de viés fascista, defendendo interesses do capital financeiro internacional enquanto fez-se necessário. Após o desgaste do regime ditatorial, e as transformações no cenário internacional, ocorreu no Brasil a transição (de forma pactuada) para o regime conhecido como democracia restrita (Prestes, 2019).

Na década de 1980 no processo de redemocratização do país, o contexto é protagonizado por movimentos sociais e sindicatos que lutavam pela reconstrução da democracia no Brasil. Em 1990, houve a disputa pelas eleições presidenciais entre o candidato Fernando Collor de Mello, e Luiz Inácio Lula da Silva. O vitorioso foi o candidato Collor, que tinha como diretriz a política econômica neoliberal, conforme os preceitos do Consenso de Washington. O que supunha “[...] o

corde nos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização” (Laurell, 2008, p.167).

O marco legal que inseriu, regulamentou e estruturou a participação na sociedade brasileira foi a Constituição Federal brasileira de 1988. Também conhecida como a “Constituição Cidadã” em decorrência da inclusão de organismos de participação nos pleitos decisórios no âmbito federal e local. Em relação à participação direta, a Constituição menciona o referendo, plebiscito e a iniciativa popular. No que tange a democracia participativa, à Carta Magna estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em todos os níveis de gestão com representantes do Estado e sociedade civil, com indicação de gestões democráticas e descentralizadas no campo das políticas da Seguridade Social, educação e crianças e adolescentes (Rocha, 2008).

A Constituição situou os sistemas de gestão democrática em diversos setores da Administração Pública, a exemplo do planejamento participativo, através da contribuição de associações representativas no âmbito municipal (Art. 29, XII); a administração participativa do ensino público no contexto da educação (Art. 206, VI); “[...] a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente” (Rocha, 2008, p.136). A seguir podem ser observados os avanços da participação social nas políticas sociais, que são resultados dos preceitos constitucionais:

[...] 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. [...] A luta pela Reforma Urbana resulta na função social da propriedade e da cidade [...] que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas. [...] A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, como desdobramento do reconhecimento constitucional da criança [...] em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da doutrina da proteção integral. [...] 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.136-137).

Todas as conquistas e direitos sociais são resultantes de mobilizações e enfrentamento contra as forças de oposição. Lutas e enfrentamentos realizados por profissionais, gestores, usuários e sociedade civil em prol dos direitos sociais coletivos. Assim, entende-se que uma das estratégias para garantir avanços nas políticas públicas é a participação e mobilização coletiva.

AVANÇOS E IMPLICAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Política de Assistência Social regulamentada pela Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004. Em outubro de 2024 a PNAS e o SUAS completam vinte anos de apenas quatorze anos se comparada ao Sistema Único de Saúde (SUS). Apesar da sua breve existência, apresenta significativos avanços no atendimento à população nos diversos municípios brasileiros, com solidez nas suas previsões técnico-legais e serviços disponíveis. A participação é base estruturante do SUAS, e fundamental para o seu efetivo funcionamento nos diferentes níveis de governo. Portanto, neste item são tratados os avanços e implicações da participação social na estruturação e implementação da Política de Assistência Social no Brasil.

Em relação a participação, seu marco legal no âmbito do SUAS se dá a partir da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 11, de 23 de setembro de 2015, que caracteriza os usuários, seus direitos e sua efetiva participação na Política Pública de Assistência Social e no SUAS. O que pressupõe aprofundar a discussão sobre o que significa participação, seus diferentes tipos e o que é considerado como participação nos diferentes municípios e produções teóricas sobre o tema.

Boscari e Silva (2015) no estudo sobre “A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública”, mencionam uma afirmação de Sposati (2007) constante nos “Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil 2005/2006 – Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS – NEPSAS/PUC/CNAS/2007”. A informação é de que a regulamentação da assistência social em órgão público se deu em 1936 no Estado de São Paulo, coincidindo com a inserção profissional no campo da proteção social. Contudo no livro intitulado “A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise” Sposati *et al.*, (1998, p. 43)) afirma que “O Serviço Social é implantado no Brasil (e em São Paulo) em 1936 através do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS)”. Portanto, o referido ano corresponde a profissão e não a política, sendo pertinente fazer esta distinção.

Em relação a assistência social, o texto menciona que “A primeira grande instituição de assistência social será a Legião Brasileira de Assistência - LBA, reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942. Organismo, este, que assegura estatutariamente sua presidência às primeiras-damas da República” (SPOSATI *et al.*, 1998, p. 45-46). Portanto, optamos por utilizar o ano de 1942 como referência de análise e marco temporal de instituição da



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

assistência social no Brasil junto ao Estado, que conforme já apresentado não era constituída enquanto direito. Mas, amparo e repressão diante da pobreza e vulnerabilidades. Convém observar que a LBA foi extinta em 1995, na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso.

Até 1988 só tinham algumas garantias aqueles que efetivamente possuíam condição de segurados, restando aos demais as ações da caridade, benemerência, benesse, filantropia e caridade religiosa. A Constituição trouxe uma nova concepção para a Assistência Social, enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Incluída no âmbito do tripé da Seguridade Social juntamente com a saúde e previdência, e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) através da Lei 8.742/93, atualizada posteriormente pela Lei 12.435/2011.

Após anos de mobilização e reivindicações, a assistência social foi regulamentada enquanto direito. Sendo que o marco legal da participação da população na sociedade brasileira, se deu a partir da sua previsão na Carta Magna de 1988 no Art.204 em que a “participação da população por meio de organizações representativas na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis”. A democratização caminha lentamente, uma vez que as propostas dos gestores são apreciadas pelos conselhos de direitos que geralmente são constituídos de forma paritária entre governo e sociedade civil (entidades, trabalhadores, usuários). Isto consequentemente contribui com a horizontalidade na tomada de decisões.

A Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 145/2004 regulamentou a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a qual propunha redesenhar a política no âmbito nacional, implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e consolidar as diretrizes da LOAS. Contemplando as deliberações IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, além de materializar o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS.

O SUAS foi regulamentado através da Resolução CNAS nº 130/2005⁷, a qual aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS). A referida norma consagrou as diretrizes a serem efetivadas entre os entes federados e as instâncias⁸ de articulação, pactuação

⁷ Revogada pela resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que prevê a organização da Política de Assistência Social através do SUAS.

⁸ “[...] vale ressaltar a profícua contribuição de todos os Estados brasileiros, do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – Fonseas, do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas, dos Conselhos (nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social), das Comissões Intergestores Tri e Bipartite, dos gestores desta política (Federal, Estaduais e Municipais), dos representantes das Entidades Governamentais e Não Governamentais, os profissionais inseridos neste movimento nos três níveis de governo, as universidades públicas, privadas e comunitárias. Enfim, todos aqueles que estão, neste momento, fazendo mais uma vez, coro, voz e ação em uma luta que vem desde muito antes da Constituição Federal de 1988, reafirmando a fundamental relevância de um processo participativo nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial demanda e a democracia requer” (Brasil, 2005, p. 09). Tal afirmação demonstra a exaustiva participação e mobilização realizada.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

e deliberação, para implementação e consolidação do SUAS no país (Brasil, 2005). Outro marco fundamental na estruturação do SUAS é resolução nº 269/2006, que aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). A qual “[...] representa um avanço no que diz respeito à profissionalização da política de assistência social, com vistas a garantir aos usuários do Sistema Único de Assistência Social serviços públicos de qualidade” (Brasil, 2011, p. 13). Entre as prioridades da norma está a previsão das equipes de referência com profissionais concursados, garantindo assim um atendimento continuado. A qualidade dos serviços prestados os órgãos do Estado, incluindo a representação da rede socioassistencial, bem como a população atendida. Na convergência das demandas apresentadas nos diferentes territórios atendidos.

A participação dos usuários no processo de construção da política de assistência social vem crescendo de forma lenta e gradual - trata-se de um processo permanente e em construção visando à conquista e à ampliação dos direitos sociais – uma necessidade civilizatória – **é preciso construir uma agenda de compromissos que priorize temas e questões** que envolvem os grandes desafios da sociedade brasileira **no tocante aos direitos devidos por essa política aos seus usuários, contando com a participação efetiva deles**. Nesse sentido, vamos pegar emprestado o conceito da participação plena das pessoas com deficiência, que tem como lema “NADA SOBRE NÓS, SEM NÓS” que, trazendo para a política de assistência social, comunica a ideia de que **o SUAS não pode ser decidido por nenhum representante sem a plena e direta participação de seus usuários** (CNAS, 2023, p.02, grifo nosso).

Em relação as políticas públicas “[...] faz-se necessário combinar a descentralização das instituições com a ampliação da participação e o aprofundamento da democracia [...] diretamente ligada com a qualidade da participação da sociedade nas políticas públicas” (Marques, Santos, 2022, p.48-49). As decisões e encaminhamentos das políticas públicas precisam garantir a participação direta dos usuários, de forma a garantir a inclusão das suas pautas e demandas no direcionamento das ações, planejamentos e utilização dos recursos financeiros.

Segundo a Pesquisa⁹ sobre “A participação dos usuários no SUAS como mediação para emancipação: um estudo aplicado em municípios de grande e pequeno porte no estado do Rio Grande do Sul”, que teve como objetivo analisar a participação dos usuários nos diferentes espaços da política de assistência social, após a implantação do SUAS, a fim de descobrir as exigências atuais para a potencialização da perspectiva emancipatória. Estudo com metodologia quanti-qualitativa, que aplicou questionários via para os trabalhadores do SUAS nos municípios de grande e pequeno porte: Capão do Leão Pelotas, Canguçu, e Rio Grande.

⁹ Pesquisa do Grupo de Pesquisa e Extensão em Políticas sociais, Cidadania e Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas-UCPEL/RS.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Os dados da pesquisa apresentam as seguintes variações: manifestar opinião, estar presente e ser consultado. Segundo as informações, 76% dos usuários manifestam opinião, 71% estão presentes, e 62% são consultados. Em relação a estar informado, mobilizado e influenciar decisões. Apenas 66% influenciam decisões, 65% estão informados e 62% estão mobilizados. Portanto, há uma prevalência na manifestação de opinião, o que não acontece com a influência nas decisões que equivale aos que possuem informações. Sendo esta última variação igualitária entre municípios de grande e pequeno porte, com uma maior mobilização nos de pequeno porte, nos quais há contraditoriamente menos pessoas informadas.

Em relação aos técnicos que incentivam a participação dos usuários, nos municípios de pequeno porte 53.3% afirmaram que incentivam e 46.7% afirmaram que este incentivo é esporádico. Nos municípios de grande porte 33.3% disseram incentivar, 57.1% às vezes o fazem e 9.5% afirmam não incentivar. Quanto ações/estratégias implementadas pelos técnicos no incentivo a participação, nos municípios de pequeno porte 80% às vezes executam ações, 13.3% não executam e 6.7% de fato executam. Nos locais de grande porte, 33.3% não realizam nenhuma ação, 38.1% às vezes executam e 28.6% efetivamente realizam estratégias.

O maior incentivo de participação ocorre nos municípios de pequeno porte, o que não necessariamente reflete nas estratégias de participação, sendo que a maior prevalência de execução se dá nos de grande porte, nos quais também há maior percentual de ação não executadas. Diante do exposto, ressalta-se que o porte do município não influencia na participação, e que prevalece a manifestação de opiniões dos usuários se comparada as suas influências nas decisões. Isto demonstra a necessidade e pertinência das discussões e problematizações sobre a materialização da participação no SUAS.

Entre os principais motivos para os técnicos não incentivarem a participação, está a falta de apoio da gestão. Que representa 93,33% nas cidades de pequeno porte e nos municípios de grande porte o índice corresponde a 66,66%. A discrepância dos percentuais demonstra as dificuldades enfrentadas nos municípios de pequeno porte. Mas também nos conduz a seguinte afirmação sobre a participação nos processos decisórios democráticos que exigem “[...] reestruturação das relações de poder [...] deixando de ser algo que venha meramente referenciar decisões previamente tomadas, situações nas quais o indivíduo é instrumentalizado de modo a legitimar decisões já adotadas sem a sua participação” (Siqueira, Mendes, 2009, p. 245).

Portanto, considera-se que a falta de apoio da gestão vai ser algo prevalente nos municípios, pois a forma gerencialista na tomada das decisões tomadas possui esse perfil de



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

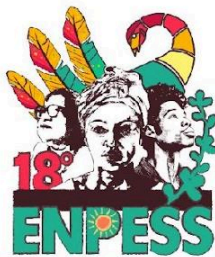
Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

funcionamento. Contudo, isto não pode ser justificativa nem impedimento para os trabalhadores do SUAS não influenciarem a participação dos usuários. Ressalta-se a terminologia trabalhadores, pois, o SUAS é composto por diversos profissionais, não se limitando aos técnicos de nível superior como bem afirma Sposati (2021) no seu artigo “SUAS e trabalho profissional: frágeis gritos e muitos sussurros”.

A ênfase na responsabilidade dos técnicos de nível superior nos processos de participação, também potencializa a pressão já vivenciada por estes profissionais, e ao mesmo tempo deslegitima os demais trabalhadores nos processos decisórios. Isto não invalida as atribuições dos psicólogos, assistentes sociais e demais profissionais de nível superior do SUAS, nos processos de mobilização/participação. Mas ao considerar que todos são classe trabalhadora e profissionais do SUAS, todos os trabalhadores, independentemente de nível de formação e cargos, devem ser incluídos nas ações.

Nesta trilha de discussão, a ínfima participação possui duas conjecturas que se complementam, sendo a primeira o *habitus* primário e a segunda *habitus* precário. O *habitus* primário é considerado a partir das “[...] pré-condições necessárias para a participação” (Marques, Santos, 2022, p.53), que vão desde “[...] condições sociais, econômicas e políticas do sujeito” (Marques, Santos, 2022, p.63), sendo as condições de participação determinadas pelo acesso geográfico e comunicacional. A partir desta afirmação podemos problematizar quantos profissionais da saúde, educação e/ou do SUAS possuem capacitação para comunicação em libras, quais reuniões dos conselhos de direitos, ou grupos adaptam suas falas, tornando-as menos complexificadas e acessíveis aos usuários. Quais municípios possuem ampla divulgação das reuniões dos Conselhos Municipais na rádio local, redes sociais, e serviços territorializados. Isto se refere as condições de acesso, que também são determinadas pelo processo comunicacional e suas diferentes formas de socializar informações.

Em relação ao *habitus* precário ele é concebido como “[...] um processo de invisibilidade da desigualdade social e de constrangimento pela condição - do sub-homem – que encaminha a sua marginalização e não participação nas instituições públicas” (Marques, Santos, 2022, p.53). Tanto a marginalização, quanto a inadaptação dos sujeitos são vistas como uma culpa pessoal, de forma homogeneizada pela sociedade. Sem considerar os marcadores sociais e suas determinações. Este segundo *habitus* seria uma espécie de revitimização do primeiro, pois o primário não possibilita as condições de participação e o precário somado a isto ainda estigmatiza e culpabiliza os sujeitos. Sendo que “[...] aceitação e internalização generalizada desse princípio



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

que faz com que a inadaptação, e a marginalização desses setores possa ser percebida, tanto pela sociedade incluída como também pelas próprias vítimas, como um “fracasso pessoal” (Souza, 2003, p.67).

A ausência de devolutivas dos encaminhamentos e requisições da população descredibilizam a participação e iniciativa dos movimentos sociais, o que acentua a estigmatização relacionada a ausência de empenho¹⁰ e contribuições dos sujeitos junto ao Estado. Suas ações e condições de vida conseqüentemente não são acolhidas.

[...] O distanciamento entre Estado e sociedade, entre as políticas públicas e a participação, pode ser interpretado por meio do conceito de ideologia do desempenho, caracterizado por um discurso de pano de fundo consensual, capaz de acobertar as relações objetivas de desigualdade social, tornando-a não clara e invisível [...] Sendo assim, a inserção social, o papel social – cidadão – dependerá de critérios ‘derivados de fora’ do sujeito, regidos por princípios funcionais do mercado ou pelo poder dos técnicos do Estado (Marques, Santos, 2022, p.52).

Um dos questionamentos dos autores Marques e Santos (2022) é se a descentralização de serviços e programas implica na garantia de participação. Ao mesmo tempo afirmar que descentralizar não significa garantir os meios necessários para a efetiva participação. Eles ainda consideram que há pelo menos três formas de participação política definidas por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998). A primeira é designada como presença imitada, na qual os sujeitos são informados dos “[...] processos decisórios já tomados. Participar de uma reunião, por exemplo” (Marques, Santos, 2022, p.49). Situações em que o indivíduo não contribui. A segunda se chama ativação, que pressupõe uma participação relativa, confiada esporadicamente. A terceira é participação, considerada naquelas situações em que os sujeitos contribuem com os encaminhamentos e decisões, ou seja, influência direta nos processos de decisão.

Ademais, quanto à análise sobre a participação de usuários na perspectiva dos profissionais, consideramos que “[...] largos estratos recebem estímulos insuficientes de participação política, se não estímulos contrários que levam à abstenção (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 1998, p. 890). Portanto, é de suma importância esta análise sobre quais incentivos e condições de participação são proporcionados aos usuários do SUAS, sendo então possível traçar estratégias que dialoguem com as diferentes realidades vivenciadas e contemplem as demandas apresentadas pelos sujeitos.

¹⁰ Souza (2012) aponta a ideologia de desempenho como a falta de capacidade dos sujeitos de avaliarem as políticas públicas. Esta capacidade é vista como algo exterior aos sujeitos, sendo legítima apenas ao Estado.

Portanto, a participação implica ultrapassar as suas vias clássicas, como o direito ao voto; participação equitativa entre as classes, e demais categorias e interesses. Alcançar a aptidão de resposta às demandas postas pela sociedade. Essa afirmação demonstra que o desenvolvimento de políticas públicas, não se limita as ações do Estado, mas suas efetivas respostas diante das reivindicações da sociedade (Giovanni, 2009).

Diante do exposto, ressaltamos a imprescindibilidade da participação para garantir as condições de acesso, garantia de direitos e atendimento das necessidades de sobrevivência da população. Pois, “Tão elementar quanto à necessidade de sobreviver é a necessidade de participar” (Marques, Santos, 2022, p.60). Participação que transcenda as vias clássicas e o nível presença, ao contribuir com o pertencimento dos usuários nos diferentes espaços de mobilização ativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como afirmou Silva (2013) a história da assistência e do serviço social caminham em paralelo. Portanto, é fundamental relacionar a gênese da profissão com o contexto histórico em que se falava de assistência social (antes mesmo de ser considerada direito). Ao abordar a Política de Assistência Social é imprescindível discutir e compreender sobre a gênese do serviço social no bojo de enfrentamento as refrações da questão social. Pois para compreender o presente precisa-se olhar para o passado.

Conforme a revisão bibliográfica realizada no portal CAPES, são ínfimas as produções teóricas sobre a participação. Ademais, as pesquisas que prevalecem são nos programas do serviço social, o que demonstra necessidade de futuras discussões nas demais áreas do conhecimento. São inegáveis as implicações éticas dos assistentes sociais com os processos participativos. Contudo, em se tratando de políticas públicas intersetoriais, a responsabilidade de mobilizar processos participativos é de todos os atores/profissionais da rede de atendimento. Sendo assim, os profissionais podem contribuir no acúmulo de forças para as mobilizações coletivas e futuras transformações. “Seja no tempo miúdo do cotidiano [...] espaços institucionais [...] buscando novas práticas, espaços a ocupar como conselhos e fóruns [...] Seja no apoio às resistências cotidianas das classes subalternas em suas lutas [...]” (Yazbek, 2018, p. 191).

A construção de direitos no âmbito das políticas públicas é possível nos diferentes espaços, ou seja, no âmbito sócio-ocupacional ou para além dele. A exemplo da produção de



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

conhecimento e pesquisas que versem sobre as implicações da participação na garantia de direitos, uma vez que, o acesso à informação também se constitui enquanto mecanismo para fortalecimento das lutas e enfrentamento das tramas e amarras institucionais no cotidiano.

REFERÊNCIAS

BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima. A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública. In: RIES, ISSN 2238-832X, Caçador, v.4, n.1, p. 108-127, 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: EDUnB. 11ª ed. 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social, Conselho Nacional de Assistência Social. (Org.). Resolução CNAS nº 11, de 23 de Setembro de 2015. 2015. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-11-de-23-de-setembro-de-2015/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Ministério de desenvolvimento social e combate à fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social Recursos Humanos NOB-RH Anotada e Comentada—Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

CASTRO, Ângela de Castro. Revista USP, São Paulo, n.65, p. 105-119, março/maio 2005.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. NEPP. Cadernos de pesquisa, n. 82, UNICAMP, 2009.

GUIMARÃES, K.; PEREIRA, M. Neoliberalismo e fascismo: o paradigma perverso do bolsonarismo. Rio Grande: REIS, v. 4, n.1, jan.-jun. 2020. p. 30-47. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/reis/article/view/11813/8301>. Acesso em: 23 nov. 2022.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MESTRINER, M. L. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

MARQUES, Douglas; SANTOS, Everton. Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social-SUAS: o que pensam os usuários? Sociedade em Debate, 2016. p. 44-70.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

MACÊDO, Jackson Dantas. O Processo de Redemocratização de 1945: Participação popular, cidadania e disputa política no Estado do Piauí. ANPUH— 30º Simpósio Nacional da História— Recife, 2019. Disponível em: https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1565019761_ARQUIVO_OPROCESSODERED EMOCRATIZACAODE1945.pdf. Acesso em: 27 julho.2024.

MENDONÇA, Sônia Regina de. As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização. In: LINHARES, Maria Yeda. História Geral do Brasil. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 319-344.

PEREIRA, Regina Célia Dourado. As contribuições Especiais ao longo das Constituições brasileiras. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2014/trabalhos_12014/Regina CeliaDourado.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

PRESTES, Anita Leocadia. Era Vargas: Autoritarismo e Repressão (1930-1945). Encontro de Aprofundamento Temático, São Paulo, 2011. Disponível em: https://memorialdaresistencia.org.br/wp-content/uploads/2021/03/2011_Era-Vargas-Autoritarism o-e-repressao.pdf. Acesso em: 29 jul.2024.

PRESTES, Anita Leocadia. “Três Regimes Autoritários na História do Brasil Republicano: o Estado Novo (1937-1945), a Ditadura Militar (1964-1985) e o Regime Atual (a partir do golpe de 2016)”. Rev. hist. comp., Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 108-129, 2019.

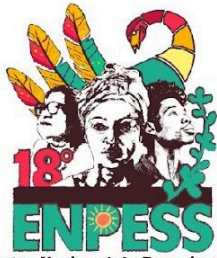
RIBEIRO, Djamila. Pequeno Manual Antirracista. São Paulo: 1ª Companhia das Letras, 2019.

RONSANI, A. P. V. Dilemas e desafios do processo de participação na área da saúde: uma análise a partir da produção científica do serviço social. Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul –PUCRS. Porto Alegre, 171. 2021.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfp, Brasília, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio% 20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf. Acesso em: 26 julh.2024.

SIQUEIRA, M.; MENDES, A. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso no setor privado. Revista do Serviço Público, Brasília: DF, v.60, n.3, p. 241-250, jul./set., 2009. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/25>. Acesso em: 22 nov. 2022.

SPOSATI, Aldaiza. et al., Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise. São Paulo: Cortez, 1998.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

SOUZA, Jessé A construção da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica/ Jesse Souza. Belo Horizonte Editora: UFMG; Rio de Janeiro: 2003.

Yazbek, Maria Carmelita. Serviço Social, Questão Social e Políticas Sociais em tempos de degradação do trabalho humano, sob o domínio do capital financeiro. Serv. Soc. Rev., Londrina, V. 21, N.1, P. 183-194, Jul./Dez. 2018.