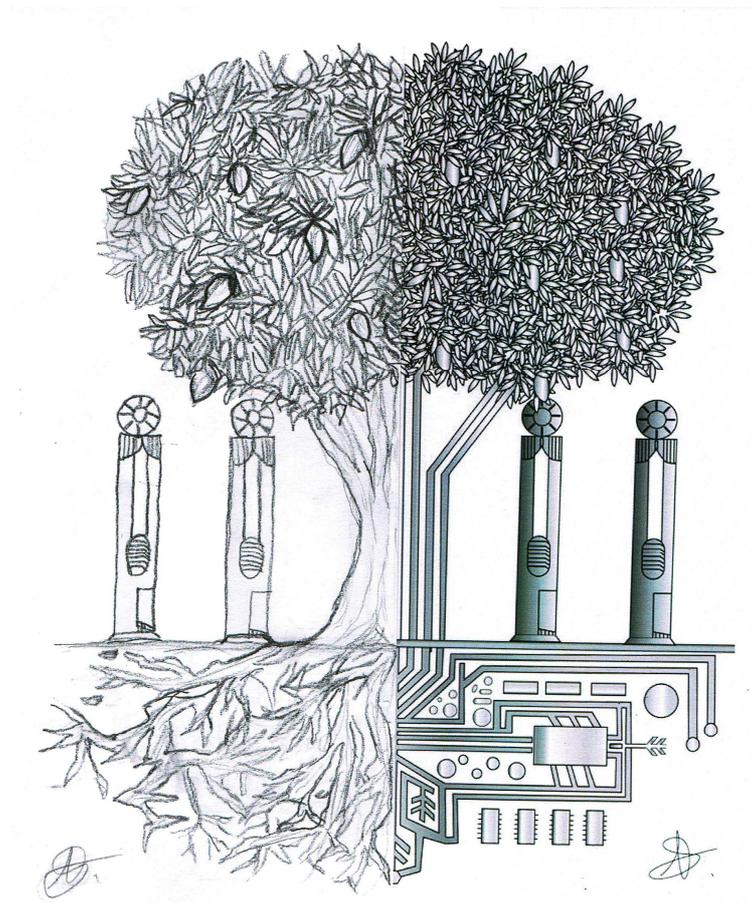


UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

MARILENE ALVES LEMES



Gentilmente inspirado e elaborado pelo amigo Alex Seixas.

**ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DE PAULO FREIRE.**

SÃO LEOPOLDO

2017

MARILENE ALVES LEMES

**ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DE PAULO FREIRE.**

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de doutora, pelo Programa
de Pós-Graduação e, educação, da
Universidade do Vale do Rio dos Sinos –
Unisinos.

Orientador: Prof. Dr. Danilo Romeu Streck

Apoio: CAPES

SÃO LEOPOLDO

2017

L552e Lemes, Marilene Alves.
Estratégias de participação na política de assistência social na perspectiva de Paulo Freire / Marilene Alves Lemes. – 2017.
189 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2017.
“Orientador: Prof. Dr. Danilo Romeu Streck.”

1. Assistência social. 2. Participação social. 3. Freire, Paulo, 1921-1997. I. Título.

CDU 36

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecário: Flávio Nunes – CRB 10/1298)

MARILENE ALVES LEMES

**ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DE PAULO FREIRE.**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de doutora, pelo
Programa de Pós-Graduação e,
educação, da Universidade do Vale do
Rio dos Sinos – Unisinos.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

PROF. DRA. ANA MARIA AVELA SAUL – PUC SÃO PAULO

PROF. DR. CENIO BACK WEYH – URI CAMPUS DE SANTO ÂNGELO

PROF. DRA. ELI TEREZINHA HENN FABRIS - UNISINOS

PROF. DRA. ELIANE SCHLEMMER - UNISINOS

PROF. DR. DANILO ROMEU STRECK – ORIENTADOR - UNISINOS

*Ao Levi Nauter de Mira, pesquisador colaborador,
meu amigo crítico. Pela partilha dos saberes, pela
parceria nos artigos e pela disponibilidade ímpar
para colaborar nesta tese.*

*À Paloma Daudt, igualmente pesquisadora
colaboradora, minha amiga crítica e teacher. Pelo
tempo dedicado em prol desta tese e por todas as
gentilezas.*

*Luta contra o desrespeito à coisa pública, contra a
mentira, contra a falta de escrúpulo.*

*E tudo isso, com momentos, apenas, de desencanto, mas
sem jamais perder a esperança.*

*Não importa em que sociedade estejamos e a que
sociedade pertençamos, urge lutar com esperança e
denodo. (FREIRE, 2000a, p. 133-134)*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Danilo Romeu Streck, pelos questionamentos, por permitir que eu avançasse no meu ritmo, pela paciência, pelo encorajamento na difícil tarefa de escrever, mas acima de tudo, pelo seu exemplo de pessoa, professor, orientador e pesquisador, digno de toda admiração e respeito.

Ao meu secretário, pastor e amigo Hélio Schaidhauer Pacheco, às colegas e diretoras Cristiane Santos da Rosa e Eunice Torman, pelas possibilidades de acesso na Secretaria de Desenvolvimento Social, pela compreensão e apoio, sempre.

Aos demais colegas, amigos, trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, pelos ouvidos, pelo olhar sobre o trabalho e pela disponibilidade da presença.

À Marta, minha grande amiga, irmã de toda a vida e chefia imediata, por todo o amor.

Ao Alex Seixas, por toda a sua paciência, amizade e colaboração na criação da imagem da capa e da trama da participação.

Ao Faistton, Elizabeth e Dona Marli, família que cuida e faz a vida pulsar.

Ao amigo Elton Scariot ou “Cusco”, por amar incondicionalmente e pelas rúculas.

À Fabiane Gelinsky, por sua amizade e “amor” concreto.

À Victória Louise, Paola Rodrigues, Greiski Goncalves e Keila Soeiro, necessariamente nessa ordem cronológica, pela colaboração e dedicação na organização dos materiais do grupo gestor, em especial, na transcrição... As reclamações estão perdoadas (risos).

À Marise, a Nordestina mais paulistana que já conheci, pela acolhida em SP e pela amizade que frutificou.

Ao grupo Ímpar: Daiane Bandeira Motta, Everton Becker, Francisca de Godoi, Magda Viana, Rosângela Castro e Solange Mentz. Pela cumplicidade e amizade sem igual.

Ao Coletivo de Pedagogia Social e Educação Popular – CEPOPES, pela convivência, afetos e (des)construções coletivas.

Ao grupo de pesquisa Mediações Pedagógicas e Cidadania, pelas trocas metodológicas e produções conjuntas.

À Profa. Marilene Maia, pela oportunidade do estágio no Curso de Serviço Social e no ObservaSinos. Rica vivência.

Ao PPGEDU Unisinos, pela gentileza e competência das pessoas da secretaria, pelo empenho das coordenações e pelos saberes dos docentes.

Aos docentes que, junto com o orientador, compõem a banca: Ana Saul, Cenio Back Weyh, Eli Fabris e Eliane Schlemmer, por terem aceito o convite para apreciarem e colaborarem nesta tese.

À CAPES, por ter garantido meu direito de continuar estudando.

À minha mamis Maria Alves Lemes e ao meu sobrinho Matheus Lemes Cyzinauskas. Nas pessoas deles, toda a família, pelo respeito.

À tod@s, uma só palavra: Gratidão!

RESUMO

Nesta tese são analisadas as estratégias de participação na política de assistência social com perspectivas em Paulo Freire, percebendo em que medida elas contribuem ou não para o entendimento da participação enquanto princípio. Metodologicamente, a pesquisa caracterizou-se como um estudo de natureza qualitativa, inspirada na pesquisa ação e pesquisa participante. A coleta dos dados se deu através da observação, análise de documentos, grupo de reflexão – grupo de trabalho e entrevistas. No decorrer das entrevistas e das análises, a pesquisa contou com o apoio de dois pesquisadores colaboradores ou “critical friends”. O fundamento teórico principal foi Paulo Freire e o campo empírico a Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Novo Hamburgo, RS, onde 41 trabalhadores do segmento da gestão colaboraram, diretamente, na função de sujeitos, onde a pesquisadora também se inclui. A pesquisa foi conduzida de modo a levantar quais os elementos que explicitam o entendimento da participação enquanto princípio, a partir das estratégias de participação, na política de assistência social, numa perspectiva freiriana. As análises permitiram concluir que: 1) a pesquisa em si revelou-se potencialmente formadora com significativa contribuição da academia; 2) investigar do ponto de vista da pesquisa ação e pesquisa participante exigiu um esforço para atravessar uma visão “egocêntrica” devido à forte identificação afetiva com o campo empírico do qual a pesquisadora também era parte; 3) a teoria de Paulo Freire mesmo não sendo diretamente explicitada nos documentos analisados, é identificada na compreensão de autores da área do Serviço social, de atores que expressam seus pensamentos nas conferências, da CF e da LOAS e no discurso dos sujeitos colaboradores, sendo também manifestada nos fins da política de assistência social e continua no horizonte como inspiração, como dimensão utópica para as práticas; 4) as estratégias de participação contribuem para o entendimento da participação como princípio. Contudo, identificaram-se também resistências em romper com formas coercitivas e tentativas de cooptar o controle social. Diante da relevância e da qualidade da contribuição dos pesquisadores colaboradores explicitada nesta pesquisa recomenda-se aprofundar esta alternativa para avaliar a viabilidade da sua incorporação nas pesquisas de natureza qualitativa com abordagens em *pesquisa ação* e *pesquisa participante*. Para que o princípio da intersetorialidade, que desafia à maior proatividade da assistência social, se torne efetivo, sugere-se que se inicie com uma discussão da territorialidade em diálogo com as demais secretarias. Por fim, a autonomia e o respeito como elementos indiscutíveis das experiências humanas, o compromisso com a difícil tarefa de *humanizar o humano*, a disponibilidade para a arte de dialogar e aprender, a liberdade como princípio máximo das práticas democráticas e as compreensões multifacetadas da participação foram temas e conceitos suscitados no diálogo com o campo empírico, dando indícios para uma pedagogia da participação, sinalizando também novas possibilidades de pesquisa.

Palavras - chave: Participação. Assistência Social. Paulo Freire.

ABSTRACT

In this thesis the strategies of participation in social assistance policy with perspectives in Paulo Freire are analyzed, realizing to what extent they contribute or not to the understanding of participation as a principle. Methodologically, the research was characterized as a qualitative study, inspired by action research and participatory research. Data collection was done through observation, document analysis, reflection group - working group and interviews. During the interviews and analyzes, the research was supported by two collaborating researchers or "critical friends". The main theoretical foundation was Paulo Freire and the empirical field was the Social Development Secretariat of Novo Hamburgo City Hall, where 41 employees from the management segment collaborated directly in the role of subjects, where the researcher is also included. The research was conducted in order to raise the elements that explain the understanding of participation as a principle, from the strategies of participation, in social assistance policy, from a Freirian perspective. The analyzes allowed to conclude that: 1) the research itself was potentially formative with a significant contribution of the academy; 2) to investigate from the point of view of action research and participatory research required an effort to overcome an "egocentric" view due to strong affective identification with the empirical field of which the researcher was also a part; 3) Paulo Freire's theory, even though it is not directly mentioned in the documents analyzed, is identified in the understanding of authors of the Social Service area, of actors expressing their thoughts in the conferences, the CF and LOAS and in the discourse of the collaborating subjects. It is also manifested in the aims of social assistance policy and continues on the horizon as inspiration, as a utopian dimension to practices; 4) participation strategies contribute to the understanding of participation as a principle. However, resistance was also identified in breaking with coercive forms and attempts to co-opt the social control. In view of the relevance and quality of the contribution of the collaborating researchers, it is recommended to deepen this alternative to evaluate the feasibility of its incorporation in the qualitative research with approaches in action research and participatory research. In order for the principle of intersectoriality, which challenges for greater proactivity of social assistance, to become effective, it is suggested that it begin with a discussion of territoriality in dialogue with the other secretariats. Finally, autonomy and respect as indisputable elements of human experiences, commitment to the difficult task of humanizing the human, availability for the art of dialogue and learning, freedom as the ultimate principle of democratic practices and multifaceted understandings of participation, were themes and concepts raised in the dialogue with the empirical field, giving indications for a pedagogy of participation, also signaling new possibilities for research.

Keywords: Participation. Social Assistance. Paulo Freire.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEFI - Associação Beneficente Evangélica Floresta Imperial.

AEVAS - Associação Evangélica de Ação Social.

AME – Ação ao Menor de Rua.

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

ASBEM - Associação do Bem Estar (do Menor) da Criança e do Adolescente.

ASEMA - Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto.

AVA - Ambiente Virtual de Aprendizagem.

CAI - Casa Abrigo Institucional.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CASA – Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente.

CC - cargos de confiança.

CEBEM - Centro do Bem Estar do Menor.

CECRIFE - Centro cristão Feminino.

CF – Constituição Federal.

CIES - Comissões Permanentes de Integração Ensino-Serviço.

CIP - Centro de Iniciação Profissional.

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CMDCI - Conselho Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso.

CMPCD - Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência.

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social.

COMAS - Conselho Municipal de Assistência Social.

COMDIM - Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

COMJUVE - Conselho Municipal da Juventude.

COMSEA - Conselho Municipal de Segurança Alimentar.

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Coolabore - Cooperativa de Construção Civil e Limpeza Urbana.

COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais.

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social.

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

CT - Conselho Tutelar.

DH - Direitos Humanos.

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente.

EJA - Educação de Jovens e Adultos.

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil.

FGTAS - Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social.

Forpred - Fórum Nacional de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação da ANPEd

GG – Grupo Gestor.

HIV - human immunodeficiency vírus.

IAP - Investigación Acción Participativa.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Ibicit - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia.

IHU - Instituto Humanitas Unisinos.

LA - Liberdade Assistida.

LBA – Legião Brasileira de Assistência.

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

MEB - movimento de educação de base.

MSE - Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

MST - Movimento Sem Terra.

NH - Novo Hamburgo.

NOB SUAS - Norma Operacional Básica da Assistência Social.

OG – Organização Governamental

ONG - Organização Não Governamental

OP - Orçamento Participativo.

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos.

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.

PEF - Programa escola da família.

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social.

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPGEDU – Programa de Pós-Graduação em Educação.

PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens.

PSC - Prestação de Serviços a Comunidade.

PT - Partido dos Trabalhadores.

PUC - Pontifícia Universidade Católica.

RBE - Revista Brasileira de Educação.

RH – Recursos Humanos.

RS – Rio Grande do Sul.

SAI - Serviço de Acolhimento Institucional.

SC – Santa Catarina.

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

SciELO - Scientific Electronic Library Online.

SDS - Secretaria de Desenvolvimento Social.

SEACA - Seção da Criança e do Adolescente.

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SIC - Secretaria Integrada dos Conselhos.

SMED – Secretaria Municipal de Educação.

SUAS - Sistema Único da Assistência Social.

SUS - Sistema Único de Saúde.

TV – Televisão.

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Unisinos - Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

URAS - Unidade de Referência da Assistência Social.

URI – Universidade Regional Integrada.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Caracterização do Grupo Gestor – sujeitos colaboradores.....	50
Figura 2. Organograma da SDS.....	51
Figura 3. Mapeamento dos espaços físicos que acolhem serviços, programas e projetos da SDS.....	59
Figura 4. Trama da participação	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número de produções (dissertações e teses), por região.....	23
Gráfico 2. Demonstrativo do número de PPGE por região do Brasil	24
Gráfico 3. Classificação das pesquisas em <i>educação escolar</i> e <i>educação não escolar</i> ..	25
Gráfico 4. Número de abordagens dos conceitos em Freire.....	27
Gráfico 5. Demonstrativo dos sujeitos colaboradores nas teses e dissertações.....	29
Gráfico 6. classificação dos artigos em educação escolar e não escolar.....	31
Gráfico 7. Principais temas relacionados aos artigos.....	32
Gráfico 8. Compreensões de um coletivo de trabalhadores do SUAS, se sua função é educativa ou não.....	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Demonstrativo do número de pesquisas por ano e base de dados.....	23
Tabela 2. Metas pactuadas com entidades prestadoras de Serviço de Acolhimento Institucional.....	55
Tabela 3. Legenda do mapa	60
Tabela 4. Demonstrativo dos serviços da Assistência Social de Novo Hamburgo.....	74
Tabela 5. Estimativa de orçamento municipal 2017, incluindo as três esferas de governo.....	95
Tabela 6. Estimativa de orçamento municipal 2017, comparativo dos percentuais com Educação e Saúde.	95

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1. TRAÇADO DA TESE	22
1.1. REVISÃO DE LITERATURA.....	22
1.2. ELEMENTOS METODOLÓGICOS	38
CAPÍTULO 2. ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	66
2.1. BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NOVO HAMBURGO	67
2.2. AS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	77
CAPÍTULO 3. INDÍCIOS DE UMA PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO NA PERSPECTIVA DO PENSAMENTO DE PAULO FREIRE	102
3.1. PARTICIPAÇÃO PROMOVE AUTONOMIA.....	108
3.2. PARTICIPAÇÃO REQUER COMPROMISSO.....	113
3.3. PARTICIPAÇÃO SUSCITA CONHECIMENTO.....	118
3.4. PARTICIPAÇÃO PRESSUPÕE DIÁLOGO.....	122
3.5. PARTICIPAÇÃO DEMANDA LIBERDADE.....	125
3.6. PARTICIPAÇÃO EXIGE RESPEITO	130
CAPÍTULO 4. LIÇÕES DAS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO À LUZ DAS SUAS PRÁTICAS	134
4.1. A NECESSÁRIA APRENDIZAGEM DA AUTONOMIA E O RESPEITO COMO ELEMENTO INDISCUTÍVEL DAS EXPERIÊNCIAS HUMANAS.....	135
4.2. COMPROMISSO COM A DIFÍCIL TAREFA DE <i>HUMANIZAR O HUMANO</i> 146	
4.3. A DISPONIBILIDADE PARA A ARTE DE DIALOGAR E APRENDER.....	154
4.4. A LIBERDADE COMO PRINCÍPIO MÁXIMO DAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS.....	161
4.5. AS COMPREENSÕES MULTIFACETADAS DA PARTICIPAÇÃO.....	166
CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184

INTRODUÇÃO

Esta tese trata da participação, um tema caro ao processo de democratização da sociedade brasileira e que vem alicerçando uma nova cultura política expressa pelas organizações, movimentos sociais, redes e fóruns envolvendo diversos setores da população em torno da garantia e da ampliação de direitos sociais. O desafio da participação se torna essencial na perspectiva da política de assistência social em prol de mobilizações pelo acesso a bens, serviços e renda; pelo combate às discriminações de gênero, etnia, idade e orientação sexual; e pelo enfrentamento da segregação de pessoas com deficiência, dentre outras.

No processo de formar-me pesquisadora, o tema da *participação* foi ganhando relevância, em especial, pelas reflexões que nasceram a partir da convivência no grupo de pesquisa *Mediações Pedagógicas e Cidadania*, coordenado pelo professor Danilo Romeu Streck, também orientador dessa pesquisa. A experiência com a prática do grupo de pesquisa no projeto *Uma pesquisa dos Processos Político-Pedagógicos no Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (2011-2014)* foi pertinente para desvelar o tema da participação que, por vezes, se expressa de forma polissêmica e até banalizada. Esta tese filia-se também ao projeto de pesquisa *Paulo Freire na atualidade: legado e reinvenção - análise de sistemas públicos de educação a partir dos anos 1990*. A referida pesquisa está sob a coordenação da professora Ana Maria Saul, vinculado à PUC de São Paulo, mais especificamente à Cátedra Paulo Freire. Saul e Silva (2014) reconhecem a atualidade e a vitalidade do pensamento freiriano¹ a partir das crescentes publicações em mais de vinte idiomas, além de experiências que se desenvolvem em diferentes áreas do conhecimento.

Dito isso, cabe salientar que, talvez, a novidade dessa tese está na proposição do seu objetivo principal, ou seja, em analisar as estratégias de participação na política de assistência social com perspectivas em Paulo Freire, percebendo em que medida elas contribuem ou não para o entendimento da participação enquanto princípio. Assim, nos

¹ Nossa opção pelo uso do termo “freiriano” (ou freiriana) atende a estrutura gramatical do antropônimo de Freire, onde “os adjetivos terminados em e tônico exibem a forma sufixal –**eano**. Sendo o e em Freire **átone**, recomenda-se **freiriano**. (ROCHA, Carlos. Disponível em: <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/o-adjetivo-do-antropônimo-freire/30622>. Acesso em janeiro de 2017). Reconhece-se a legitimidade do uso freireano, cuja grafia reforça o sobrenome do autor.

conduzimos perguntando: Quais são os elementos que explicitam o entendimento da participação enquanto princípio, a partir das estratégias de participação, na política de assistência social, numa perspectiva freiriana?

O texto foi estruturado da seguinte forma: uma capa seguida dos rudimentos iniciais prescritos para a configuração de uma tese e a introdução - parte em que nos encontramos neste exato momento. Prossegue com uma organização em quatro capítulos: o primeiro ocupa-se do desenho da tese; o segundo capítulo trata das estratégias de participação na política de assistência social; o terceiro capítulo aborda a trama da participação na perspectiva de Freire. A análise dos dados é efetuada no quarto e último capítulo. Seguem, por fim, considerações finais e referências bibliográficas.

A **capa** exibe uma imagem, com a qual pretendemos incitar os leitores a pensarem a respeito de algumas ideias preambulares que motivaram a tese. Um entendimento inicial tratou de localizar a pesquisa na cidade de Novo Hamburgo. Para tal, incorporamos à imagem, desenho que tenta reproduzir o *Monumento ao Sapateiro*². Conforme Scholles³ (Jornal NH, 2000) a obra foi uma homenagem aos operários das fábricas de calçados, constituindo-se de seis figuras: uma delas representa o patrão, duas os contramestres e três os operários das fábricas de calçados, todos sapateiros, na visão do seu criador. As figuras estão ajoelhadas com a cabeça baixa e com os braços para cima. Cada figura segura, nas mãos, um sol que significa “o trabalho de sol a sol”. Visto de outro modo, o sol tem o significado de um relógio e a figura humana o pêndulo. O relógio tem oito ponteiros que simbolizam a jornada de trabalho de oito horas diárias. O autor explica que a atitude das figuras é de louvor à dignidade do trabalho e caracteriza o cabelo das figuras como sendo “cabelo de colono”, talvez, pensamos nós, anunciando que muitos trabalhadores das fábricas de calçado foram resultantes do êxodo rural. Na nossa releitura, a árvore em si representa ou esconde duas figuras, mas não só. Com as raízes e as folhas da mangueira, no formato de mãos, explicitamos o significado da participação - sugerindo que ela seja uma espécie de âncora, amparo e proteção - capaz de sustentar formas coletivas para produzir os frutos, os resultados, traduzidos pela

² O Monumento que nos inspirou está localizado na rótula, entre as ruas Nações Unidas, Nicolau Becker e José do Patrocínio, no bairro Centro. Inaugurado no dia 1º de maio de 1979, foi uma homenagem do artista Flávio Scholles aos operários das fábricas de calçados.

³ Flávio Scholles, em contato via e-mail, gentilmente encaminhou cópia (do seu acervo pessoal) de reportagem do Jornal NH, datado de 1º de maio de 2000, onde contém explicações detalhadas a respeito da sua obra “Monumento ao Sapateiro”, encomendada pelo prefeito da época (1979), Eugênio Nelson Ritzel. (Jornal NH. Os sapateiros que ergueram o sol. Novo Hamburgo, 1/5/2000. Acervo pessoal de Flávio Scholles: Imagens scaneadas por Rafael 816).

sombra e as mangas. Sim, a árvore escolhida foi a mangueira, inspirada na obra “À sombra desta mangueira” para memorar Freire, cidadão do mundo, de Novo Hamburgo, mas também de Recife, lugar de sua origem plena de afetos. Simbolicamente para a árvore está posto também o sentido do conhecimento. Além disso, um lugar para, segundo Freire (2000c), experimentar a solidão que nos faz sentir a necessidade da comunhão. *Estar só* é uma forma de *estarmos com*. *Estar só* não como alguém que tem medo de companhia, como quem se basta a si mesmo, ou como quem se acha uma estranheza no mundo. Pelo contrário, *estarmos só* é nos conhecer melhor e reconhecer a nossa finitude, nossa indigência, que nos inscrevem em permanente busca, inviável no isolamento. O traçado do desenho considera as realidades analógicas e digitais. Embora esta não seja a centralidade da tese, queremos registrar a importância de levar em conta as relações que se estabelecem nesses modos de estarmos sendo *gente* no mundo.

No **capítulo 1** explicitamos o desenho da tese, configurando-se de uma revisão de literatura, a qual contribui para a justificativa do estudo a fim de situar o tema da participação em relação à área da educação, além de dar pistas para o percurso metodológico adotado. Os descritores utilizados foram: Educação, Participação e Paulo Freire, focando as produções de 2007 a 2015. O campo empírico foi a Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS, da prefeitura de Novo Hamburgo. A documentação referência para análise (do governo federal) é datada a partir de 2004, momento de criação da Política Nacional da Assistência Social - PNAS, uma das principais demandas da IV Conferência Nacional, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, Distrito Federal. Naquele evento apontou-se como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS com o objetivo de dar efetividade à assistência social como política pública.

No **capítulo 2** abordamos as estratégias da participação na política de assistência social, tomando para análise as suas quatro diretrizes: A) a descentralização político-administrativa, supondo que a coordenação e as normas gerais sejam de responsabilidade da esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas das esferas estadual e municipal, bem como das entidades beneficentes e de assistência social; B) a participação da população é compreendida como a articulação, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; C) a primazia da responsabilidade do Estado na condução da

política de assistência social em cada esfera de governo; e, D) a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

O **capítulo 3** revela a trama da participação, resultado da nossa experiência na vivência de pesquisa realizada na PUC de São Paulo, junto aos discentes e docentes do *Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo*. Concordamos com Ana Maria e Alexandre Saul (2013) ao afirmarem que uma trama conceitual freiriana deve assumir o compromisso com a radicalidade do pensamento de Paulo Freire. Além disso, os conceitos fundamentais devem ser explicitados, demonstrando qual a natureza, as condições de viabilização, os limites e a intencionalidade do conceito central a ser compreendido. Nesta tese, o conceito central é a participação. A trama foi tecida, além da participação, com os conceitos de: autonomia, compromisso, conhecimento, diálogo, liberdade e respeito.

No **capítulo 4**, a partir da questão central da tese, já referida anteriormente, analisamos os dados empíricos à luz do pensamento freiriano, mencionado no capítulo 3, e das estratégias de participação na política de assistência social, referenciados no capítulo 2. Os dados são constituídos por excertos de textos retirados dos documentos analisados e das entrevistas. O pensamento “tramado” de Freire, assim como o caráter relacional das estratégias de participação, permite que as análises sejam construídas no diálogo entre um conceito e outro sem a necessidade de tratá-los separadamente. A análise procurou apontar os entraves e as possibilidades para a prática e o entendimento da participação como princípio, procurando revelar possíveis caminhos para a sua efetividade, como pressuposto do *sistema democrático-participativo* adotado no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988.

As **considerações finais** destacam o potencial formador da pesquisa em si, a relevância da contribuição da academia durante o percurso do doutorado, no processo de *se fazer pesquisador*; a vigilância constante para atravessar uma visão “egocêntrica” devido à forte identificação afetiva com o campo empírico. Destaca também a assistência social como uma política pública com função diferenciada das demais, devendo atuar como garantidora de direitos; o princípio da intersetorialidade que desafia à maior proatividade da assistência social para se tornar efetivo, sugerindo que se inicie com uma discussão da territorialidade em diálogo com as demais secretarias. Defende que a teoria de Paulo Freire mesmo não sendo diretamente explicitada nos documentos analisados, faz-se notar na compreensão de *autores* da área do Serviço Social, de *atores*

que expressam seus pensamentos nas conferências (da CF e da LOAS) e no discurso dos sujeitos colaboradores, sendo manifestada nas finalidades da política de assistência social e continuando no horizonte como inspiração, como dimensão utópica para as práticas. As estratégias de participação como fatores que contribuem para o entendimento dessa participação como um princípio. Contudo, ao longo da tese analisar-se e verificar-se-á também resistências em romper com formas coercitivas e tentativas de cooptar o controle social.

CAPÍTULO 1. TRAÇADO DA TESE

Este capítulo apresenta os dados da revisão de literatura que teve como propósito situar e justificar a presente pesquisa em relação ao tema da *participação* no contexto da grande área da educação, além de contribuir para exercitar a arte de reunir e analisar elementos buscados em diferentes bases de dados. Os descritores utilizados foram: *Educação*, *Participação* e *Paulo Freire*, focalizando as produções de 2007 a 2015, período disponibilizado no portal da CAPES e no da Unisinos. A revisão de literatura sinalizou também o percurso metodológico adotado.

1.1. REVISÃO DE LITERATURA

1.1.1. Teses e dissertações

As produções (Teses, Dissertações e Artigos) foram classificadas em *educação escolar* e *educação não escolar*. Tal classificação deve-se ao fato de que este estudo trata da política de assistência social cujas práticas educativas se aproximam das produções classificadas como *educação não escolar*. Os bancos de dados pesquisados foram: Portal da CAPES; Programa de Pós-Graduação em Educação, da Unisinos; Revista Educação Unisinos; Revista Brasileira de Educação (RBE), da ANPEd; e Revista Educação & Realidade, da Faculdade de Educação da UFRGS.

Inicialmente levantamos as produções de teses e dissertações a partir do portal da CAPES⁴ e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos⁵,

⁴ Disponível em: <http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>. Último acesso em abril de 2014.

⁵ Disponível em: http://biblioteca.asav.org.br/biblioteca/index.php?resolution2=1024_1&tipo_pesquisa=&filtro_bibliotecas=&filtro_obras=&termo=&tipo_obra_selecionados. Último acesso em abril de 2014.

correspondente ao período 2007 a 2015⁶, conforme disponibilizado nas bases de dados.

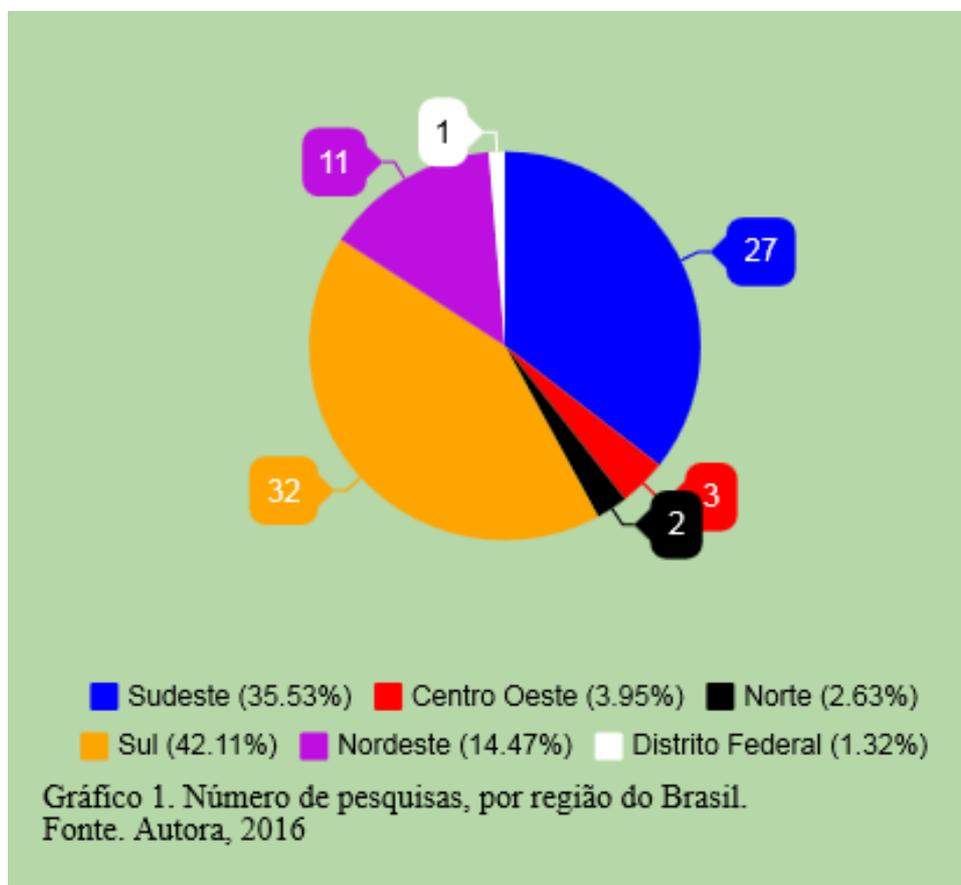
Vejamos a tabela a seguir:

Ano da pesquisa	CAPES		Unisinos		Total
	Teses	Dissertações	Teses	Dissertações	
2007	-	-	1	2	3
2008	-	-	-	2	2
2010			2	1	3
2011	10	19	-	2	31
2012	6	18	-	-	24
2013	-	-	-	-	-
2014	-	-	-	1	1
2015	-	-	-	3	3
Total	16	37	3	11	67

Tabela 1. Demonstrativo do número de pesquisas por ano e base de dados.

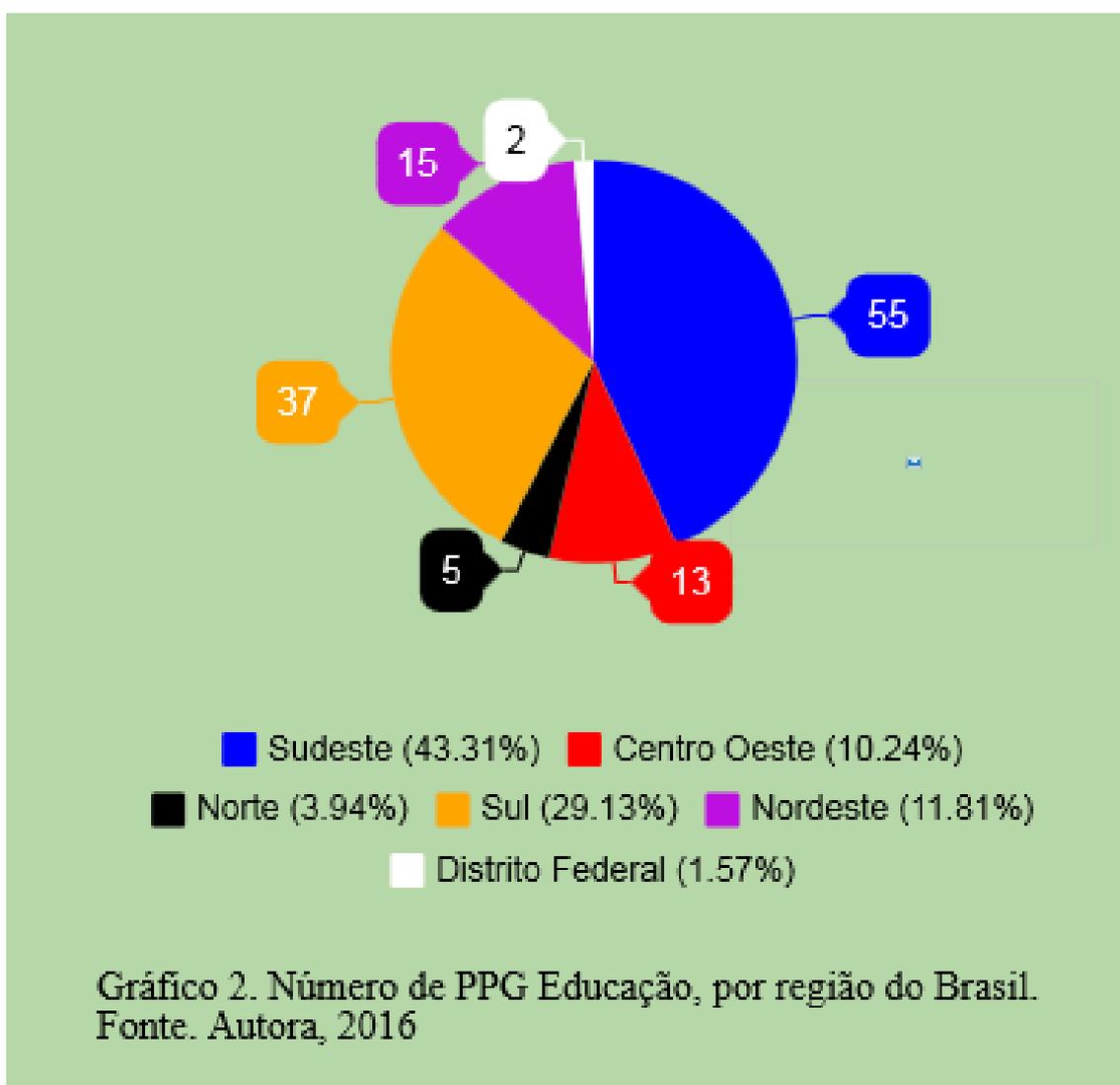
Fonte. Autora, 2016.

Buscando pelas produções por região do Brasil, o quadro revelou a região do Sudeste com 40% das produções, seguida da região Sul com 34% e na sequência o Nordeste com 16%, conforme é possível visualizar no gráfico 1.



⁶ Dezembro de 2015 foi realizado a última pesquisa nas bases de dados: CAPES e Unisinos.

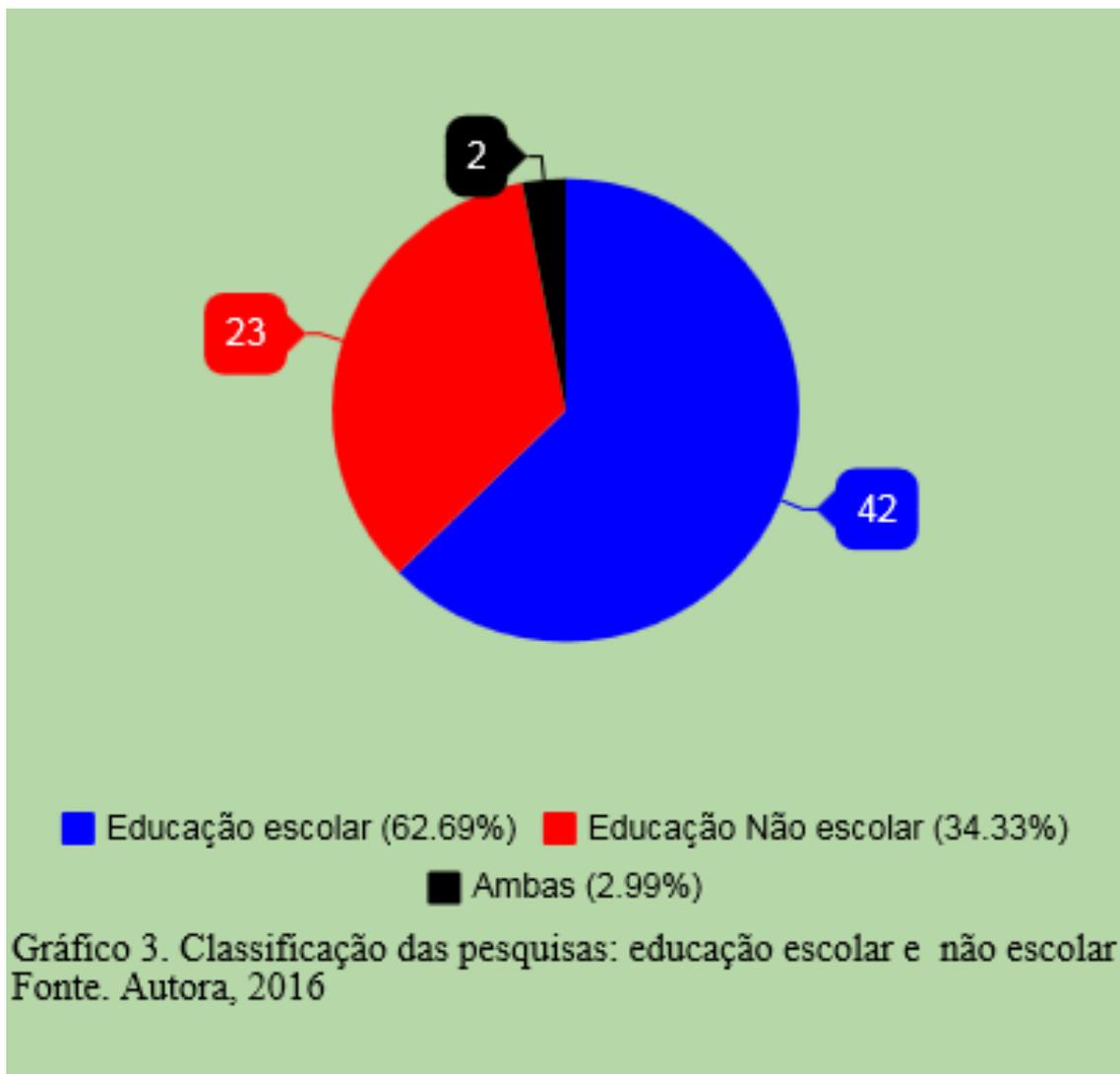
Na tentativa de explicitar uma razão para os números de pesquisas, por região, levantou-se o número de Programas de Pós-Graduação em Educação, também por região do Brasil, e podemos afirmar que as produções estão diretamente relacionadas ao número de entidades associadas ao Fórum Nacional de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação da ANPEd – Forpred⁷, dada as semelhanças dos gráficos 1 e 2. Os dados refletem a relevância do tema da participação na perspectiva de Freire em todo o território nacional, confirmando a atualidade e a consolidação desse campo de conhecimento.



Com o objetivo de aproximar a tese das produções levantadas, essas foram categorizadas de dois modos: *educação escolar* e *educação não escolar*. As produções

⁷ Listagem dos 132 Programas de Pós-Graduação em Educação Associados Institucionais da ANPEd – 2014. Disponível em: <http://www.anped.org.br/forpred/programascursos-integrantes>. Acesso março, 2015.

ditas não escolares se aproximaram mais da política de assistência social. No entanto, devemos apontar que elas não foram encontradas com essa classificação, cabendo aqui uma caracterização específica. Tomamos como *educação escolar* todas as produções realizadas em contextos escolares, nas suas diversas modalidades, inclusive as que problematizaram o campo da educação superior. Já com o *não escolar* tomamos as demais produções advindas de outros contextos que não a escola.



Das quarenta e duas (42) pesquisas caracterizadas como *educação escolar*; oito (8) trataram diretamente da formação de professores; sete (7) focaram na modalidade Educação de Jovens e Adultos – EJA; seis (6) na educação superior; duas (2) de *educomunicação*; as demais dizem de outras práticas pedagógicas voltadas ao mundo da escola, tais como educação integral, educação do campo, educação infantil, currículo, diversos projetos, entre outros temas.

Das vinte e três (23) pesquisas caracterizadas como *educação não escolar*; seis (6) se ocuparam de temas reativos à área da saúde; duas (2) foram nomeadas como educação popular; duas (2) de educação sociocomunitária; duas (2) de educação profissional; duas (2) como Movimento Sem Terra – MST, além de outras com foco em PROEJA, medidas socioeducativas de internação para adolescentes, educação para um envelhecimento saudável, educação e cidadania, serviço de acolhimento da política de assistência social, movimentos sociais, política habitacional. Uma (1) produção foi intitulada de educação não-formal.

Houveram duas (2) produções que se colocaram na relação entre a educação escolar e a educação não escolar tratando das práticas dialógicas entre escolas, famílias, comunidades e organizações sociais.

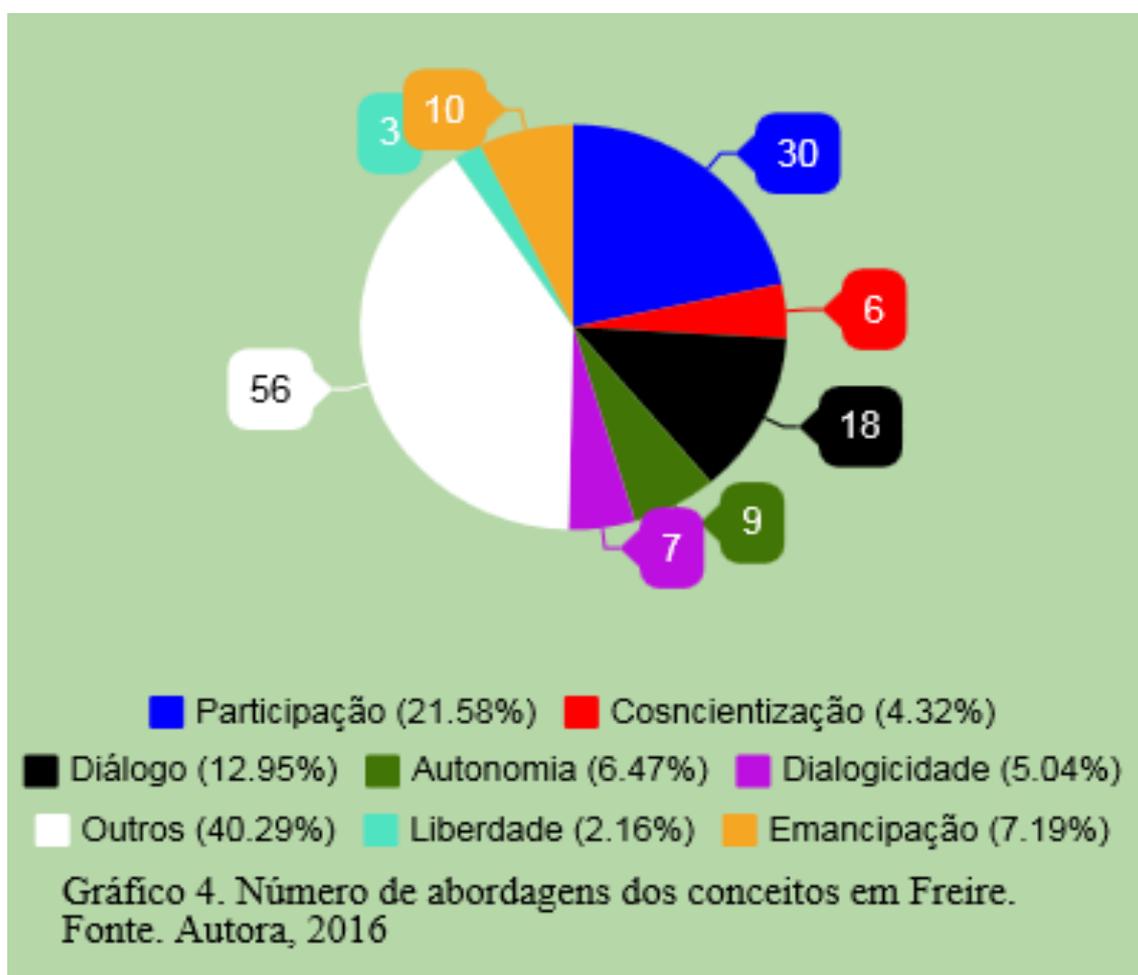
As sessenta e sete (67) produções também foram classificadas em subtemas. As quarenta e duas (42) agrupadas como *educação escolar* trataram de uma diversidade de práticas pedagógicas: Programa escola da família – PEF; Implantação e implementação da política nacional de ampliação do ensino fundamental, decorrente da Lei nº 11.274/06, com o ingresso de crianças de 6 anos; Ações de educação ambiental; Teatro do oprimido; Projovem urbano; Projeto realfabetização; Projeto político pedagógico; Gestão democrática; Organizações e estruturas curriculares; Tecnologias digitais/rádio; Hortas escolares; Programas de extensão universitária; Formação de professores; Formação de gestores, escola sem fronteiras. Teve ainda aquelas que se ocuparam da análise de bases de dados (Banco de teses e dissertações da CAPES e Bibliotecas Digitais Ibcit e Domínio Público); ciclos de aprendizagem; práticas educativas das famílias; programas de TVs (TV Universitária e TV Solidária); educação para os direitos humanos e atividades socioeducativas do Núcleo de Projetos Especiais (educação integral).

As vinte e três (23) produções pertencentes ao grupo da *educação não escolar* abordaram subtemas como: grupos de famílias; grupos de mulheres-mães; grupos de jovens de formação profissional; conselhos de direitos; movimento de educação de base (MEB GOIÁS) no período de 1961 a 1966; currículo do projeto revitalizando a trajetória escolar da Fundação CASA; comunidades periféricas; orçamento participativo; participação social; economia solidária; proposta de atenção psicoeducativa e múltiplas deficiências; saúde sexual de adolescentes; saúde da família; política nacional de educação permanente em saúde; cultura de participação ativa;

participação dos sujeitos individuais na construção das políticas públicas; violências no olhar dos adolescentes; mediação pedagógica no acolhimento institucional; pedagogia dos movimentos sociais; formação em enfermagem.

Um dado relevante para o contexto desta tese foram as pesquisas na área da *saúde* encontradas com os descritores *educação, participação e Paulo Freire*. Nos anos de 2011 e 2012 temos um total de seis (6), representando 9% do universo dessa revisão de literatura. Outras áreas somaram-se nesse período referido: uma pesquisa das ciências sociais e outra do direito. Em 2015, uma pesquisa na área da assistência social, focalizando o Serviço de Acolhimento Institucional. Assim, podemos afirmar que 13% das pesquisas se originaram de outras políticas setoriais, caminho tomado também por esta tese que estuda o campo da assistência social.

Ao focar os conceitos abordados na perspectiva de Paulo Freire, além de *participação*, o conceito *diálogo* foi o segundo mais abordado, seguido de *emancipação* e na sequência *autonomia, dialogicidade, conscientização e liberdade*. Por vezes, foram citados de modo simultâneo, ou seja, uma pesquisa pode ter abordado dois ou mais conceitos do autor.



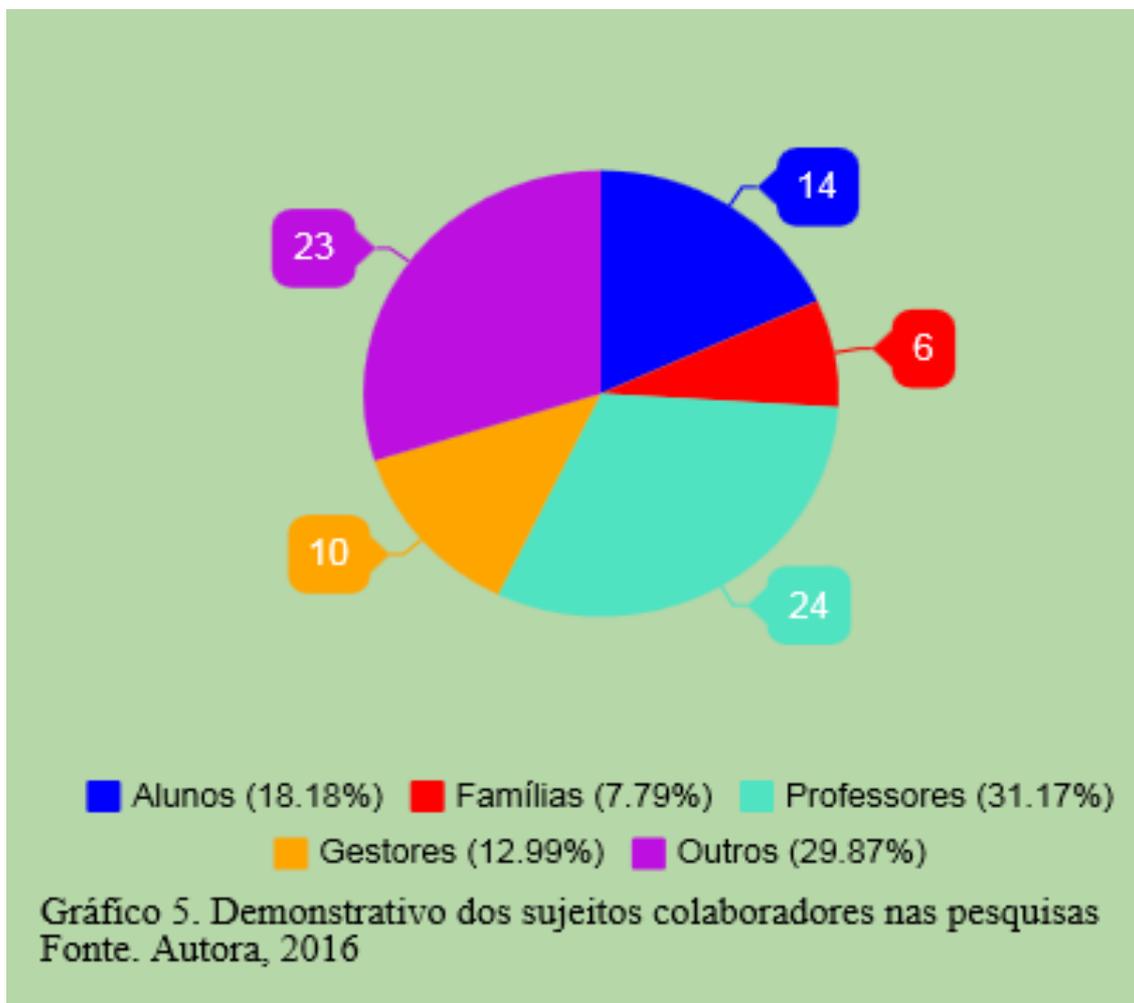
A categoria “outros” (no gráfico 4) diz daqueles conceitos menos recorrentes. Foram abordados duas (2) vezes os seguintes conceitos: ação-reflexão-ação, dialógico, educação cidadã, educação dialógica, educação permanente, educação popular, empoderamento, ética, indivíduos críticos e conscientes, político, práxis, saber e ser mais. Uma (1) única vez: afetividade, amorosidade, compromisso, conscientizador, convivência democrática, cultura, democracia, dialética, dizer a palavra, educação bancária, educação problematizadora, escrita, estética, homem, humanização, ideológico, inconclusão, inédito viável, inter-relação entre educação e trabalho, leitura, opressão, oprimido, poder, politização, protagonismo, relação ensino/aprendizagem, responsabilidade, sensibilidade, silenciamentos, temas geradores e transformação social.

Todas as pesquisas selecionadas para compor a revisão de literatura dessa pesquisa possuem o referencial teórico freiriano como sendo um dos principais fundamentos, quando não, o principal. Ancoram-se nas premissas dos círculos de cultura; educação emancipatória; educação humanizadora; educação libertadora; educação participativa e reflexiva; educação permanente; educação popular; educação/pedagogia dialógica; formação crítico-criativo; formação generalista, humanista, crítica e reflexiva; investigação temática; mediação pedagógica; pedagogia do oprimido; pedagogia libertária e pedagogia problematizadora.

Levantaram-se também outros conceitos principais das pesquisas que dialogavam com Freire, com base em outros autores. São eles: avaliação emancipatória (Ana Maria Saul); participação (Antonio Faundez e Pedro Demo); estratégia e capital (Pierre Bourdieu); políticas públicas (Stephen Ball e Richard Bowe); público, privado, trabalho (Antonio Gramsci); espiritualidade e mística (Leonardo Boff); história de vida (Marie-Christine Josso), sociedade, cultura, pedagogia dos objetos geradores (Augusto Boal); participação cidadã (Félix Sánchez e César Munoz); identidade de projeto (Manuel Castells); sujeitos (Alain Touraine); currículo na perspectiva crítica (Michael Apple e Henry A. Giroux); educomunicação/educador (Ismar de Oliveira Soares); relações de saber e poder (Michel Foucault, Cristophe Dejours e Yves Schwartz); saberes docentes (Maurice Tardif); educação para a cidadania (Anísio Teixeira, John Dewey, Moacir Gadotti e Jaime Pinsky); representações sociais (Serge Moscovici); interação (John McInnes, Inger Rodbroe e Marleen Janssen); brincar (Lev Semenovitch Vygotsky, Donald Woods Winnicott e Humberto Maturana); indisciplina (Bernard Charlot e outros); pesquisa participante (Orlando Fals Borda, Carlos

Rodrigues Brandão e Danilo Romeu Streck); pedagogia da cooperação (Fábio Brotto); Inclusão, resistências, silêncios (Kwame Anthony Appiah, Florestan Fernandes, Frantz Fanon e outros) e movimentos sociais (Alberto Melucci, Maria da Glória Gohn).

Análise de documentos, entrevistas (narrativas, coletivas, individuais, semiestruturadas), aplicação de questionário e observação participante foram os procedimentos e instrumentos para coleta dos dados mais comuns encontrados nas teses e dissertações, por ocasião da revisão de literatura. Outros procedimentos também fizeram parte das pesquisas, como: análise de conteúdo, círculos de cultura propriamente dito, círculos narrativos temáticos inspirados nos círculos de cultura de Paulo Freire, conversas reflexivas, encontros dialógicos, encontros reflexivos, grupo focal (ambiente físico), grupo focal em ambiente virtual de aprendizagem (AVA), imagens fotográficas realizadas pelos adolescentes (método photovoice), netnografia, oficinas, perguntas provocativas, pesquisas de casos, análise de programas de TV, registro fotográfico e filmagem e roda de conversa, diários de bordo. Uma pesquisa na área da saúde trabalhou com o software NVivo®.



O gráfico 5, acima, revelou dados a respeito dos sujeitos que colaboraram com as produções. Na sua maioria foram professores⁸, alunos e gestores de escola. O campo “outros” compreende os sujeitos (mas não só) que participaram das pesquisas “não escolares”, nomeados como: Funcionários de escola; técnicos (profissionais de ONGs); jovens de cursos de formação profissional; militantes do MST; educadores sociais; conselheiros de saúde; monitores-intelectuais que participaram do Movimento de Educação de Base (MEB Goiás), no período de 1961 a 1966; moradores de comunidades locais; grupos de idosos voluntários; conselheiros/as do orçamento participativo; crianças e adolescentes (ONG); produtores de TV; alunos egressos; crianças surdas; crianças e adolescentes; enfermeiras de saúde da família; membros de duas Comissões Permanentes de Integração Ensino-Serviço (CIES) de SC/Brasil; cuidadores e cuidadoras das crianças e adolescentes.

As pesquisas oriundas da revisão de literatura (dissertações e teses) apresentaram abordagens do tipo qualitativa, quali-quantitativa e empírica qualitativa, explicitando as seguintes perspectivas metodológicas: descritiva, exploratório-descritiva, historiográfica, histórico-cultural, pesquisa-intervenção participativa, bibliográfica, sociopoética, materialismo histórico e dialético, fenomenológica, dialético-fenomenológica e pesquisa de caso.

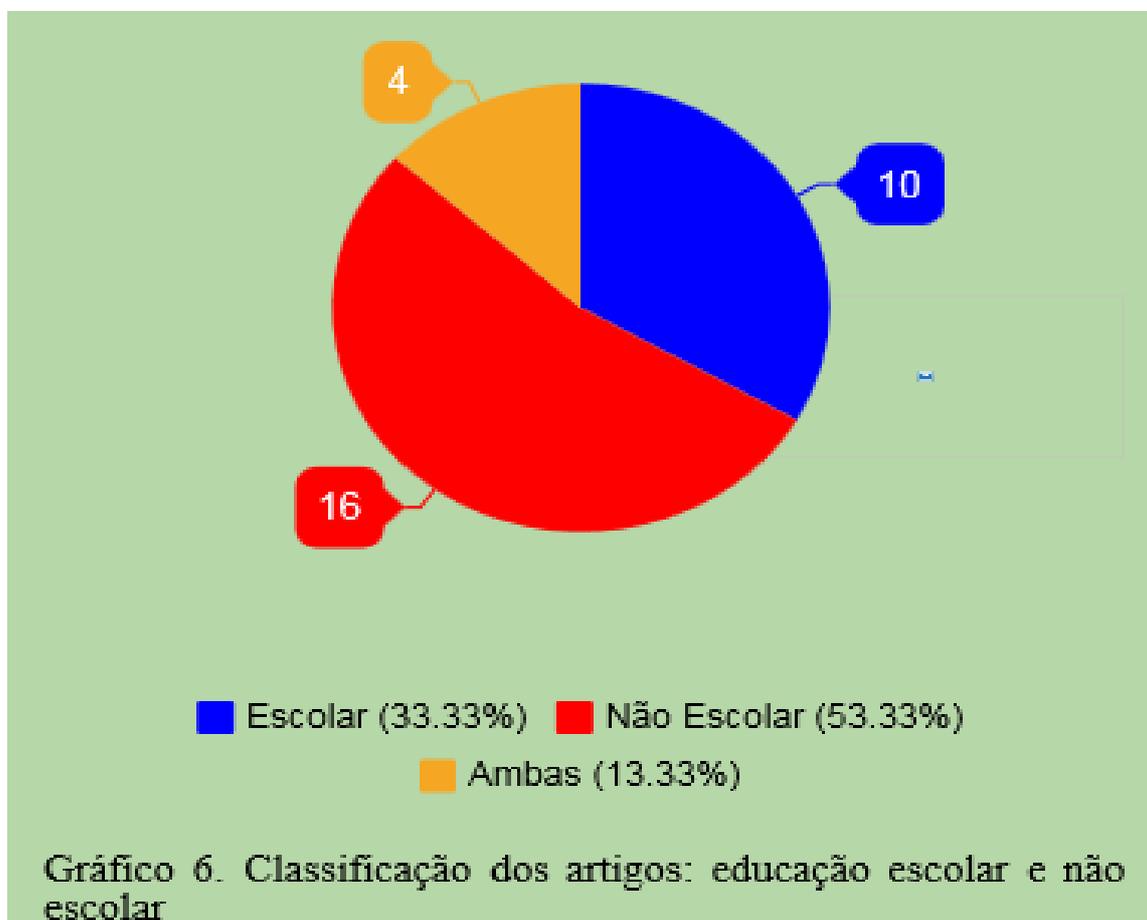
Atentando para os campos da investigação, em relação à categoria *educação escolar*, das quarenta e duas (42) pesquisas, cinco (5) foram em escolas públicas estaduais; duas (2) em rede estadual; vinte (20) em escolas municipais, sendo uma na área rural; seis (6) em instituição de ensino superior; quatro (4) em rede municipal; uma (1) em secretaria estadual de educação em conjunto com uma secretaria de municipal; uma (1) em banco de teses e dissertações da CAPES e bibliotecas digitais (IBICIT e Domínio Público) e também junto a uma escola municipal; uma (1) no município de Panambi/RS, nomeada como o itinerário da educação de jovens e adultos; uma (1) na TV universitária/Recife, programa TV solidária/ educação para os direitos humanos e por fim, uma (1) pesquisa na Escola Parque - núcleo de projetos especiais: atividades socioeducativas.

⁸ Em relação aos termos que fazem referência a uma linguagem sexista, como: professores, alunos, gestores, educadores..., advertimos que atendemos a estrutura gramatical, jamais sugerindo posição discriminatória.

Os campos de investigação das pesquisas classificadas como *educação não escolar* foram vinte e três (23) no total: quatro (4) em ONGs; uma (1) em conselhos de saúde; uma (1) no movimento de educação de base; uma (1) na fundação CASA; quatro (4) em comunidades periféricas; uma (1) no movimento social da economia solidária; duas (2) no movimento sem terra – MST; uma (1) equipe de saúde da família; uma nas (1) Comissões Permanentes de Integração Ensino-Serviço (CIES) de SC; uma (1) Hospital de Clínicas de Porto Alegre, RS; uma (1) no Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul e no Município de Barão; uma (1) na política pública habitacional - Dois Irmãos RS; uma (1) na Casa Abrigo Institucional – CAI; uma (1) no Bloco de Lutas pelo transporte Público de Porto Alegre; e duas (2) no curso de enfermagem.

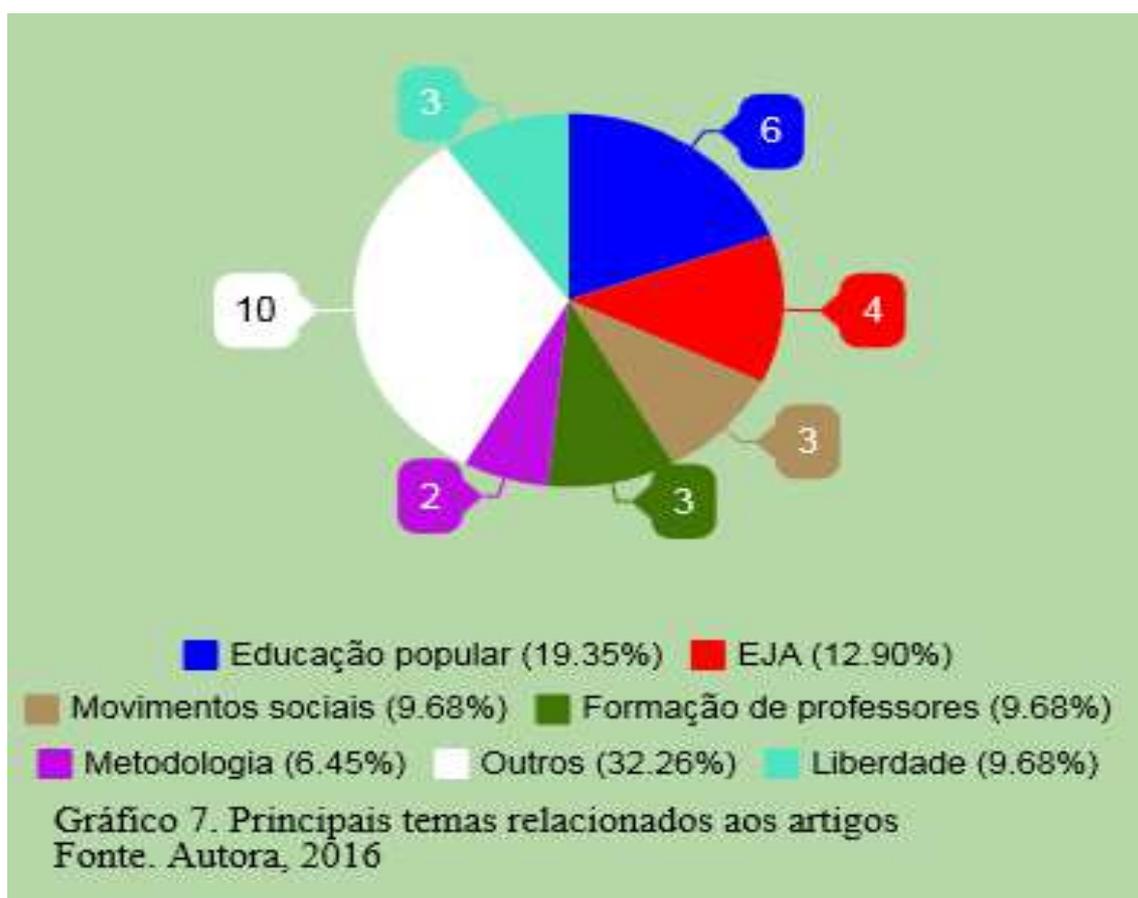
Um Centro de Educação Infantil e uma Associação Comunitária acolheram as duas pesquisas que estudaram a relação das práticas que dialogaram com as duas categorias: *escolar e não escolar*.

1.1.2. Os periódicos



Os periódicos, conforme gráfico 6 acima, foram pesquisados em: Scientific Electronic Library Online - SciELO⁹, biblioteca eletrônica que armazena uma coleção selecionada de periódicos científicos. Além da SciELO, buscou-se os periódicos na Revista Educação Unisinos¹⁰; Revista Brasileira de Educação (RBE), da ANPEd¹¹, e Revista Educação & Realidade da Faculdade de Educação/UFRGS¹². Igualmente foram utilizados os descritores “educação, participação e Paulo Freire”. Levantou-se um número de dez (10) artigos na SciELO, sendo que três (3) deles eram publicações da RBE. Nesta última, foram visitados do exemplar número 14 de 2000 ao exemplar número 52 de 2013. Na Revista Educação Unisinos foram localizados quatro (4) artigos. Dezesesseis (16) artigos são da Revista Educação & Realidade. Juntos somaram 30 artigos.

Na sequência agrupamos os grandes temas ou conceitos da educação, procurando capturar as principais ideias que estão sendo produzidas enquanto conhecimento acadêmico e científico.



⁹ Disponível em: <http://www.scielo.org/php/index.php>. Último acesso em abril de 2014.

¹⁰ Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao>. Último acesso em março de 2014.

¹¹ Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/sobre-a-rbe>. Último acesso em março de 2014.

¹² Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade/. Último acesso em julho de 2014.

Se considerarmos que Freire é o autor principal (ou um dos principais) na fundamentação teórica das produções antes mencionadas, podemos afirmar que ele tem sido referência para o campo da educação não escolar, em especial, quando se trata da educação popular. Embora outras temáticas tomem a centralidade dos artigos (como EJA, movimentos sociais...), de algum modo, um número significativo delas dialoga com a educação popular. Curioso também é a produção de três artigos sobre o conceito de liberdade nos últimos anos (2012 e 2013). Diferentemente das produções oriundas de teses e dissertações, o conceito de participação aqui não se evidencia como principal em nenhuma das produções.

Em relação à autoria dos artigos, destaco que quatro (ou 13%) são produções do orientador e de pesquisadores ao qual este projeto está diretamente vinculado. Danilo Romeu Streck com três (3) e Cheron Zanini Moretti/Telmo Adams com uma (1) produção. Sobre as temáticas principais três (3) delas versam sobre a educação popular e uma (1) sobre Exclusão social/inclusão social. Ou seja, das cinco (5) produções que tratam diretamente da educação popular, podemos afirmar que três (3) são produções da casa (PPGEDU Unisinos).

1.1.3. O que diz a revisão de literatura para o campo da educação não escolar?

As pesquisas, nas teses e dissertações, tensionaram o conceito da participação para a formação de um sujeito que seja educado a fim de assegurar as condições para construir uma “vida melhor” no futuro, como sujeito autônomo e como sujeito que cuida de si e busca *ser mais*, ou seja, um sujeito comprometido com a construção de outro modelo de desenvolvimento, que não aquele sujeitado ao modelo ocidental, pois este modelo “está íntimamente ligado a los valores de la cultura occidental - racionalidad, utilitarismo, productivismo, libertad, igualdad, etc; y a las prácticas que la caracterizan - ampliación del sistema de mercado, industrialización, etc.” (RIST, 2000, p. 134). Para o autor¹³, o desenvolvimento, nessa perspectiva, nasceu com a Revolução Industrial e configurou-se, nos países do Sul, pela “valorização das colônias”. O que queremos dizer é que em todas as sociedades os homens e mulheres almejam por *ser mais*, por uma vida melhor e isto é legítimo e possível. A partir dos diferentes processos

¹³ Gilbert Rist, professor do Instituto Universitário de Estudos do Desenvolvimento (IUED), Genebra, Suíça.

e instâncias de participação, é necessário aprofundar não só o debate acerca de um desenvolvimento colonizado, mas também acerca das formas de lutar para que ele se efetive a favor de todas as pessoas e todas as coisas.

Sipriano (2012) pesquisou a participação dos conselheiros de saúde, analisando como o conselho pode deliberar a respeito da política municipal, mas também realizar o controle social. Indicou que os *círculos de cultura* foram instrumentos que possibilitaram o processo dialógico entre os conselheiros, o que pode vir a contribuir com um possível *empowerment*. Porém, destacou que os limites dizem respeito à própria compreensão que tiveram os conselheiros sobre os temas abordados, situada, por vezes, na chamada consciência ingênua.

As pesquisas de Ferraz (2011) e Vezneyan (2011) que investigaram os modos de educar das famílias apontaram para resultados nos quais tais famílias refletiram sobre suas práticas educativas, assumindo um modo mais dialógico no ato de educar sem perder a autoridade. Compreenderam que o autocontrole, a persistência, a paciência, o pensar antes de agir e o dialogar são caminhos para educar os filhos e ultrapassar o modo como foram educados e educadas. Há sinais concretos de transformação nas práticas dos protagonistas e estes enunciam a validade dos conceitos freirianos para uma educação libertadora, democrática e mais digna. A pesquisa de Ferraz (2011) revelou, a partir dos depoimentos das famílias, a aprendizagem sobre o conceito do diálogo, por exemplo. Os encontros reflexivos, modo como foi organizada a relação entre uma pesquisadora e os seus sujeitos colaboradores, constituíram uma experiência de diálogo e apontaram para práticas educativas numa perspectiva dialógica. Isto ocorreu na medida em que as discussões, as experiências compartilhadas e as reflexões sobre os desafios inerentes à responsabilidade de educar os filhos eram realizadas. Utilizar a reflexão como estratégia para enfrentar a complexidade cotidiana e as incertezas é uma saída para mobilizar saberes e potencializar forças que são capazes de unir, influenciar e valorizar a individualidade, alicerçando, de maneira flexível e sensível, o comprometimento do todos para com um objetivo comum, estimulando a colaboração e o desenvolvimento coletivos.

As pesquisas de Cavalcante (2011), Patrocínio (2011) e Trindade (2011), as quais elegeram as comunidades como objeto principal, defenderam que elas (as comunidades) se apropriaram de uma identidade de resistência, por vezes já existente nas comunidades, calcada nos conceitos de diálogo e de participação de Paulo Freire.

Os achados mostram que a participação no Orçamento Participativo - OP é alicerçada em perspectiva comunitária e pessoal e trazem como horizonte a luta por melhorias das comunidades e, em menor grau, da cidade. Além disso, trazem os conflitos no seio da população envolta em relações de intrigas e de uniões. Visto que o diálogo, a participação, a conscientização, a autonomia e a emancipação são elementos que apontam para alternativas na formação do cidadão crítico e consciente de suas ações para a melhoria da qualidade de vida da comunidade, é fundamental que haja uma maior interação entre todas as organizações existentes. Desta forma será possível conhecer melhor a realidade do entorno, seus pontos positivos e os principais problemas, para assim buscar alternativas e propor soluções.

Das pesquisas na área da saúde, reconhecemos que duas (2) que trataram de temas a respeito da adolescência se aproximaram da presente tese. Lais Freire (2011) reconhece que o diálogo é princípio pedagógico ideal para tratar temáticas junto ao público adolescente por serem estes naturalmente indagadores e questionadores. A autora destaca ainda que o repensar a pesquisa e a utilização da pedagogia problematizadora nos faz acreditar que o caminho para aproximar as práticas educativas dos pressupostos de Freire está no movimento de ação-reflexão-ação. Apontou para a necessidade de mais estudos que descrevam práticas de educação em saúde. Neto (2012) refere que a intervenção de educação em saúde, realizada por meio de Círculos de Cultura, possibilitou um aprendizado e crescimento mútuo subsidiando ações de cuidado de enfermagem que primem pela autonomia dos adolescentes percebendo-os de forma integral.

A pesquisa de Ferreira (2014) na área da assistência social, que investigou o Serviço de Acolhimento Institucional, concluiu que há um conhecimento limitado das políticas públicas voltadas a essas crianças por parte dos profissionais envolvidos. Em relação às atividades de caráter socioeducativo, estas tendem a reproduzir respostas imediatistas e de curto prazo, sem eficácia duradoura. As relações de convivência entre as crianças e adolescentes aprofundam ainda mais os conflitos quando assumem posturas não dialógicas. Para a autora, o adulto é quem manda, ordena, defende seu poder na relação com o outro, e que vai entender a contrariedade como um confronto a sua autoridade. As práticas são contraditórias, pois propõem uma educação para a autonomia, contudo são geradoras de silenciamentos. Ficou evidenciado que as relações de silenciamento estão intimamente ligadas às de conflito. A autora afirma que uma

possível, viável e efetiva alternativa para romper com esse ciclo poderia ser a formação continuada (ou permanente) com todos os sujeitos trabalhadores.

1.1.4. Considerações a partir da revisão da literatura

Um estudo de qualquer natureza é sempre parcial. Assim foi a revisão de literatura e igualmente será esta tese. No entanto, as considerações até então nos possibilitaram penetrar num determinado mundo que circunda o tema da participação com perspectivas em Freire, na grande área da educação. Ajudou-nos a reconhecer pesquisas e pesquisadores relacionados ao tema a que nos propomos pesquisar.

Já o número de pesquisas, por região do Brasil, necessariamente, não identifica a exata localização das pesquisas, uma vez que os acadêmicos se deslocam para realizar as suas dissertações e teses de uma região para outra. O que foi possível revelar é que os dados possuem equivalência com o número de Programas de Pós-Graduação em Educação, associadas ao Forpred.

Um dado curioso foi o número expressivo de pesquisas (9%) da área da saúde (enfermagem). Buscando explicações para esse dado, Budó (2004) menciona que as práticas educativas em saúde são uma constante na vivência dos profissionais dessa área, dentre eles o enfermeiro, cuja essência tem sido o cuidado, e a educação um de seus elementos fundamentais. A autora admite que, na área da saúde, o saber popular é negado e imposto um conhecimento e prescrição fundamentados no modelo técnico-científico, próprio da academia, e que, ainda hoje, é centrado na doença. Acredita que o grande desafio da enfermagem seja integrar os conhecimentos oriundos do saber popular aos do saber profissional, criar uma ponte de entendimento, onde se busca conhecer o que se passa na vida cotidiana das pessoas cuidadas, resgatando e respeitando um saber que teve uma trajetória histórica.

No conjunto da revisão de literatura o diálogo foi precursor, base para a participação. É método, teoria e prática, princípio pedagógico potente para trabalhar com todos os ciclos de vida. É fundamental para produzir e fortalecer as ferramentas de construção social, conforme Freire (2005) entre iguais e diferentes, nunca entre antagônicos, pois antes do diálogo é necessária disponibilidade para dialogar. Fundante também foram os conceitos de autonomia, emancipação, conscientização e liberdade na relação com o conceito principal, a participação. Esses conceitos, ressignificados pelos

sujeitos colaboradores desta tese, inspiraram a *trama da participação*, arquitetada adiante.

De modo geral, nesta revisão de literatura, a população que acessa as políticas públicas, como educação, saúde e assistência social, não tem sido o foco das pesquisas e também não será o foco desta tese. Porém, reconhecemos o mérito de que essa população também seja partícipe, que seja ouvida diretamente nas pesquisas, principalmente por tratar-se do tema da participação.

A pesquisa que abordou a política de assistência social investigou o *Serviço de Acolhimento Institucional*, especificamente um serviço da *alta complexidade*. Esta tese toma para análise o foco da gestão e colabora para chamar a atenção da especificidade da Política Pública de Assistência Social no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidade de Estado a ser assegurada à população brasileira. O texto do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS refere que “a obrigatoriedade do controle social e da participação da população, claramente garantidos no texto constitucional, é condição estratégica para a construção do Estado Democrático de Direito em nosso país”. (CNAS, 2009, p. 4). O CNAS, no mesmo texto anunciava que o principal desafio, após 16 anos de LOAS, consistia em:

Aprofundar, de maneira participativa e crítica, o processo de avaliação da Política Pública de Assistência Social, na sua trajetória de afirmação como direito social, com a participação efetiva dos usuários. [...] visando aprofundar e alcançar uma nova densidade aos processos de participação, que melhor combine as estratégias representativas e as de exercício direto da cidadania popular. (CNAS, 2009, p. 4).

O objetivo pretendido pelo CNAS através das conferências, consideradas como sendo uma estratégia de participação, era atingir um “patamar novo e robusto da construção democrática nesta especial área de realização de direitos”. (CNAS, 2009, p. 4). Ambicionava-se que as conferências municipais, estaduais e nacionais se tornassem fóruns decisivos para o sucesso desta importante tarefa.

Porém, um diagnóstico preliminar do próprio CNAS adiantava que:

Um dos grandes desafios nesse processo é a participação do usuário nos espaços de controle social e na gestão dos serviços socioassistenciais, transitando da inaceitável condição de subalternidade para sua efetiva e autônoma afirmação como sujeito de direitos. (CNAS, 2009, p. 4).

Contudo, já sabemos que a participação da população, através desse paradigma representativo, tende a reproduzir os mesmos impasses da democracia representativa, isto é, o distanciamento da população das suas reais necessidades, a representação de

interesses pessoais e privados, a burocratização, entre outros. Assim chegamos ao tema principal desta tese: a participação como *estratégia* e a participação como *princípio*.

1.2. ELEMENTOS METODOLÓGICOS

1.2.1. Objetivos

Geral: Analisar as estratégias de participação na política de assistência social com perspectivas em Paulo Freire, percebendo em que medida elas contribuem ou não para o entendimento da participação enquanto princípio.

Específicos:

- A) Examinar e identificar as estratégias de participação previstas nos documentos orientadores da política de assistência social no âmbito federal e municipal;
- B) Compreender as práticas dos sujeitos em relação às estratégias de participação contidas nos documentos orientadores, percebendo como acontece a implantação das mesmas e quais as condições para as suas reinvenções; e
- C) Analisar as percepções dos sujeitos da pesquisa, percebendo quais elementos se aproximam da perspectiva de Freire no sentido de explicitar como é entendida e significada a participação enquanto princípio.

1.2.2 Problema

Diante dos objetivos acima mencionados indagamos:

- A) Quais são as estratégias de participação na política de assistência social?
- B) Como os sujeitos da pesquisa compreendem as estratégias de participação estabelecidas? Como elas são reinventadas na implantação ou manutenção dos programas, serviços e projetos na dinâmica de trabalho da SDS? Quais as dificuldades e quais as facilidades para as suas reinvenções. Como elas se aproximam ou se distanciam de uma perspectiva freiriana?
- C) Há elementos que apontem para o entendimento e significação da participação como princípio? Quais são esses elementos?

Problema central: Quais são os elementos que explicitam o entendimento da participação enquanto princípio, a partir das estratégias de participação, na política de assistência social, numa perspectiva freiriana?

1.2.3. Abordagem e perspectiva da pesquisa

No levantamento realizado para a revisão de literatura não há nenhuma pesquisa que seja de abordagem quantitativa, somente. O que é compreensível, pois, “a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos”. (MINAYO, 2012, p. 21).

Esta tese integra o conjunto de produções da revisão de literatura, de natureza qualitativa, e inspira-se na *pesquisa ação e pesquisa participante*. “Action research differs from other research methods in that the practitioner is also the researcher investigating actions for the purpose of addressing issues and solving problems, with a focus on improving practice.”¹⁴ (FOULGER, 2015, p.136).

Thiollent (2014) refere que, apesar das origens distintas da pesquisa ação e da pesquisa participante, há uma aproximação dessas duas “vertentes metodológicas” e, em certas circunstâncias até uma fusão entre as mesmas, sendo consideradas alternativas ao paradigma dominante em relação às ciências sociais aplicadas.

No contexto das metodologias participativas, Streck (2013) tem produzido também acerca da pesquisa ação e pesquisa participante. Ao voltar-se para a história o autor identifica que na América Latina existem duas experiências: uma que é cunhada por Orlando Fals Borda como IAP (Investigación acción participativa); e outra por Paulo Freire, vinculada ao processo de alfabetização associado com a conscientização política dos educandos.

Fals Borda (1981) destaca seis princípios metodológicos a serem considerados para a pesquisa participante: (1) autenticidade e compromisso, pelo qual intelectuais, técnicos e cientistas devem demonstrar honestamente seu compromisso com a transformação social proposta; (2) antidogmatismo, princípio que deve garantir ao

¹⁴ Pesquisa-ação difere de outros métodos de pesquisa, na medida em que o praticante também é o pesquisador que investiga ações com a finalidade de abordar questões e resolver problemas, com foco na melhoria da prática (tradução nossa).

grupo com o qual, para o qual e sobre o qual se pesquisa que esse tem liberdade política, religiosa e organizacional, evitando ideias preestabelecidas ou princípios ideológicos; (3) restituição sistemática, noção pela qual o pesquisador compreende que o conhecimento produzido será compartilhado com o grupo em linguagem que respeite suas tradições culturais, de forma sistemática e organizada; (4) feedback aos intelectuais orgânicos, desejando que a pesquisa gere contribuição para os grupos, conduzindo a implicações práticas do conceito de Gramsci, expressando com clareza as questões teóricas e sua aplicabilidade no contexto imediato; (5) ritmo e equilíbrio de ação e reflexão, que articula o conhecimento concreto com o geral, do simples ao complexo, do conhecido ao desconhecido, da ação à reflexão e da reflexão à ação, oportunizando um equilíbrio intelectual; (6) ciência modesta e técnicas dialogais, baseadas em duas ideias: a primeira, de que a ciência deve ser realizada mesmo em situações insatisfatórias e primitivas, sem que isso signifique falta de ambição; a segunda, de que o pesquisador deve aprender a ouvir discursos em diferentes sintaxes, romper com a assimetria das relações sociais e incorporar pessoas por mais humildes que sejam como seres ativos e pensantes nos esforços de pesquisa. Fals Borda também alerta para a falácia de uma pretensa neutralidade do pesquisador:

Não deveríamos fazer da ciência um fetiche, como se fosse uma entidade com vida própria, capaz de reger o universo e de determinar a forma e o contexto de nossa sociedade, tanto presente quanto futura. [...] A ciência é apenas um produto cultural do intelecto humano que responde a necessidades coletivas concretas – inclusive aquelas consideradas artísticas, sobrenaturais e extracientíficas – e também aos objetivos específicos determinados pelas classes sociais dominantes em períodos históricos precisos. Todos sabem que a ciência é construída pela aplicação de regras, métodos e técnicas sujeitas a certo tipo de racionalidade convencionalmente aceita por uma pequena comunidade de indivíduos chamados de cientistas que, por serem humanos, estão por isso mesmo, sujeitos a motivações, interesses, crenças e superstições, emoções e interpretações do seu envolvimento social, cultural e individual. Consequentemente, não pode haver valores absolutos no conhecimento científico porque este irá variar conforme os interesses objetivos das classes envolvidas na formação e na acumulação de conhecimento (FALS BORDA, 1981, p. 43-44).

A segunda experiência identificada por Streck (2013) enquanto trata das metodologias participativas encontra bases na *Pedagogia do Oprimido* de Freire (2005). Na obra freiriana, prefaciada pelo professor Ernani Maria Fiori, a alfabetização é o homem aprender a dizer a sua palavra, mas uma palavra significada a partir do seu próprio universo cultural, porque aprender a ler é também aprender a ler o mundo, a escrever sua vida, a historicizar-se. Essas palavras são chamadas de “geradoras” porque são grávidas de outras palavras do universo do educando que propiciam a formação de

outras e assim por diante. Ao escrever a palavra geradora, o educando vai assumindo, gradualmente, a consciência de testemunha da sua própria história. Assim vai se empoderando para, na oportunidade devida, saber e poder dizer a sua palavra. Sublinhamos que, para os objetivos a que este projeto se propõe, *poder* e *saber* (grifo nosso) dizer a sua palavra é condição básica para o exercício da participação.

O grande objetivo da educação freiriana é libertar o homem da sua condição de oprimido/opressor. E para alcançar essa meta humanizadora “é imprescindível a superação das *situações-limites* em que os homens se acham quase coisificados” (FREIRE, 2005, p. 110). Um caminho para a superação das *situações-limites* é que primeiro elas devem ser compreendidas em sua globalidade. Nesse caso é necessária a visão totalizada do contexto que pode ser adquirida a partir do seu inverso, ou seja, “separar ou isolar os elementos ou as parcialidades do contexto através de cuja cisão voltariam com mais clareza à totalidade analisada” (FREIRE, 2005, p. 111). Esse esforço cabe ser realizado não apenas com as metodologias investigativas e participativas, mas também com o aspecto da educação problematizadora defendida pelo autor.

Logo, assumimos que esse esforço foi empreendido no grupo de reflexão, assumido como procedimento metodológico dessa tese. “É preciso aprender a decepar o trigo”, como verbalizou o secretário Hélio Pacheco por ocasião de um encontro, após tocar a canção “Cio da Terra” de Chico Buarque e Milton Nascimento.

Agregamos também as contribuições de Pinto (2014), inscrevendo a pesquisa participativa em um amplo movimento, nas ciências latino-americanas, de reação e recusa ao predomínio esterilizante do positivismo empirista da prática das ciências sociais. Nessa abordagem a perspectiva epistemológica não concebe a verdade como preexistente nos fatos sociais, mas a verdade é construída a partir de aproximações sucessivas ao objeto investigado, priorizando a compreensão dos fatos sociais. Contudo, o reconhecimento desta perspectiva epistemológica de pesquisa participativa não significa a eliminação do rigor teórico ou de vigilância no processo de produção de conhecimentos. Assim, devemos conceber que o objeto social se diferencia de outros objetos naturais pelo fato de ser constituído por sujeitos, os quais não podem ser transformados em meros objetos de pesquisa. A vigilância epistemológica não pode nos levar a esquecer que os fatos sociais não são transparentes, nem necessariamente conscientes. Nas suas palavras, “estas peculiaridades levam a pesquisa social a uma

necessária ruptura com as pré- noções do senso comum e da percepção imediata, precisamente porque estas escondem, camuflam o real” (PINTO, 2014 p. 133).

Pinto (2014) colabora para a estruturação dessa abordagem de pesquisa, sugerindo alguns pressupostos: 1) A pesquisa-ação não é neutra, pois requer dos que a praticam, um compromisso com as classes dominadas e exploradas da sociedade em que vive; 2) afirma-se como uma opção epistemológica e metodológica; 3) não é uma lógica acabada, um método completo, e menos ainda um receituário, mas é uma prática social, constituída por outras práticas com sentido e propósitos políticos; 4) busca a produção coletiva de conhecimentos para uso coletivo; 5) é uma prática pedagógica que busca integrar o potencial de conhecimento científico. Mais do que uma troca entre estes saberes, supõe a confrontação deles e a sua superação num saber novo de caráter transformado; 6) reconhece-se também como uma prática política; 7) embora seu ponto de partida seja a realidade específica dos grupos, seu conhecimento requer a ampliação e superação de determinadas realidades; e 8) enquanto prática científica essa abordagem pode contribuir para a formulação de teorias, invenção de novas técnicas de pesquisa e instrumentos de análise e, sobre tudo, para a compreensão daquilo que é relevante para a transformação da sociedade.

1.2.4. Procedimentos e instrumentos

Instrumentos acessórios

Foram utilizados gravador, caderno de anotações, dispositivos digitais (aparelho celular e tablet). A respeito do uso do gravador, em especial, cabe uma nota aqui. O grupo sempre teve o hábito de fazer o registro das reuniões, fotos com os aparelhos celulares, mas a introdução do gravador causou estranhamento, inicialmente, dando um efeito disciplinador. As pessoas não falavam todas de uma só vez e, quando isso ocorria, havia sempre alguém atento que lembrava que “estava sendo gravado”. Por um lado, os participantes das reuniões passaram a elaborar as suas falas, tentando dar mais objetividade às mesmas. Por outro, retirou o caráter espontâneo delas.

Com o passar do tempo o grupo foi se familiarizando com o gravador e passou a ser comum a gravação de qualquer reunião pela pessoa responsável pelo registro. Alamanda, Calianra, Gardênia, Iris, Magnólia, Margarida e Violeta foram pessoas que adoraram o uso do gravador. Alamanda avalia como positivo o uso do gravador, depois

que ela tomou conhecimento de uma “transcrição literal”. Nas palavras dela: “foi muito bom eu ler isso, assim consegui perceber o quanto as ideias ficam enroladas na minha cabeça”, reconhecendo que o gravador colaborou positivamente, na medida em que ela pode avaliar as suas participações a partir da palavra.

Análise de documentos da política de assistência social

Inicialmente selecionamos as legislações que originaram a política de Assistência Social (Constituição e LOAS); da mesma forma as resoluções (145/2004 e 130/2005), as quais contêm as orientações técnicas para a constituição da PNAS e do SUAS. Elegemos também documentação das conferências nacionais para analisar o debate que a sociedade civil fazia na época (relatório de 2005), no mesmo período de implantação do SUAS. Foram utilizados também o relatório da conferência municipal de 2015 e os planos municipais de assistência social (2008 a 2015). Abaixo, a identificação completa dos documentos.

No âmbito nacional: a) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigos 194, 203 e 204; b) Loas; c) Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Anexo 1 da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; d) Norma Operacional Básica – NOB / SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Texto anexo da resolução nº 130, de 15 de julho de 2005; e) Anais da II conferência nacional de assistência social.

No âmbito municipal: a) Relatório geral da XIª conferência municipal de assistência social; c) Caderno de memória do grupo gestor e do Grupo ampliado do *whatsapp*¹⁵ e b) Planos municipais de assistência social do período de 2008 a 2016.

Entrevistas

Tratou-se de um diálogo entre a pesquisadora, acompanhada de um *pesquisador colaborador* e o sujeito individual. O acréscimo de um *pesquisador colaborador* foi estratégico para que a pessoa entrevistada falasse aquilo que julgava ser “óbvio” em função de a pesquisadora ser também sujeito da própria pesquisa. Esse alerta foi realizado pela pedagoga e pesquisadora Bernardete Gatti, em aula no

¹⁵ É um *software* para *smartphones* utilizado para troca de mensagens de texto, além de vídeos, fotos e áudios através de uma conexão com a internet.

programa de Pós-Graduação da PUC SP, organizada pela Prof. Dra. Ana Maria Saul, durante uma vivência de pesquisa, realizada pela pesquisadora, ocorrida no primeiro semestre de 2016. As entrevistas foram transcritas e encaminhadas via e-mail às pessoas entrevistadas, garantindo que a pessoa entrevistada tomasse conhecimento do seu próprio texto e pudesse complementá-lo.

Neste contexto, para o que estamos chamando de *pesquisador colaborador*, Foulger (2015) sugere *the critical friend* (amigo crítico), justificando que “the job of being an action researcher is difficult in that it requires accounting for the many perspectives of the participants involved, including the perspective of oneself – in the action as well as in the research¹⁶” (FOULGER, 2015, p. 138). A autora aconselha que o *amigo crítico* seja um pesquisador qualificado, isto é, que tenha conhecimentos do assunto, sendo desejável também ser capaz de se relacionar com o contexto, no caso desta tese, que lhe seja familiar o tema da participação. Igualmente recomenda que o *amigo crítico* não tenha interações anteriores com a configuração específica envolvendo o processo de pesquisa-ação. Entendemos que essa configuração específica, trata-se do campo empírico e dos sujeitos colaboradores. O pesquisador ou pesquisadora deve comunicar claramente o papel a ser desempenhado pelo seu *amigo crítico*. Outro aspecto relevante é obter o consentimento dos participantes para a participação do mesmo, assegurar-lhes que, se assim desejarem, os dados obtidos durante o estudo serão anônimos. Foulger destaca que seja realizada *conversação externa*. Que se invista tempo juntos compartilhando informações oriundas das entrevistas, no caso dessa tese. Importa também permitir o *insight*, estar aberto e pronto para refazer as análises com seu amigo crítico.

Este estudo contou com um amigo crítico e uma amiga crítica, ou um pesquisador colaborador e uma pesquisadora colaboradora, ambos familiarizados com o tema da participação, estranhos ao campo empírico e sujeitos colaboradores da pesquisa. A função lhes foi claramente anunciada e ambos assumiram o papel de ajudar a perguntar, escutar e analisar. Os sujeitos colaboradores aprovaram a participação do amigo e da amiga e conversas externas e importantes *insights* ocorreram durante almoços e/ou cafés.

¹⁶ O trabalho de ser um pesquisador de ação é difícil porque exige contabilizar as muitas perspectivas dos participantes envolvidos, incluindo a perspectiva de si mesmo - tanto na ação como na pesquisa. (tradução nossa).

A participação dos pesquisadores colaboradores ou “amigos críticos” foi essencial, visto que esta tese ancora-se na *pesquisa ação* e *pesquisa participante*, abordagem e perspectiva em que o pesquisador também é o sujeito da sua própria investigação. A relevância e a qualidade das suas contribuições no contexto desse estudo se deram, especialmente por duas razões. Primeiro pela identificação com o pensamento freiriano e com o tema da participação. Segundo, por integrarem também o grupo de pesquisa coordenado pelo Prof. Dr. Danilo Romeu Streck. Através das trocas constantes no grupo foi possibilitada aos “amigos críticos” a importante atribuição que consistia em *familiarizar o estranho*, ao mesmo tempo em que se *estranhava o familiar*. Ou seja, não estão totalmente alheios, mas também não estão totalmente envolvidos com a pesquisa. Além dessas, há outras razões que nos conectaram, que são do campo da subjetividade das relações humanas, e que nos levaram para outros espaços da vida.

Os pesquisadores colaboradores iniciaram a sua participação na realização das entrevistas. A pesquisa era de conhecimento prévio de todos os sujeitos colaboradores; logo, estes também sabiam do que iríamos tratar. Foi necessário então organizar o rumo da conversa para a qual uma introdução assim argumentava: “Já temos bastante material para a tese, mas queremos conversar mais diretamente sobre a tua percepção a respeito daquilo que está previsto nas orientações da política e daquilo que de fato se efetiva na prática do nosso trabalho”. Logicamente que destrinchávamos essa questão ou a recolocávamos de um jeito diferente, porém, sempre com esse propósito. A partir desse preâmbulo a entrevista seguia um percurso próprio.

No percurso de realização das entrevistas, uma apresentação de trajetória de vida do entrevistado foi motivado pela seguinte colocação: “Eu não sei se a Marilene vai lhe perguntar, mas como eu estou lhe enxergando agora, eu queria, se for possível, que tu se apresentasses um pouquinho”. (Lótus, Pesquisador colaborador). Essa questão, após ser transcrita, gerou cinco páginas de trajetória de vida, com a qual nos emocionamos, inclusive, mas que ficaram descartadas dessa análise. Elas mereceriam outra pesquisa e esse assunto é para outro texto. Assim, embarcamos em muitas emoções e coube ao pesquisador colaborador, muitas vezes, retomar o foco, como neste caso: “Eu queria retomar a questão da participação. Como tu achas que no teu setor é articulada a participação, o teu grupo é participativo, do teu ponto de vista? Ou o que você faz para que essa participação aconteça?” (Lótus, pesquisador colaborador).

Outra evidência do mérito da parceria era ajudar na elucidação daquilo que estávamos pesquisando. Num dado momento da entrevista com uma gestora de um dos espaços da SDS, eu indagava pela relação da gestão do secretário com a gestão da unidade que ela era responsável. Fiz umas três tentativas sem sucesso, então Alfazema se manifestou: “o que a Mari está perguntando é se tem relação os espaços de vocês enquanto secretaria, enquanto gestão”. (Alfazema, pesquisadora colaboradora).

Em outra situação o entrevistado foi direto no foco da questão colocada e, por razões que desconheço, logo senti que não tinha mais nada para investigar. Porém a pesquisadora colaboradora, atenta, faz a seguinte consideração:

Eu ia perguntar, essa questão da participação, sobre os CRAS, a comunidade, mas nem sei se é isso que a Mari está estudando. (...) A gente fala de participação e vocês falaram bastante da gestão né, mas como a gestão articula a participação com a Fábrica, com o pessoal que trabalha na Fábrica, ou não faz esta articulação. E aí, como faz com os CRAS que vão trabalhar com a comunidade? (Alfazema, pesquisadora colaboradora).

A pertinência da participação da pesquisadora colaboradora é possível ser comprovada no arquivo transcrito. Até o momento da intervenção, a fala do entrevistado havia gerado sete páginas. Depois disso acrescentaram-se nove páginas de transcrição, e, para além da quantidade de texto, a qualidade do seu conteúdo.

Um entrevistado discorreu sobre a participação no âmbito do governo federal, tecendo elogios ao governo de Lula e Dilma. Depois de exatas oito páginas, Lótus lhe traz à realidade municipal, nosso foco da questão.

Eu quero lhe fazer uma pergunta: perdoe-me atrapalhar o seu raciocínio, mas eu acho que na sua fala fica bem clara essa visão maior que a gente teve o privilégio de ter aí nesses últimos anos. Mas eu fico um pouco encasquetado eu queria lhe ouvir sobre Novo Hamburgo, mas eu gostaria que o senhor começasse pela Secretaria e depois fosse abrindo até chegar no chão, nos beneficiários mesmo. Então, como o senhor acha que se traduzem as estratégias de participação aqui dentro da sua secretaria? (Lótus, pesquisador colaborador).

Depois disso, tivemos mais 10 páginas transcritas e o conteúdo que precisávamos para o presente texto, tratando dos assuntos pertinentes da secretaria e desenvolvimento social. Com outro entrevistado, me senti convidada a participar do debate acerca das recorrentes “nossas queixas” e, fomos interrompidos por Lótus que se posicionou:

Desculpa, mas eu vou perguntar para vocês dois. Em relação a essas queixas, não seria a oportunidade de recolher, de retomar? O que é isso aqui mesmo? O que é esse andar? O que funciona aqui dentro? Não é nem pra responder é só pra gente pensar. Porque seria mais simples se falasse isso antes, não sei

nem se cabe todo mundo aqui, mas talvez amenizaria esse “choro”. (Lótus, pesquisador colaborador).

A observação de Lótus serviu de limite, nos reconduzindo aos objetivos de estarmos ali.

Situação inusitada ocorreu por conta de uma questão colocada por Alfazema quando conversávamos com uma entrevistada a respeito da participação das trabalhadoras responsáveis pela produção de alimentos e higienização dos espaços. Alfazema desejava saber se o movimento dessas trabalhadoras, de estarem participando da formação, teria relação com a democratização do espaço da gestão ou se era um movimento separado? Rapidamente falei – “Ahhh, eu adorei a pergunta, eu quero responder essa. Será que eu posso? Acho que eu posso porque é Alfazema que está perguntando (risos). Tu responde primeiro, depois eu”. E assim ocorreu, depois de ouvir a opinião da minha colega, me autorizei a responder a pergunta.

Por fim, a situação mais comum era que os colegas dirigiam suas falas para os “amigos críticos”. São diversas expressões do tipo: “Para tu teres uma ideia Lótus...; Bom tu estuda isso né Alfazema, então...; Mas eu queria dizer outra coisa para o Lótus... Em dado momento um dos colegas disse: Você precisava mesmo que o Lótus estivesse aqui, para que tu soubesses disso...”. Partiam do pressuposto de que eu já sabia ou deveria saber, porém, na maioria das vezes eu fui surpreendida.

Foulger (2015) reconhece que o trabalho de ser um pesquisador no âmbito da *pesquisa ação* é difícil porque exige que ele calcule as muitas perspectivas dos participantes envolvidos, incluindo a perspectiva de si mesmo - tanto na ação como na pesquisa. Por isso, a parceria de um *Critical friend* permite ao pesquisador observar nuances que não é capaz de ver por si mesmo, como um participante ativo no estudo. Essa compreensão de Foulger foi constatada na fase em que atribuíamos alternativas de significado e na categorização dos extratos, previamente selecionados por mim, pesquisadora.

A experiência realizada com a parceria dos pesquisadores colaboradores, ainda que modesta, deixou pistas para ser aperfeiçoado, compromisso que, pessoalmente almejo assumir em futuras pesquisas.

Grupo de reflexão – Grupo de trabalho

Esse procedimento tomou como referência um modelo adotado na pesquisa *Uma pesquisa dos Processos Político-Pedagógicos no Orçamento Participativo no Rio*

Grande do Sul (2011-2014), coordenado pelo Prof. Dr. Danilo Romeu Streck, em setembro de 2013. O encontro com os sujeitos ocorreu no município de Santo Ângelo/RS, onde fomos acolhidos na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Santo Ângelo, pelo Prof. Dr. Cenio Back Wey. Relato aqui, não o conteúdo em si do encontro com os sujeitos, mas o processo metodológico do procedimento vivido.

Iniciamos com a preparação da viagem, do encontro e dos roteiros orientadores das entrevistas individuais. Na oportunidade éramos um grupo de 10 pesquisadores. Num primeiro momento, nos dividimos em duplas e realizamos as entrevistas individuais, acompanhados de gravador, caneta e roteiro. Após uma série de entrevistas com os sujeitos (representantes do governo do estado na região, vinculados ao OP, professores da universidade e representantes de outras organizações do município), reunimos todo o grupo: pesquisadores e sujeitos, aos quais o professor Danilo lançou uma questão central sobre o OP para o debate. Desse momento, posso falar com propriedade sobre as reflexões realizadas pela entrevistada, da qual fui também entrevistadora. Nota-se que entre uma colocação e outra no espaço do coletivo, a entrevistada ora afirmava suas posições anteriores, ora refazia colocações anteriormente afirmadas na entrevista. Vários foram os depoimentos nesse sentido no espaço do coletivo, no qual muitos dos entrevistados, durante suas colocações/considerações retomavam as entrevistas no sentido de afirmar ou redizer o já dito. Um terceiro momento reuniu os pesquisadores e dois professores da URI Santo Ângelo com o propósito de problematizarmos o debate, gerando novas reflexões.

Na revisão de literatura, na dissertação de Vezneyan (2011, p. 48) encontramos um procedimento semelhante que a autora nomeou de “encontros reflexivos: proposta de atenção psicoativa”. Os sujeitos eram pais e mães, em grupos distintos que discutiam a educação dos filhos. Os diálogos versavam sobre a educação dos filhos, em especial o tema da sexualidade. Os *encontros reflexivos* apresentaram a seguinte dinâmica: inicialmente ocorria a apresentação dos pesquisadores, seguido de uma fase chamada de “vivencial/aquecimento” na qual se desenvolviam dramatizações, dinâmicas de grupo, vivências que, de algum modo, trariam à tona a educação dos filhos. Em um segundo momento discutia-se, em subgrupos, aquilo que fora suscitado na fase “vivencial”. Em seguida, numa espécie de plenária, os subgrupos se apresentavam aos demais, compartilhando suas reflexões. Num quarto e último momento as pesquisadoras

expressavam suas compreensões, enquanto os participantes concordavam, discordavam ou reelaboravam as suas considerações.

As duas experiências relatadas inspiraram o *grupo de trabalho/reflexão* desta tese nomeado de *grupo gestor*. Em 2014, mais precisamente no mês de setembro, com a feitura do Plano Municipal, iniciamos um processo de diálogo na decisão das estratégias para a sua elaboração. Numa coletiva, definiram-se os modos de trabalho do grupo. Num primeiro momento cada diretoria com suas gerências elaborou os seus planos que seriam compartilhados com os demais num segundo momento denominado seminário, o qual seria coordenado pelo setor de projetos e captação de recursos. Acompanhei como pedagoga e pesquisadora o secretário, diretores e gerentes nos processos individualizados e por equipes, auxiliando no esclarecimento dos conceitos inerentes ao processo de planejar, mas também já problematizando algumas questões do trabalho em si, com atenção especial ao tema da participação. No segundo momento nomeado de seminário, cada diretoria com suas gerências apresentou seus planos enquanto os demais anotaram as considerações para o momento da plenária, oportunidade em que se levantou uma série de assuntos que foram organizados num cronograma para o ano de 2015. O terceiro momento de reorganização do grupo se deu no final de 2015, por ocasião de um encontro de avaliação, em que o grupo decidiu trabalhar na modalidade de comissões.

A experiência do grupo gestor difere um pouco da proposta vivenciada na Uri Santo Ângelo, assim como da proposta relatada por Vezneyan (2011). Inicialmente a diferença é marcada pelo tempo do grupo. Na primeira experiência foi pontualmente um encontro e na segunda, foram quatro. O grupo gestor se encontrou de outubro de 2014 a outubro de 2016 oscilando numa periodicidade quinzenal e mensal, dependendo da emergência das pautas. A participação não era o único conteúdo dos encontros, nem o principal, mas o trabalho da secretaria como um todo.

1.2.5. Sujeitos colaboradores

A figura 1 (abaixo) revela a caracterização dos sujeitos desta pesquisa. São servidores públicos municipais envolvidos na dinâmica da política de assistência social. Todos foram convidados a constituírem o Grupo Gestor, foco desse estudo. Ao todo são

quarenta e uma (41) pessoas que ocupam as funções administrativas e de articulação política da SDS, onde também me incluo.



Figura 1. Caracterização do Grupo Gestor – sujeitos colaboradores.
 Fonte. Autora, 2016.

O item “outros” da “formação” compreende as áreas de: biologia, ciências sociais, formação de professores, gestão em recursos humanos, gestão pública, letras, nutrição, psicologia, quiropraxia e teologia. Um coordenador possui a graduação em educação física, além de serviço social.

1.2.6. Campo da investigação

A Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Novo Hamburgo é o campo de investigação dessa tese. Visualizando o organograma abaixo é possível observar a sua estrutura organizacional, ainda que desatualizada. Na sequência do texto, sinalizaremos as devidas alterações.



Figura 2. Organograma da SDS.

Fonte. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 2015.

Está organizada na posição vertical, constituída do gabinete que acolhe a pessoa do secretário, uma pessoa no papel chefe de gabinete e dois estagiários. Próximos ao gabinete estão os Conselhos Tutelares¹⁷ e a Casa dos Conselhos¹⁸, os

¹⁷ O Conselho Tutelar é um dos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo de responsabilidade da prefeitura a sua criação e manutenção. Teve sua origem no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990) e tem a função de proteger a criança e o adolescente, garantindo o cumprimento dos seus direitos. Novo Hamburgo possui dois (2) Conselhos tutelares, com cinco conselheiros, cada.

comitês gestores¹⁹, a Diretoria Administrativa e a Gerência de Projetos e Captação de Recursos. Os Direitos Humanos – DH se desagregou da SDS e de suas funções e a pedagogia não existe mais na perspectiva colocada e passou a integrar a diretoria da proteção social Básica e Especial, Gerência de Projetos e Programa CataVida.

Na sequência estão colocadas as demais diretorias que, junto com a Diretoria Administrativa (já citada), somam cinco: Diretoria da Gestão da Informação, Diretoria da Articulação Institucional e Parcerias; Diretoria da Proteção Social Básica, Diretoria da Proteção Social Especial. Cada uma delas é constituída de *gerências* que são responsáveis por determinados *programas*, *serviços* ou *projetos*.

Vale ainda fazer uma breve consideração sobre essas denominações, pois normalmente elas são confusas e, por vezes, não há uma definição específica, utilizando um ou outro para mencionar uma mesma situação. Nessa pesquisa, o termo *programa* está colocado no sentido mais amplo, enquanto que *serviço* é utilizado para estruturar as ações principais de um determinado *Programa*. Já o termo *projeto* é utilizado para estabelecer diferenciações entre as ações que integram um *Serviço*. Como exemplo, tomemos por referência o *Bolsa Família* que é um programa de transferência direta de renda e beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Outro exemplo é o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*, que articula um conjunto de ações para retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto quando na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos de idade. Aquilo que estrutura um Programa é chamado de *Serviço*. Podemos tomar como exemplo o *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF* e o *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV*. Ambos dão efetividade para os Programas citados. Via de regra os Programas e Serviços são gestados no âmbito nacional, ficando por conta do município a proposição dos *Projetos*, vinculados

¹⁸ A Casa dos Conselhos é uma secretaria integrada pelos seguintes Conselhos de Direitos: Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – COMDIM, Conselho Municipal da Juventude – COMJUVE, Conselho Municipal dos Direitos e Cidadania do Idoso – CMDCI, Conselho Municipal de Segurança Alimentar – COMSEA, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência - CMPCD e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA.

¹⁹ Os comitês são instâncias consultivas e deliberativas sobre um determinado Programa, Serviço ou Projeto. Ele deve conter a participação da sociedade civil (entidades e indivíduos), além de servidores públicos. A função dos membros do comitê é considerada um serviço público voluntário, ou seja, sem remuneração, gratificação ou qualquer benefício em troca. Uma vez que existem, são responsáveis também pelo controle social.

diretamente nos *Serviços*. Obviamente as relações estabelecidas não são de natureza linear, elas se articulam entre si e a sua análise requer sempre a dimensão dos contextos.

Ainda sobre os espaços e *Serviços* que compõem a SDS, faremos uma breve descrição. Iniciemos com o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, uma unidade pública da política de assistência social, de base municipal, integrante do SUAS, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade. Destina-se à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos. O CRAS, por excelência, deve acolher o *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF*. Outros Serviços e Projetos, mesmo ocorrendo na área de abrangência desses centros, podem ser desenvolvidos fora de seu espaço físico, desde que integrem o território e a ele estejam referenciadas. Novo Hamburgo possui seis (6) CRAS: Canudos I e Canudos II, Centro, Kephas, Primavera e Santo Afonso.

Outro espaço da proteção social básica é a Unidade de Referência da Assistência Social – URAS, necessariamente vinculada ao CRAS e acolhe, prioritariamente, o *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- SCFV*. Esse serviço é realizado em grupo, organizado a partir de percursos formativos e por ciclo de vida (crianças até 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos; jovens de 18 a 29 anos; adultos de 30 a 59 anos e idosos), a fim de complementar o trabalho com as famílias, realizado pelo PAIF no CRAS. De maneira geral, o SCFV se organiza de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Além dos CRAS, a SDS conta ainda com seis (6) URAS: Amigo da Criança, Bem Viver, Dom Quixote, Lomba Grande, Monteiro Lobato e Roselândia.

O Cadastro Único que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda é considerado um serviço capaz de fornecer subsídios para todas as ações da política de assistência do município. Os dados organizados a partir do Cadastro Único permitem conhecer a realidade socioeconômica das famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. Está sob a Gerência do Programa Renda da Família, articulando ações da própria SDS com a rede sócioassistencial e as secretarias de Educação e Saúde, principalmente.

A *Fábrica da Cidadania* é o último Serviço da Proteção Social Básica e trata-se também de uma invenção do município. Tem por finalidade organizar o processo de acolher, armazenar e distribuir as doações de produtos dos setores de vestuário, calçados e móveis, primando pela qualidade e integridade dos mesmos ao serem alcançados para a população. A forma de acesso aos benefícios (produtos) pela população se dá através do *Bônus Hora da Cidadania*, uma moeda social utilizada para aquisição dos produtos da Fábrica, adquirida pelos “usuários” dos serviços assistenciais a partir da participação dos mesmos nas atividades oferecidas pelos diversos serviços da SDS e das demais entidades que integram a rede sócioassistencial. Ações de inclusão produtiva também são o foco da Fábrica traduzindo-se na oferta de cursos em parceria com outras instituições do município.

Ao contrário da proteção social básica que é voltada para prevenção de situações de riscos pessoal e social, fortalecendo a potencialidade das famílias e dos indivíduos, a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade foca-se na proteção de famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade, com direitos violados, inseridos ou não no núcleo familiar. Na média complexidade a convivência familiar está mantida, embora os vínculos possam estar fragilizados ou até mesmo ameaçados. Já na alta complexidade, os vínculos estão rompidos.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, da média complexidade, é um espaço que organiza as suas ações em torno do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, oferecendo apoio, orientação e acompanhamento psicossocial personalizado e sistemático às famílias em situações de risco pessoal e social por violação de direitos. Aposta-se em ações centradas na família por essa se constituir em espaço estratégico na garantia dos direitos de seus membros, sobretudo de crianças, adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência e idosos. Outro Serviço que constitui o CREAS são as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, direcionadas aos adolescentes em cumprimento de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC e ou Liberdade Assistida – LA. O Serviço Especializado em Abordagem Social para crianças e adolescentes em situação de rua também compõe as ações do CREAS/PAEFI. É responsável pelo mapeamento dos territórios urbanos em que tenham vestígios de vivência de rua de crianças e adolescentes, trabalho infantil, mendicância, exploração sexual e espaço de moradia. As ações do PETI preveem o atendimento da família no PAEFI por no mínimo 3 meses e a

criança e/ou adolescente deverá ser inserida na URAS/SCFV da proteção social básica com prioridade absoluta.

Outro espaço vinculado à média complexidade é o CREAS Pop onde são oferecidos o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e o Serviço Especializado em Abordagem Social para adultos. Direciona suas ações para o desenvolvimento de relações sociais e habilidades pessoais, com o intuito de fortalecer vínculos interpessoais ou familiares que oportunizem a (re)construção de novos projetos de vida das pessoas adultas em situação de rua. Desenvolve atendimento voltado à análise das fragilidades do público-alvo, acompanhamento individual e grupal e encaminhamentos a rede socioassistencial e das demais políticas públicas.

O Serviço de Acolhimento Institucional – SAI, vinculado à proteção social especial de alta complexidade oferta acolhimento a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A política nacional prevê que o atendimento deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário. Devem funcionar em unidades inseridas na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, oferecendo condições de habitabilidade, higienização, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade. O serviço deve ser adequado às especificidades do público atendido. Em Novo Hamburgo, contrariando as argumentações de parte dos trabalhadores da SDS, o serviço de acolhimento é realizado por Organizações Não Governamentais – ONGs, que recebem o repasse financeiro para prestar o serviço. O contrato da SDS com essas ONGs prevê um determinado número de metas para cada unidade de acolhimento. Vejamos a tabela 2:

Unidade de acolhimento	Público acolhido	Metas conven.
Albergue	Famílias e indivíduos acima de 18 anos, em situação de rua.	10
Anjos da Vida - Canudos	Idosos	6
Anjos da Vida - Centro	Idosos	6
Mãos Dadas	Idosos	2
Solar/Caudeq	Adolescentes, masculino, uso de substâncias psicoativas	15
Abriço Bom Pastor	Famílias e indivíduos acima de 18 anos	25
Nova Casa Lar	Crianças de 0 a 18 anos, ambos os sexos	10
Casa Anjo da Guarda	Crianças de 0 a 12 anos, ambos os sexos	20
Querubim	Crianças e adolescentes, sexo feminino, 8 a 18 anos.	20

Cecrife	Adolescentes gestantes	2
Lar Colméia ²⁰	Crianças, ambos os sexos, 0-12 anos	20
Lar da Menina	Crianças e adolescentes, sexo feminino, 6 a 18 anos	16
Casa Abrigo Regional Jacobina Maurer	Mulheres vítimas de violência	4
Lar do Menino	Adolescentes, sexo masculino	20
Total		176

Tabela 2. Metas pactuadas com entidades prestadoras de Serviço de Acolhimento Institucional.
Fonte. Plano Municipal de Assistência Social – 2016.

A *Mobilização Social* está sob a responsabilidade da Diretoria de Articulação Institucional e Parcerias. Junto aos demais Serviços, deve mobilizar pessoas e instituições para um determinado objetivo. As ações centrais da mobilização social estão relacionadas a busca ativa do chamado *público prioritário*²¹ da Assistência Social para os diversos e diferentes serviços destinados a essa população. A Diretoria de Articulação ainda se ocupa dos eventos da secretaria e, também pela circulação da comunicação externa e interna, além de toda a produção de material gráfico.

A Diretoria da Gestão da Informação responde pela apreensão e análise das informações produzidas a partir das realidades dos Serviços. Além disso, responde pela Gestão do Fundo e Gestão das compras. Por excelência, é a diretoria responsável pela *Vigilância Socioassistencial*, uma área de gestão da informação dedicada a apoiar as atividades de planejamento, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais. Trabalha através do fornecimento de dados, indicadores e análises que contribuam para efetivação das ações da política da assistência social. A *Vigilância deve estar* (está em fase de implantação) estruturada em nível municipal, estadual e federal, sendo o Serviço responsável pela organização no sistema de notificações das situações de violação de direitos, dando subsídios para o planejamento e a avaliação das ações.

A Diretoria Administrativa ocupa-se da estrutura de pessoal, manutenção e transporte, sendo suporte para todos os Programas, Serviços e Projetos da SDS, além de apoiar a Casa dos Conselhos e os Conselhos Tutelares da cidade.

²⁰ O Lar Colméia pertence ao município vizinho de Campo Bom e atende em outra modalidade, semelhante a “Casas Lares”, em um complexo residencial, tipo condomínio. Todas as outras organizações citadas acolhem no modelo de “abrigo institucional”.

²¹ Considera-se público prioritário as pessoas em: I. Em situação de isolamento; II. Trabalho infantil; III. Vivência de violência e, ou negligência; IV. Fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 (dois) anos; V. Em situação de acolhimento; VI. Em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; VII. Egressos de medidas socioeducativas; VIII. Situação de abuso e/ ou exploração sexual; IX. Com medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA; X. Crianças e adolescentes em situação de rua e XI. Vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência;

Por fim, a SDS executa ainda dois programas que não são de responsabilidade direta da política de assistência social: o Catavida e o Aluguel Social.

O Catavida, um serviço nomeado de *Programa de Gestão Social de Resíduos Sólidos* gestado no âmbito do município, trabalha na perspectiva da inclusão produtiva, incluindo atividades de formação dos catadores de materiais recicláveis através de programas de capacitação, com o apoio da Cooperativa de Construção Civil e Limpeza Urbana – Coolabore. Esta é contratada e remunerada pelo Município para desenvolver os serviços de Coleta Seletiva Solidária, triagem e reciclagem de resíduos sólidos.

O “Bolsa Aluguel Social” beneficia, em caráter de urgência, famílias que se encontram sem moradia, em áreas de regularização fundiárias e assentamentos precários no âmbito do município de Novo Hamburgo. Seu objetivo principal é contribuir para garantir o direito à moradia das famílias retiradas de suas residências, por regularização fundiária e/ou por construções de infraestrutura em assentamentos precários e cujas famílias estejam em situação de extrema vulnerabilidade. Além disso, as vítimas de enchente, deslizamento de áreas, entre outras situações urgentes.

A política de assistência social no município está dividida por sete territórios, a saber: O *território 1*, constituído pelos Bairros Primavera, Boa Saúde, Petrópolis e Rincão. No ano de 2013, foi beneficiado com mais de 250 moradias populares a fim de atender pessoas cadastradas no Cadastro Único da política de assistência social, fato que reconfigurou as demandas e perfil do território. Uma problemática que ganhou força foi “as violências”, em especial aquelas geradas a partir do tráfico de drogas. Notícias do Jornal NH do dia 23 de maio e 16 de novembro de 2014, mais notícias do Clic RBS do dia 20 de novembro do mesmo ano, ilustram a violência procedente da “guerra entre as quadrilhas”.

O *território 2* é formado pelos Bairros Operário, Guarani, Hamburgo Velho, Vila Rosa, Rio Branco, Ideal, Ouro Branco, Pátria Nova, Boa Vista, Jardim Mauá e Centro. Grande parte da população deste território não se enquadra no perfil prioritário de atendimento da política de assistência social; contudo, pelo município apresentar sistema de transporte bairro Centro e Centro bairro, muitos serviços estão instalados na área central, facilitando o acesso da população.

O *território 3* se compõe dos bairros Vila Nova, São Jorge, São José e Vila Diehl. Este território tem um perfil geográfico diferenciado, pois está cercado de morro,

o que dificulta muitas vezes o acesso da população aos serviços e traz em sua história deslizamentos de terra em períodos de muita chuva. Também é um território marcado por altos índices de violência, em especial ligados ao tráfico de drogas e à criminalidade como um todo.

O *território 4* abrange os Bairros Rondônia e Canudos. Este último é o maior bairro populacional, com 62.400 habitantes, o que representa 26,07% da população hamburguesa. É o território com maior índice de criminalidade e sofreu, no ano de 2013, a maior enchente dos últimos 65 anos da história do município, pegando a todos despreparados, atingindo inclusive famílias que jamais acessaram os serviços da SDS.

O *território 5* contempla os Bairros Industrial, Liberdade e Santo Afonso. Este último é o segundo maior, seguido de Canudos com 21.969 pessoas, o que representa 9,18% da população municipal. Esse território também sofre com enchentes em sua história, porém em escalas menores que o último do território 4 - Canudos.

Os Bairros Alpes do Vale e Roselândia constituem o *território 6*. Historicamente uma região marcada por forte incidência do trabalho infantil na perspectiva dos ateliers, uma espécie de serviço quarteirizado da área do setor coureiro calçadista. O bairro apresenta ainda acessos diretos a BR 116 e acessos secundários pelos morros que estabelecem os limites com a cidade de Dois Irmãos. Análises anteriores apontam que esses acessos colaboram para a instalação do tráfico de drogas no território.

O 7º e último território foi acrescido no Plano Municipal (2014), estabelecendo uma nova configuração dos territórios. São inúmeras as avaliações da população de Lomba Grande em relação a dificuldade de acesso ao centro da cidade. É um bairro peculiar, representando a zona rural do município. A sua população representa 2,64% da população do município. Há muitas localidades de difícil acesso, considerando a carência de transporte. Uma estrutura mínima se faz necessária neste território para atender as demandas manifestadas.

O mapa, na próxima página, evidencia e localiza os serviços da política da assistência social ofertados no município.

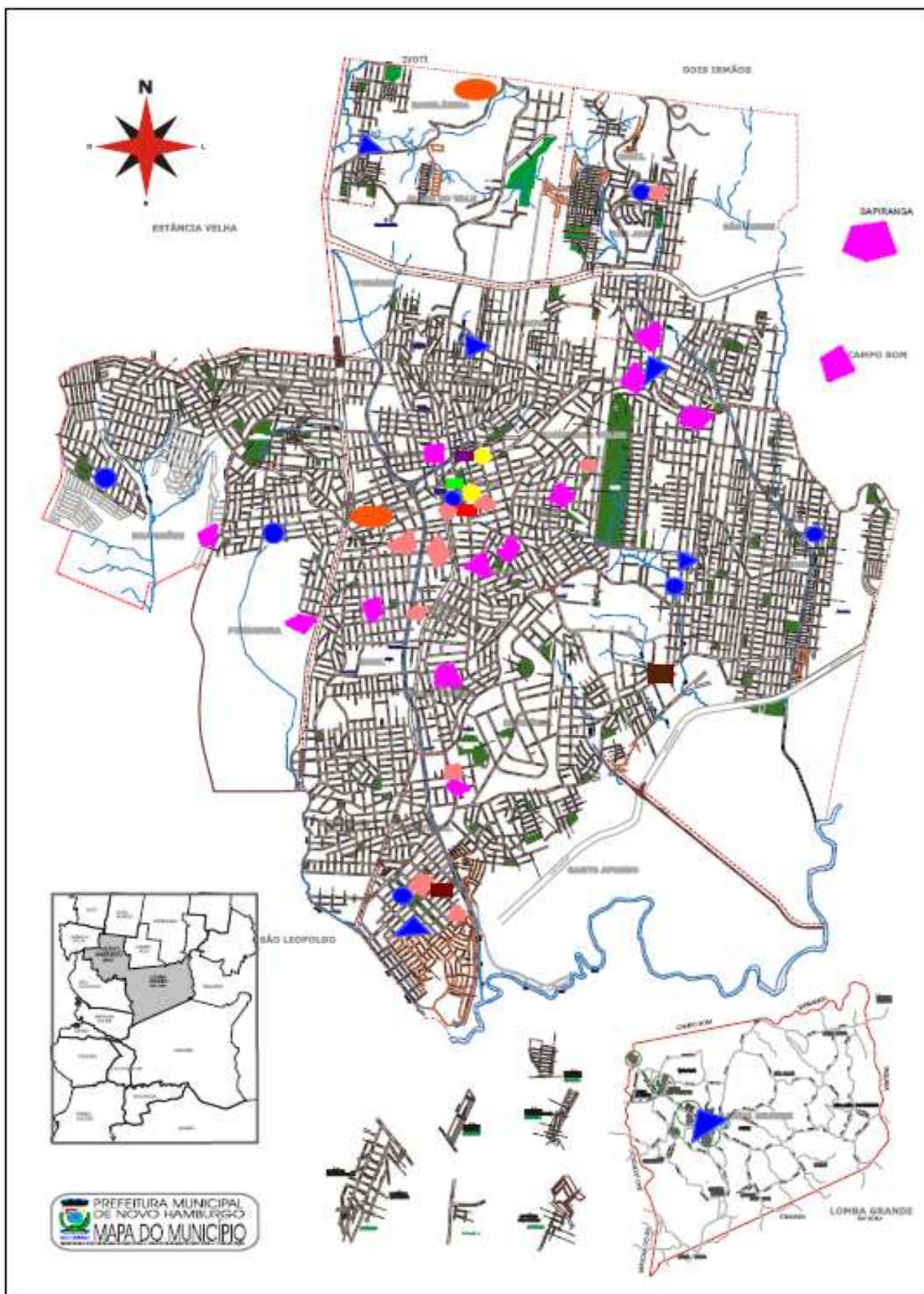


Figura 3. Mapeamento dos espaços físicos que acolhem serviços, programas e projetos da SDS.
Fonte. PMAS 2017.

Símbolo	Qtd	Serviço	Símbolo	Qtd	Serviço
	6	Centro de Referência da Assistência Social		14	ONGs – Serviço de Acolhimento Institucional
	6	Unidades de Referência da Assistência Social		10	ONGs - SCFV e Serviço no Domicílio e Inclusão Produtiva
	2	Centro de Referência Especializado da Assistência Social		2	Cooperativa Colabore – trabalho com recicladores
	1	Secretaria Integrada dos Conselhos		1	Depósito
	2	Conselho Tutelar		1	Cadastro Único
	1	Fábrica da Cidadania			

Tabela 3. Legenda do mapa.

Fonte. Autora, 2016.

1.2.7. Referencial teórico

Um capítulo a parte é dedicado à participação na perspectiva de Paulo Freire, no qual a tese propõe uma espécie de pedagogia da participação. Aqui, cabe justificar a escolha por este referencial.

“Basta o piano para nos distinguir como classe” (FREIRE, 2003a, p. 46). O piano diz de um momento particular do adolescente Paulo Freire que, aos 13 anos, com a morte do seu pai, conheceu os infortúnios da fome, mas a gravata do seu ente querido, assim como o piano alemão da sua tia Lourdes, mantinha a família com o *status* de classe média, à qual pertencera anteriormente. Não podemos deixar de explicitar aqui uma aproximação com a compreensão que Lemos (2014a) faz sobre a constituição do sujeito na relação com as coisas e que, se tirarmos elas, não vamos encontrar sujeito algum. Em *Cartas a Cristina*, Freire (2003a), na segunda carta, diz que elas, as coisas eram marcas classistas e perdê-las significava também perder a “solidariedade” dos seus pares, dos membros da mesma classe. Portanto, preservá-los era necessário para que a família atravessasse a crise mantendo sua posição de classe. Dito isso, já bastaria para justificar a presença de Paulo Freire nesta tese, mas, principalmente, porque Freire é um autor da esperança e abre um parêntese na sua carta e chama a atenção para a relação entre níveis profundos de violência, de exploração de classe. Por isso, na percepção do autor, à medida que os violentados ou explorados começam a se comprometer com a luta política, aprendendo a vivê-la e enfrentá-la a partir de aspectos mobilizadores que

transformam a sociedade, assumem-se como “classe para si”, superando o fatalismo que outrora os anestesava.

Podemos entender que a forma como são nomeados os “violentados e explorados ou ainda, os oprimidos” de Freire vem sendo abrandada por uma terminologia que se modifica no processo histórico da construção da política da assistência social, foco dessa tese. Tomamos como referência o SUAS, que tem nomeado a sua população como “usuários”, ou seja, pessoas “em situação de vulnerabilidade social ou situações de fragilidade decorrente da pobreza”, sendo famílias ou indivíduos com ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, fragilização ou rompimento de vínculos afetivos, além daqueles que sofrem discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras.

O pensamento de Freire se faz atual, com prováveis reinvenções da sua *práxis*, ou seja, da “estreita relação que se estabelece entre um modo de interpretar a realidade e a vida e a conseqüente prática que decorre dessa compreensão levando a uma ação transformadora” (STRECK; REDIN; ZITKOSKI, 2008, p. 331). Saul e Silva (2014) reconhecem a atualidade e a vitalidade do pensamento freiriano a partir das crescentes publicações em mais de vinte idiomas, indicando também o crescimento da produção acadêmica no Brasil. Um levantamento realizado pelos pesquisadores junto ao banco de dados da CAPES, no período de 1987 a 2012, contabilizou o registro de 1843²² pesquisas.

Schugurensky (2011)²³ descreve Paulo Freire como sendo um educador do século XX, escritor, filósofo, intelectual público e ativista político. Produziu uma bibliografia filosófica a seu respeito e reúne outros autores que reconhecem a potência de Paulo Freire, destacando ditos sobre ele: Paul Taylor, escrevendo quando Freire só havia produzido uma pequena parte de sua obra publicada, já anunciava que se tratava do maior educador vivo, um mestre e um professor que lutava por justiça social e transformação; Kleinman chamou Freire de o messias de Genebra; Furter referiu que Freire era um mito em sua própria vida; Weiler reconheceu que Freire era o teórico educacional mais conhecido vivo; West destacou que Freire era o exemplo de intelectual orgânico do nosso tempo; Bhattacharya o chamou de Rousseau do século 20;

²² Do total, 1311 dissertações e 330 teses de 1987 a 2011. 202 produções em 2012, incluindo dissertações e teses.

²³ Obra na língua inglesa com tradução livre, nossa.

Kanpol e Guilherme compararam Freire ao John Dewey da era atual; Elias e Carnoy escreveram que Freire era o educador mais importante da segunda metade do século 20; Mayo reconheceu Freire como sendo um dos educadores mais anunciados do século 20; Siddhartha o descreve como sendo o pensador educador mais original da última parada do século 20; e Coben tratou Freire como um herói radical da educação de adultos. Schugurensky diz que essas afirmações, talvez pareçam exageradas, mas não tem nenhuma dúvida de que, pelo menos nos subcampos de pedagogia crítica e educação popular, nenhum outro educador teve o impacto mundial de Paulo Freire.

Streck (2010) produziu, na interlocução com seus pares, uma coletânea de textos reinventando Paulo Freire sobre os eixos da ética e da utopia em sua relação com a educação. Destacamos um excerto da obra que refere sobre a passagem “da linguagem da crítica” para a “linguagem do possível” (grifos dos autores):

Fundamentalmente não se fará nada de novo apenas com a crítica; nem tampouco com a implantação de novas tecnologias: novas relações deverão ser estabelecidas, que indiquem a esperança e possibilidade de transformação e libertação através do comprometimento e da luta radical. Esta perspectiva indica a necessidade de mudança na postura epistemológica dos intelectuais da educação e superação dos modelos mecanicistas de análise da realidade social (STRECK et al, 2010, p 12).

A apresentação do Dicionário Paulo Freire expressa a visão de um Paulo Freire “semeador e cultivador de palavras” (STRECK, REDIN, ZITKOSKY, 2008, p. 13). No entanto, não se trata de quaisquer palavras “mas de palavras grávidas de mundo”, capazes de gerar (ou gerar, como dizem os autores) outros mundos, de “pronunciar novas realidades”. Esta percepção, no entanto, sinaliza para a atualização do pensamento de Freire, autorizando as reinvenções no campo das ideias e das próprias palavras.

Ao trabalhar sobre o verbete da participação Weyh (in STRECK, REDIN, ZITKOSKY, 2008) anuncia que ela emergiu nos movimentos de mobilização social a serviço da democratização da sociedade. Obviamente apoia-se em Freire que inscreve a participação na condição de que ela é um direito e um dever. É o “exercício da voz, é ter voz”, é a presença dos cidadãos nas instâncias de tomada de decisão, de poder, uma ferramenta, o caminho para a democracia. Assim, podemos dizer que o “exercício da voz”, associado ao conceito de “escuta” pressupõe o “diálogo”, tão necessário para a participação e à reflexão.

Se partirmos da premissa de que os grandes anseios da política de assistência social têm como foco a emancipação das pessoas, a participação se torna essencial. Da mesma forma, se os operadores da política não vivenciarem processos participativos, tampouco a adotarão nas suas práticas de trabalho, na relação com os cidadãos “fragilizados ou vulnerabilizados”. Logo, “ninguém é autônomo primeiro para depois decidir”. (FREIRE, 2000b, p. 67), ou seja, assim como a autonomia, a participação vai se constituindo na experiência de várias, inúmeras decisões, que vão sendo tomadas. Por isso, entendemos que as estratégias de participação são oportunidades de ir sublinhando, na relação com o coletivo, o dever e o direito que as pessoas têm, como gente, de ir construindo a experiência da participação como princípio. Ou seja, ninguém se torna participativo de repente, “a gente vai amadurecendo todo dia, ou não”.

Freire (2000b) recomenda aos pais que uma das tarefas pedagógicas é deixar óbvio aos filhos que sua participação no processo de tomada de decisão deles não é uma intromissão, mas um dever, desde que não pretendam assumir a missão de decidir por eles. Assim é toda e qualquer relação estabelecida, se pretendermos que as nossas práticas em si, sejam educadoras ou educativas. A participação dos pais, no caso do exemplo dado por Freire ou a participação de um servidor da assistência social (seja no âmbito governamental ou não) se deve dar, sobretudo na análise, com as famílias ou indivíduos da sua relação, sobre as consequências possíveis da decisão a ser tomada, ou seja, é o exercício da reflexão dando qualidade à participação.

Na crítica ao educador autoritário, que recusa escutar os seus educandos, que se fecha a esta aventura criadora, considera que este “nega a si mesmo a participação neste momento de boniteza singular, o da afirmação do educando como sujeito de conhecimento”. (FREIRE, 2000b, p. 78). É por isso que as práticas educativas numa perspectiva crítica envolvem a abertura total dos servidores, tanto na responsabilidade de sujeito que conhece (ou que tem o dever de conhecer) quanto ser responsável pela família ou indivíduo educando, ajudando-o para que a sua participação se efetive.

Outro pressuposto básico para a experiência da participação é a consciência de que somos seres condicionados. Nas suas palavras, Freire diz: “Gosto de ser gente porque, inacabado, sei que sou um ser condicionado, mas, consciente do inacabamento, sei que posso ir mais além dele. Esta é a diferença profunda entre o ser condicionado e o ser determinado” (FREIRE, 2000b, p. 31). Com esta ideia de ser condicionado, mas consciente dessa condição, Freire reforça que a construção de “nossa” presença no

mundo não se faz no isolamento, isenta da influência das forças sociais, fora da tensão da lógica das nossas experiências de vida. Isso seria renunciar à responsabilidade ética, histórica, política e social que o mundo nos coloca. Seria a renúncia da participação, do cumprimento da vocação ontológica de intervir no mundo.

O fato de me perceber no mundo, com o mundo e com os outros me põe numa posição em face do mundo que não é de quem nada tem a ver com ele. Afinal, minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta mas a de quem nele se insere. É a posição de quem luta para não ser apenas objeto, mas sujeito também da história (FREIRE, 2000b, p. 31).

Outro conceito de Freire que nesta tese pressupõe a participação é a esperança, como parte da natureza humana. Seria uma contradição “se, inacabado e consciente do inacabado, primeiro o ser humano não se inscrevesse ou não se achasse predisposto a participar de movimento constante de busca e, segundo, se buscasse sem esperança”. (FREIRE, 2000b, p. 43). A esperança, segundo o autor é uma espécie de ímpeto natural possível e necessário, enquanto que a desesperança é o aborto deste ímpeto. A esperança é um condimento indispensável à experiência com as práticas da assistência social, tempero encorajador na luta pela emancipação ou libertação dos sujeitos da sua condição de “ser vulnerável ou fragilizado”, buscando a potência que reside na sua vocação ontológica de “ser mais”.

A visão de liberdade tem, na pedagogia defendida por Freire (1967), uma posição de relevo. É a matriz que atribui sentido a uma prática educativa que só pode alcançar efetividade e eficácia na medida da participação livre e crítica dos educandos. Nesse contexto atribuído por Freire, o servidor precisa saber que o diálogo é condição essencial de sua tarefa, que é facilitar, coordenar, colaborar para jamais influir ou impor. Freire desejou uma educação para a decisão, para a responsabilidade social e política. Aliás, segundo o autor, o saber democrático jamais se incorpora de modo autoritário, pois só tem sentido se for uma conquista comum do trabalho do educador e do educando. Em outras palavras, o homem só desenvolve o sentido de sua participação na vida comum. Não é possível, diz Paulo Freire, “dar aulas de democracia e, ao mesmo tempo, considerarmos como ‘absurda e imoral’ a participação do povo no poder”. (FREIRE, 1967, p. 12).

Daí a necessidade, segundo Freire (1967), de uma educação corajosa, que enfrente a discussão com o homem comum, e mais, com o “ser fragilizado ou vulnerabilizado e usuário” dos serviços da assistência social, de seu direito à participação. De uma educação que leve esse cidadão a uma nova postura diante dos

problemas de seu tempo e de seu espaço ou, na linguagem do SUAS, do seu território. Não há nada que mais contradiga e comprometa uma visão de educação “que não jogue o educando às experiências do debate e da análise dos problemas e que não lhe propicie condições de verdadeira participação”. (FREIRE, 1967, p. 93)

Para Freire (1984) participar está relacionado com a presença das massas populares na tomada de decisões sobre os rumos da sociedade, característica de uma sociedade aberta. Uma crescente participação do povo em seu processo histórico resulta da vontade emergente por “democratização”, ou, atualizando para os dias de hoje, para a manutenção da democracia. “O povo descruza os braços, renuncia a ser simples espectador e exige participação. Já não se satisfaz em assistir; quer participar; quer decidir”. (FREIRE, 1984, p. 38) Contudo, se o povo não vive a cultura da participação ou nas palavras de Freire “não tendo um passado de experiências decisivas, dialogais, o povo emerge, inteiramente ingênuo e desorganizado”. (FREIRE, 1984, p. 38).

Outros autores e atores juntam-se no diálogo com Freire, fortalecendo o foco na vocação ontológica de Freire, de *ser mais*.

CAPÍTULO 2. ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1. BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E EM NOVO HAMBURGO

No Brasil a visão de caridade da filantropia e da solidariedade religiosa esteve na origem histórica da Assistência Social. Até o início dos anos 1930 a questão social era assumida como sendo uma questão de polícia, e não de política social. Em 1947 foi criada a Legião Brasileira de Assistência - LBA com o objetivo de atender as famílias dos soldados combatentes da 2ª Guerra Mundial. A gestão pública da LBA foi centralizada com representação nos 26 Estados da Federação e do Distrito Federal. Tumelero e Silva (2013) escrevem que o presidente da época, Getúlio Vargas, também delegou à LBA a função de desenvolver a gestão populacional da nação por meio de suas políticas assistenciais e de convênios estabelecidos nas áreas da assistência social e da educação. O planejamento passaria a ser pensado a partir da instrumentalização da família, ou seja, ainda que com perspectivas diferentes das atuais, a família já era o centro das ações do governo. Buscava-se, assim, estratégias que modelassem a família atendida dentro dos princípios da norma familiar burguesa. A intervenção nas camadas populares centrava-se nas campanhas de moralização e higiene. Ainda segundo Tumelero e Silva (2013) o trabalho contava com o envolvimento das esposas de governadores e prefeitos e passaram a ser sistematizadas para além da mera assistência, afinal, o imperativo era educar e civilizar a população. Daí a cultura do envolvimento das primeiras-damas na política de assistência social. O presidente Fernando Henrique Cardoso, no primeiro dia que assumiu o governo, através do Artigo 19, inciso I, da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, extinguiu a LBA que estava vinculada ao Ministério do Bem-Estar do Menor.

A Constituição Federal - CF (1988), a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993) que regulamenta os artigos 203 e 204 da referida Constituição e a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (1998) fazem da assistência social uma política pública. Mas, o que vem a ser uma política pública? Pereira (2002) a conceitua a partir

do que ela não é. Não é sinônimo de política estatal, uma vez que a palavra "pública", que acompanha a palavra "política", não tem identificação exclusiva com o Estado, mas, sim, com o que em latim se expressa como *res publica*, isto é, coisa de todos, por isso algo que compromete, simultaneamente, o Estado e a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado. Já a palavra política, que integra a expressão "política pública", tem uma conotação específica. Refere-se a planos, estratégias ou medidas de ação coletiva, formulados e executados com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais. Política pública significa, portanto, ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis. Ou, em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, são operacionalizadas mediante Programas²⁴, Serviços²⁵ e Projetos²⁶.

Com o governo Lula (2003-2006), eleito sob a promessa de *Um Brasil para Todos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social*²⁷, as questões sociais passaram a ser objeto de novas abordagens e uma série de documentos orientadores foram produzidos. A implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS representou um “divisor de águas” na história da assistência social, definindo as bases para um novo modelo de gestão. Ainda na perspectiva do SUAS, a família assume um papel fundamental e os

²⁴ Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais (LOAS, Art. 24).

²⁵ Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas na Lei. (LOAS, Art. 23).

²⁶ Definidos nos Arts. 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial. (MDS, 2005, p. 94).

²⁷ Programa de governo 2002 coligação Lula presidente. Um Brasil para todos. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br) / Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br).

princípios *matricialidade sócio-familiar* e *territorialização* são alicerces na organização dos serviços. Os equipamentos *Centro de referência da assistência social - CRAS* e *Centro de referência especializado da assistência social CREAS* foram os espaços pensados como *referência de acesso* e oferta de serviços para a população, assim como a afirmação da convivência familiar e comunitária.

Outra reflexão necessária sobre a assistência social para compreender os serviços ofertados no âmbito municipal, por exemplo, é a sua qualificação como *direito*, direitos sociais com vistas ao fortalecimento dos direitos individuais, pois “são os direitos sociais que têm como perspectiva a equidade, a justiça social e exigem atitudes positivas, ativas ou intervencionistas do Estado para, de par com a sociedade, transformar esses valores em realidade” (PEREIRA, 2002, P.8). Ainda para a autora, no campo da assistência social, a decisiva participação do Estado, seja como regulador, provedor ou garantidor de direitos é considerada fundamental. A tendência da qual compartilha a PNAS, ou seja, a de dar pouca ênfase à provisão social como responsabilidade estatal, em troca da ênfase na contribuição da sociedade, gera polêmica porque – conforme está implícito na LOAS - só o Estado pode garantir direitos, bem como a gratuidade de benefícios e serviços.

No contexto da assistência social brasileira podemos afirmar que enfrentamos sérios problemas acerca dos direitos sociais. Por exemplo, um dos princípios fundamentais, a Dignidade da Pessoa Humana, ainda não foi efetivamente concretizado. Com isso, a categoria “cidadão” fica comprometida naquele sujeito que não dispõe de uma vida digna. Assim, existe um hiato entre o que está previsto nas legislações e o que há de concreto, pois não basta apenas estar inserido nas declarações internacionais e na constituição brasileira, sendo fundamental a ação do Estado, para realizá-los. Bobbio (2004) escreve que o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais do homem alcançou seu estágio atual de forma lenta e gradual:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi - e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos - que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p.5)

E, por “serem construções históricas na vida de um povo, o problema não é tanto o de justificar um direito, mas sim de protegê-lo” (BOBBIO 2004, p. 9). Aliás, o

atual cenário brasileiro tem confirmado essa citação. O autor argumenta ainda sobre a necessidade de definição do termo direito. Ele diz que apesar das inúmeras tentativas de análise definitiva, a linguagem dos direitos permanece bastante ambígua, pouco rigorosa e frequentemente usada de modo retórico, sustentando que nada impede que se use o termo de modos indistintos, mas que, entre uns e outros, “há uma bela diferença”. Uma coisa é proclamar os direitos, outra é desfrutá-los efetivamente.

O chamado “controle social”, uma forma de participação do cidadão prevista na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento dos serviços é também uma aposta como mecanismo de fortalecimento da cidadania. No âmbito do município esta forma de organização na política de assistência social deve ser potencializada pelo Conselho Municipal da Assistência Social, no caso de Novo Hamburgo, o COMAS. Essa dinâmica faz parte da concepção de descentralização, pressuposto da Constituição Federal e da LOAS, nas quais se estabeleceu a garantia de uma série de direitos sociais, com princípios, do tipo: a universalização desses direitos, a cidadania, a participação popular na gestão do Estado e também a descentralização e a municipalização, enquanto estratégias efetivas de viabilização desses direitos.

A municipalização, então, não é um fim em si mesmo, mas uma estratégia de viabilizar, no nível do poder local, o controle social do Estado e, portanto, uma maior efetividade dos *Programas, Serviços e Projetos*. A municipalização é uma forma de viabilizar os direitos sociais que a própria Constituição estabelece. Os Conselhos como órgãos deliberativos e fiscalizadores da assistência social, representam uma conquista importante da sociedade civil. No entanto, não se pode imaginar que a participação dos cidadãos se reduza apenas ao espaço do Conselho.

Em Novo Hamburgo a “ação social”, como era denominada na época, data de 1972 e tem sua gênese na secretaria de educação, através de um setor chamado de “assistência ao educando”. Em 24 de janeiro de 1975, foi criada a Secretaria de Saúde e Ação Social, com dois departamentos, um de saúde, outro de ação social. Este último era responsável pelo *programa de desenvolvimento da comunidade*, traduzido pela oferta de palestras e reuniões comunitárias junto às escolas municipais. No ano de criação da referida secretaria (1975) o setor da “ação social” assumiu as creches: “João de Barro”, “Aldo Polhmann” e “Érico Veríssimo”. No mesmo ano nasceu também o “I

Centro do Bem-Estar do Menor - CEBEM Monteiro Lobato” em parceria com a “Associação do Bem-Estar do Menor - ASBEM”²⁸. Este trabalho foi uma iniciativa dos moradores do bairro Canudos, os quais reivindicaram, em parceria com uma comissão de técnicos da Secretaria da Educação e a Paróquia São José Operário, um trabalho social para as suas crianças e adolescentes, de natureza “extraclasse”. O slogan *o abandono do menor é a falta de um amor maior*, anunciado pelo prefeito da época Miguel Henrique Schmitz (PMDB), inspirou o trabalho destinado ao atendimento de meninos e meninas – os “menores” - na faixa etária dos 7 aos 14 anos. A ideia principal do CEBEM consistia em “ocupar o menor”, prevenindo a sua marginalização, pois este precisava ser integrado à comunidade, prevalecendo o conceito daquele que estava *a margem de*. Na sequência, 1978 foi implantado o II CEBEM Primavera e, no ano seguinte, 1979, a “Casa Lar dos Meninos nº 1” para acolher, em regime de internato, “menores” em situação de rua e/ou abandono. Neste mesmo ano implantou-se também a “Casa do Menor Trabalhador” destinado, prioritariamente para o atendimento dos “menores trabalhadores” que exerciam as funções de engraxates, lavadores de carro e jornaleiros (entregadores de jornal). A partir de 1983 a “Casa do Menor Trabalhador” passou a ser chamada de “CEBEM III Dom Quixote”.

Com a implantação desses serviços, o atendimento “aos menores” classificou-se em *preventiva e terapêutica*. A ação preventiva constituía-se dos CEBEMs e creches e a ação terapêutica das Casas Lares que na época eram duas: a “Casa Lar do Menino” e a “Fundação São João Bosco/Lar da Menina”²⁹. Esta última organização era (e continua sendo) de natureza não governamental.

Num período de 20 anos (1975 a 1995) foram implantadas dez creches, totalizando treze no ano de 1997, quando foram transferidas para a Secretaria de Educação – SMED, adequando-se com a legislação vigente.

Em 1980 foi instalado o “Albergue Bom Pastor” com o propósito de acolher, no turno da noite, os adultos que viviam na rua - “os mendigos”, e no ano de 1983 o IV e último “CEBEM Roselândia”, adotando a mesma lógica de atendimento dos outros CEBEMs supracitados. Em 1986 a prefeitura chamou algumas pessoas da comunidade,

²⁸ A instituição adequou-se a Lei 8.060/1990 (ECA), sendo nomeada de Associação do Bem Estar da Criança e do adolescente – ASBEM.

²⁹ A Casa Lar da Menina foi criada em 19/09/1968 pela Fundação Cidade do Menor João Bosco. Disponível em: http://www.apoema.com.br/lar_da_menina.htm. Acesso em Dezembro de 2014.

capazes de pensar ações para os “menores de rua”. Dessa articulação surgiu o “Ação ao Menor de Rua - AME”, uma espécie de programa que passou a ofertar dois serviços. O primeiro deles intitulado “Casa do Menor Trabalhador”, espaço para acolher os “menores de rua” em regime de internato com a finalidade de prepará-los para o mercado de trabalho. Daí, originou-se o segundo serviço chamado de “Mercado de trabalho”, sendo este o responsável por “abrir portas” que significava “conseguir emprego” para os “menores”, fazendo mediações entre eles e as empresas. Em 29 de abril de 1991, segundo ata 001/91 da “Casa do Menor Trabalhador”, a equipe de profissionais rebatizou a instituição, sendo renomeada como “Casa Abrigo Infante Juvenil”. Em 1996, a “Casa Abrigo Infante Juvenil” deixou de ser gerenciada diretamente pela prefeitura e foi terceirizada. Num primeiro momento da terceirização recebeu nome de “Casa Acolher” e posteriormente de “Associação Nova Vida”. Esse serviço de acolhimento foi extinto em 2009, pois não dava conta de cumprir a sua função de “acolher”, além de muitas denúncias de violências que ganhavam destaque na mídia local, tornando insustentável a sua manutenção.

A luta (inter)nacional pelos direitos da Criança e do adolescente que originou a redação do artigo 227 da Constituição Federal (1988), a Convenção Nacional dos Direitos da Criança (1989) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) reconfigurou as concepções do trabalho em relação à criança e ao adolescente. Nesse sentido, o termo “menor” foi abolido do discurso técnico e as nomenclaturas sofreram alterações. Assim, o “Núcleo Extraclasse Pequeno Príncipe” foi inaugurado em 1990 (extinto em 2009) e, com ele a expressão “Núcleo Extraclasse”, alterando o termo e também a proposta de trabalho cultivada pelos CEBEMs. O principal objetivo da modalidade “extraclasse” era “formar cidadãos críticos” e as atividades versavam a respeito de 5 áreas: afetiva, saúde, social, reforço escolar, e recreação. No final da década de 90 os Núcleos “Extraclasse” foram substituídos por Núcleos de “Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto - ASEMA” e foram implantados outros dois: em 1997 o “Núcleo de ASEMA Mundo da Criança” e, em 1999, o “Núcleo de ASEMA Bem Viver”.

A lei municipal nº 130, de 27/12/90, criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e o Conselho Tutelar, visando à proteção e à garantia dos direitos da infância e da adolescência. Em outubro de 1992 o juizado da

Infância e Juventude de Novo Hamburgo encaminhou o primeiro bebê ao “Albergue Bom Pastor”, pois não existia local específico para atendimento desta faixa etária. A partir de então, houve uma determinação por ação judicial que originou, no ano seguinte - 1993, a criação da “Casa de Passagem Anjo da Guarda”, designada para acolher crianças de zero a 12 anos, ambos os sexos. Neste mesmo ano o “Abrigo de Meninas” iniciou suas atividades com o objetivo de atender meninas adolescentes com histórico de drogadição e prostituição (em 2007 foi terceirizado pela AEVAS - Associação Evangélica de Ação Social em Novo Hamburgo, integrando o Centro Cristão Feminino – CECRIFE, entidade mantida pela ONG). Nessa época (1993) as crianças da “Casa de Passagem” e os adultos do “Albergue Bom Pastor” eram atendidos no mesmo local. Tal situação permaneceu por alguns meses até a locação de um espaço próprio. No ano de 1995, em parceria com SENAC, SENAI e Associação do Bem Estar da Criança e do Adolescente - ASBEM, inaugurou-se o “Centro de Iniciação Profissional - CIP”, com qualificação nas áreas comercial e de serviços, reconhecido em 2003 como Escola de Educação Profissional através do Decreto federal 702/2001 do Ministério do Trabalho. O CIP destina-se a desenvolver a formação Básica de adolescentes e jovens das classes populares. A criação do CIP foi articulada pelo setor chamado “Mercado de Trabalho” e, ao mesmo tempo assumiu as funções desse serviço que foi extinto em 1997. Até o ano de 2009 o CIP era gerenciado pela ASBEM, mantido pela prefeitura e acompanhado pela Seção da Criança e do Adolescente - SEACA, órgão que respondia por todo o serviço de assistência social do município, voltado para infância e juventude.

A realização da I Conferência Municipal de Assistência Social foi em 1995. Teve como tema “A Política de Assistência Social do Município de Novo Hamburgo” e seu objetivo era ampliar os serviços e qualificar o atendimento. No ano seguinte foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS (Lei complementar 03/96), responsável pelo controle social da política de assistência social no município e cuja função reside em deliberar, autorizar e fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo municipal, bem como das entidades cadastradas ao órgão. Na sequência ocorreu a II Conferência (1997) com o tema “Cidadania e a Política Municipal de Assistência Social” e a III Conferência (1997) tematizou o “Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social”. Em 1998 foi criado o Conselho Municipal do Direito da Pessoa Idosa – CMDCI através da Lei Municipal Nº 21/1998, de 30 de abril de 1998, com o

objetivo de garantir os direitos da pessoa idosa. Esta Legislação foi revogada pela Lei Municipal Nº 2379/11, de 19 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o CMDCI, incorporando as contribuições do Estatuto do Idoso (2003).

Um terceiro Núcleo de ASEMA foi criado em 2001, o “Amigo da Criança”. Na sequência o último intitulado de “Núcleo de AEMA Getúlio Vargas” e, posteriormente teve o nome alterado para “Pôr do Sol” (extinto em 2007). No ano de 2002, a prefeitura assumiu o “Lar Adalgisa da Silva”, administrado até então por uma congregação religiosa, passando a ser chamado de “Abrigo João e Maria”, acolhendo crianças e adolescentes a partir dos 3 anos de idade, ambos os sexos. Este abrigo foi extinto em 2016.

Importante marco na história da assistência social do município foi a criação da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social através da Lei Municipal de nº 1.299 de 24 de agosto de 2005, com a competência de coordenar a política do trabalho, cidadania e assistência social. A partir de então se iniciou outra trajetória, buscando subsídios técnicos na legislação e orientações pertinentes. A principal legislação é a de nº 8.742/1993 que instituiu a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, bem como a Resolução nº 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social que estabeleceu as diretrizes da política nacional de assistência social, a Resolução nº 130/2005 que aprovou a Norma Operacional Básica – NOB-SUAS, e a Resolução 109/2009 que tipificou os serviços socioassistenciais, referenciais legais para o reordenamento da política municipal de assistência social. Com base neste aporte legal, em 2009, através da lei municipal nº 2069/2009 alterou-se a estrutura administrativa organizacional da prefeitura municipal, bem como a da assistência social criando a Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS, seguindo a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS. Em 2011, a lei municipal nº 2400/2011, revogou totalmente a anterior.

Em 2005, no início de implantação do SUAS, o município pactuou junto ao governo federal três CRAS nos bairros Canudos, Kephas e Santo Afonso. Porém, somente a partir de 2009, na primeira gestão do PT, a política municipal de assistência social alinhou-se com a política nacional (PMAS, 2014), ocasionando significativas mudanças nos diferentes níveis de proteção *básica e especial de média e alta complexidade*. Uma proposta de reestruturação administrativa foi apresentada, criando,

inclusive a SDS que previa como principal objetivo “desenvolver ações integradas com a política da Assistência Social no âmbito do Município, Estado e União, gerando a inserção social, digna e produtiva de pessoas e grupos que vivem em situações indignas de sobrevivência, contribuindo para reduzir a pobreza e a desigualdade” (PMAS, 2014). Neste contexto, em 2009 foi criada a “Fábrica da Cidadania” com o intuito de gerenciar os materiais provenientes das doações da população, principalmente vestuários e móveis, qualificando o trabalho realizado até então pelo “gabinete da primeira-dama”, desvinculando-o da política de assistência social.

Em 2010 a população de rua passou a ter um espaço como referência, o “Centro pop”, sendo este parte de um programa federal de enfrentamento às drogas. Foi criado o sexto CRAS no bairro Centro com recursos do próprio município. No final de 2010 foi lançado o “Programa de Gestão Social de Resíduos Sólidos – Catavida”, responsável pela inclusão produtiva e a formação cidadã de catadores de materiais recicláveis através de capacitação, com o apoio da “Cooperativa de Construção Civil e Limpeza Urbana – Coolabore”, a qual é contratada e remunerada pelo Município para desenvolver os serviços de Coleta Seletiva Solidária, triagem e reciclagem de resíduos sólidos.

A terminologia seguia sendo alterada e, desse modo, foi inaugurado em 2012 a “Unidade de Referência da Assistência Social – URAS Jovem Cidadão”, extinta no final do mesmo ano. Por fim, em 2016 foi instaurada a “Nova Casa Lar”, uma modalidade de abrigo que é resultado do que a política de assistência social trata como sendo o “reordenamento institucional” e que o município ainda não possuía. A seguir o quadro síntese, demonstrativo dos serviços, em ordem cronológica.

Data	Nome da organização inicial/Bairro	Considerações
05.04.1962	Creche João de Barro/ Rondônia	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
10.10.1967	Creche Aldo Polhmann/ Industrial	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
01.10.1969	Creche Érico Veríssimo/ Canudos	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
10.10.1975	CEBEM nº 1 Monteiro Lobato/ Canudos	Desde 2009, URAS Monteiro Lobato
20.10.1975	Creche Bela Adormecida/ Rondônia	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
07.03.1977	Creche Pequeno Polegar/ Guarani	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
01.03.1978	CEBEM nº II Primavera/Núcleo extraclasse Primavera/ Núcleo de Asema Primavera/	Em 20.03.2009 ganhou <i>status</i> de CRAS Primavera e manteve o SCFV, próprio da

Data	Nome da organização inicial/Bairro	Considerações
	bairro Primavera	URAS. Em 2016 iniciou um trabalho de transição para o bairro Boa Saúde
18.03.1978	Creche Negrinho do Pastoreio/ São Jorge	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
20.02.1979	Casa Lar dos Meninos nº 1/ Lar dos Meninos/ Lomba Grande/ Ideal/ Guarani/Canudos/São Jorge/Hamburgo Velho	Em 2013 foi terceirizado pela ABEFI.
28.02.1979	Casa do Menor Trabalhador/Hamburgo Velho/CEBEM nº III Dom Quixote/ São Jorge	Desde 2009, URAS Dom Quixote.
1980	Albergue Bom Pastor/Primavera1980	Desmembrou-se em dois serviços: Albergue e Abrigo Bom Pastor
04.04.1980	Creche Pica-Pau Amarelo/ Canudos	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
06.06.1980	Creche Branca de Neve/ Rincão	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
05.05.1981	Creche Cinderela/ Rondônia	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
26.09.1981	Creche Gato de Botas/Santo Afonso	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
13.10.1983	CEBEM nº IV Roselândia/ Roselândia	URAS Roselândia
1986	Casa do Menor Trabalhador/Casa Abrigo Infante Juvenil (gerenciamento direto da prefeitura) Casa Aberta/Nova Vida (gerenciamento terceirizado)/Primavera	Extinto em 2009.
1986	Mercado de Trabalho/Centro	CIP assumiu as funções do Mercado de Trabalho, Extinto em 1997.
09.11.1991	Creche Chapeuzinho Vermelho/ Canudos	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
24.09.1994	Creche Peter Pan/ Santo Afonso	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
27.04.1996	Creche Vovô Werno/ Vila Nova	Deixou de ser “creche” e passou a ser “EMEI” em 1997 quando foi transferida para a SMED.
18.07.1990	Núcleo Extraclasse Pequeno Príncipe/ Núcleo de Asema Pequeno Príncipe/ Rondônia	Extinto em março de 2009
27.12.1990	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/Centro	Integra a Secretaria Integrada dos Conselhos – SIC
27.12.1990	Conselho Tutelar - CT/Centro	Há dois CT. Inicialmente um localizava-se na zona Norte e outro na zona Sul do município. Hoje, ambos estão localizados no mesmo espaço físico/Centro.
1993	Casa de Passagem Anjo da Guarda/Centro/Boa Vista	A partir de 2013 foi terceirizado pela Associação Beneficente Evangélica da Floresta Imperial – ABEFI.
01.04.1993	Abrigo de Meninas/Abrigo Querubim/Rincão/Rondônia/Primavera	Administrado pela Associação Evangélica de Assistência Social – AEVAS, desde 01.07.2007.
30.03.1995	Centro de Iniciação Profissional – CIP/Pátria Nova – Mantido 100% pela prefeitura.	Centro de Iniciação Profissional – CIP. Hoje é de responsabilidade total da ASBEM.

Data	Nome da organização inicial/Bairro	Considerações
1996	Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS/Centro	Integra a Secretaria Integrada dos Conselhos – SIC
01.07.1997	Núcleo de ASEMA Mundo da Criança/Canudos	CRAS Canudos II
30.04.1998	Conselho Municipal do Direito da Pessoa Idosa – CMDCI/Centro	Integra a Secretaria Integrada dos Conselhos – SIC
03.11.1999	Núcleo de ASEMA Bem Viver/ Guarani	URAS Bem Viver
26.02.2001	Núcleo de ASEMA Amigo da Criança/Santo Afonso	URAS Amigo da Criança
2002	Abrigo João e Maria/Liberdade/Boa Vista/Primavera	Extinto em 31.03.2016.
2004	Núcleo de ASEMA Getúlio Vargas/Núcleo de ASEMA Pôr do Sol/ Canudos	Em 2007 foi extinto e o prédio entregue para a Secretaria de Educação.
26.02.2005	CRAS Kephass	06.06.2011 implantação do SCFV, estabelecendo uma URAS que foi denominada de “Bem Me Quer”
01.01.2005	CRAS Canudos I	
01.01.2005	CRAS Santo Afonso	
2009	Fábrica da Cidadania/Canudos	Mudou para o bairro Santo Afonso em dez de 2016.
01.03.2009	Creas PAEFI	
20.03.2009	CRAS Primavera/Primavera	Em fase de transição para o Bairro Boa Saúde.
25.03.2009	CRAS Canudos II/Canudos	Extinto em dezembro de 2016, mas mantido o SCFV, passando a ter <i>status</i> de URAS.
2010	Centro pop/Centro	Foi parte do <i>Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas</i> , anunciado pelo Governo Federal em maio de 2010.
01.07.2010	CRAS Centro/Centro	
20.09.2010	Programa de Gestão Social de Resíduos Sólidos – Catavida/ dois “entreposto” nos bairros Centro e Roselândia.	Executado pela SDS e Secretaria do Meio Ambiente em parceria com a Coolabore.
05.04.2012	URAS Jovem Cidadão/ Rondônia	Extinto no final do mesmo ano
01.04.2016	Nova Casa Lar/Hamburgo Velho	Primeiro serviço de acolhimento institucional na modalidade “casas lares”. Terceirizado

Tabela 4. Demonstrativo dos serviços da Assistência Social de Novo Hamburgo.

Fonte. Autora.

A base das informações a respeito da realidade municipal foram os *Planos Municipais de Assistência Social* do período de 2008 a 2016, além de muitos documentos do “arquivo morto” da SDS. A assistente social Naura Maria Tormann, servidora aposentada e atuante na política desde o seu início; Anete Regina da Cunha, coordenadora do CRAS e Claudéria dos Santos, servidora da SMED, também colaboraram com as informações.

Este breve histórico dá sinais claros de que a política municipal de assistência social configurou-se em conformidade com a política nacional, via ações portadoras de uma visão clientelista, assistencialista, voltadas especialmente para quem a sociedade

capitalista negava os direitos mínimos sociais, ou seja, para os pobres. De modo geral, reconhecemos que a assistência social avançou em muitos aspectos; entretanto, continua sendo muito mais um ato de vontade dos governantes do que um ato de direito da população.

2.2. AS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A constituição de 1988 institui a política de Assistência Social como sendo direito do cidadão e dever do Estado e, conjuntamente com a Saúde e Previdência Social compõe a “seguridade social”. Não é contributiva, devendo atender os cidadãos que dela necessitarem. A Constituição Federal, no Art. 204, assegura duas diretrizes para as ações na área da assistência social. A primeira diz respeito à *descentralização político-administrativa*, supondo que a coordenação e as normas gerais sejam de responsabilidade da esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas das esferas estadual e municipal, bem como, das entidades beneficentes e de assistência social. A segunda é sobre a *participação da população*, isto é, infere que a população participe por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A LOAS acrescenta uma terceira diretriz que reconhece a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Já a PNAS (2005) ao retomar as diretrizes inclui uma quarta, ou seja, a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS é um modelo de gestão regulador e organizador das ações socioassistenciais. Corporifica o conteúdo da LOAS, expondo as condições para a ampliação e universalização da proteção social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental, em todo o território nacional.

A palavra estratégia vem do grego, *stratègós* de *stratos* que significa *exército* e *ago* que significa liderança. Assim, o significado original caracteriza a "arte do general". A partir de sua etimologia podemos supor que uma estratégia representa ações

planejadas, carregadas de intencionalidades que antecedem os fatos, os acontecimentos. Neste estudo optamos por organizar a reflexão das estratégias da participação na política de assistência social, a partir das diretrizes acima mencionadas, considerando-as como sendo as próprias estratégias, pois a efetivação das diretrizes está diretamente relacionada com a participação da população, das três esferas governamentais, e de todas as organizações de assistência social, sejam elas governamentais ou da sociedade civil. Se retirarmos o elemento da participação as “diretrizes” não se efetivam por completo.

2.2.1. Descentralização político-administrativa

O SUAS organiza as ações da política de assistência social em dois tipos de proteção social: *Básica* e *Especial*. A primeira está voltada à prevenção daquilo que os documentos nomeiam como “riscos sociais e pessoais”, através da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de “vulnerabilidade social”. A segunda, a Proteção Social Especial, é destinada a famílias e indivíduos que já se encontram na chamada “situação de risco” e que tiveram seus direitos violados.

O tema da *vulnerabilidade social* merece um comentário à parte. Se buscarmos sua compreensão etimológica, *vulnerável* deriva do latim *vulnerabilis*, que significa causar lesão, provocar dano, referindo-se a uma conotação negativa, relacionando-se com a ideia de perdas. Há um consenso entre os estudiosos de que o termo foi largamente utilizado na área da saúde, geralmente indicando condições de suscetibilidade dos sujeitos no que se refere a problemas de saúde. Cruz e Hillesheim (2016) exploram o conceito de vulnerabilidade e afirmam que há uma vinculação estreita entre *vulnerabilidade* e *risco*, por vezes, usados como sinônimos. Entretanto, segundo as autoras, são conceitos distintos: nos estudos epidemiológicos, o risco é um conceito bastante sólido, com um caráter analítico, que busca estabelecer associações entre eventos ou condições e controlar os graus de dúvidas, de incertezas, enquanto que a vulnerabilidade é um conceito com um caráter mais voltado para uma síntese, isto é, estabelece uma elaboração mais concreta e particularizada no que se refere às articulações entre os fenômenos associados à condição de vulnerabilidade. Assim, a vulnerabilidade, ao enfatizar os elementos coletivos e o contexto das suscetibilidades

aos agravos, voltando-se para a compreensão do fenômeno como um todo, busca superar os aspectos individualizantes e expectativas inscritas no conceito de risco.

Monteiro (2011) menciona que a emergência da *vulnerabilidade social* ocorreu nos anos 90, a partir da exaustão da matriz analítica da pobreza, que era reduzida a questões econômicas e, essa tendência vem sendo difundida como pressupostos orientadores para a consolidação de políticas sociais. A autora diz que o tema da vulnerabilidade estava voltado para conhecer os setores tidos como os mais desprovidos da sociedade do que para compreender as condições que determinavam o processo de empobrecimento. Com isso, foram definidos os grupos de risco na sociedade, com foco no indivíduo e não no contexto social que produziu a vulnerabilidade. Nas pesquisas da autora, ela conclui que os primeiros estudos acerca do tema se restringiram à compreensão a partir do viés econômico. Refere ainda que na América Latina os estudos apontam que os riscos não se apresentavam apenas para a população pobre, mas para a sociedade em geral, uma vez que a desproteção e a insegurança transcendem a capacidade de satisfação das necessidades básicas. Por fim, a noção de vulnerabilidade social chega ao campo da saúde, principalmente, no que se refere à infecção por HIV. Na saúde a contribuição para o tema avança, na medida em que passa a deslocar o foco do individual, considerando os aspectos do contexto social. Assim, a vulnerabilidade social passa a ser entendida a partir de múltiplos condicionantes. Nesse sentido, a vulnerabilidade passa a ser compreendida a partir da exposição a riscos de diferentes naturezas, sejam eles econômicos, culturais ou sociais, que colocam diferentes desafios para seu enfrentamento

Nos documentos orientadores da política de assistência social (e também na prática) “exclusão, vulnerabilidade e risco” adjetivados pelo termo “social” são corriqueiros, não se notando discernimento entre os termos. Tomamos como exemplo o anexo 1, texto da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 que institui a política nacional de assistência social, quando coloca que cabe à PNAS “reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios.” (BRASIL, 2005, p. 16).

Monteiro (2011) caracteriza a vulnerabilidade como sendo um complexo campo conceitual, constituído por diferentes concepções e dimensões voltadas para o enfoque econômico, ambiental, de saúde, de direitos, entre tantos outros. “É um conceito em construção, tendo em vista sua magnitude e complexidade”, diz a autora. No entanto, alerta Monteiro, embora esse conceito de vulnerabilidade envolva uma infinidade de situações e sentidos para diferentes grupos, indivíduos, famílias e comunidades, não deve ser confundido com a ideia de exclusão social, amplamente difundido pelas diretrizes de organismos internacionais em relação a programas e projetos de combate à pobreza nos países periféricos.

Cruz e Hillesheim (2016) alegam que, no campo da assistência social, há uma descrição ampla sobre o que compõe a vulnerabilidade social, entendida como uma condição que pode ser temporária. Monteiro (2011) também chega a essa conclusão, de transitoriedade, além do aspecto conjuntural. Logo, toda perspectiva de enfrentamento não propõe nenhuma superação ou enfrentamento dos condicionantes estruturais.

Com as autoras que nos ajudaram nesta reflexão, podemos apontar, pelo menos, duas formas de compreensão do conceito. Por um lado, a vulnerabilidade atribuída ao sujeito e não à situação de vulnerabilidade em si. Nesta perspectiva, quase sempre, o olhar recai sobre o sujeito vulnerável, assumindo um caráter pejorativo e reducionista, portanto as intervenções ocorrem numa lógica de culpabilização da pessoa vulnerabilizada, sob um ângulo estigmatizante. Por outro lado está ancorada na ideia de risco e de potencialidade, através do desenvolvimento de capacidades do sujeito. Embora essa noção seja mais ampliada, na medida em que considera elementos da realidade social como condicionantes do processo, também se mantém numa perspectiva relacional e conjuntural. Não se considera o caráter estrutural da sociedade capitalista, não se problematiza a superação das suas contradições porque a vulnerabilidade não é vista como produto das desigualdades sociais. Contudo, as compreensões apontam para o fortalecimento das potencialidades, empoderamento, desenvolvimento das capacidades, mas, numa lógica paliativa, atrelada aos sujeitos e não à estrutura social.

Fechando o parêntese da “vulnerabilidade” continuamos dizendo que uma das premissas da “descentralização” é que os serviços, programas, projetos e benefícios

deverão se articular com as demais políticas públicas do município, buscando assegurar a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Comumente esse é o entendimento de *intersetorialidade*, tanto para dentro da política de assistência social quanto para fora dela.

A PNAS (2005) cria os eixos da política de assistência social, um deles é o da *descentralização político-administrativa e territorialização*, ou seja, se acrescentou nessa diretriz a noção de território. Esse eixo retoma os Arts. 6³⁰ e 8³¹ da LOAS para reafirmar que todas as ações e instâncias da política de assistência social devem ser descentralizadas e participativas. Refere também que a política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único. Estabelece a implantação e funcionamento de um “Conselho” de composição paritária entre sociedade civil e governo; de um “Fundo”, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho; e o “Plano” de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Em síntese, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da política pública de assistência social.

Costa (1997), panelista da II conferência nacional de assistência social, expressa suas preocupações em relação à concepção de descentralização. Ela entende que existe uma ideia vinculada ao papel do estado frente a crise do sistema capitalista atual, supondo que a solução para essa crise é também, entre outros elementos, a descentralização administrativa. Segundo essa concepção, é essencial para o Estado Brasileiro sanar seus problemas que sejam descentralizados a esferas mais próximas da população aqueles serviços que não são diretamente de responsabilidade das esferas federal e estadual. Também que seja restrito, o máximo possível, o tamanho desse Estado; entre outros elementos, como, a privatização dos serviços de patrimônio

³⁰ Dispõe que as ações na área social e são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

³¹ O artigo 8º estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei, fixarão suas respectivas políticas de assistência social.

público. Costa (1997) chama a atenção para o fato de que estamos tratando de modelos que se confundem, enquanto discurso, mas que possuem diferenças centrais entre a *universalização de direitos* e a *restrição do papel do Estado*. A que trata da universalização dos direitos é a concepção de descentralização prevista na Constituição Federal e na LOAS, onde se estabeleceu a garantia de uma série de direitos sociais, com princípios, bem como: a universalização desses direitos, a cidadania, a participação popular na gestão do Estado, e também a descentralização e a municipalização, enquanto estratégias efetivas, de viabilização desses direitos. Segundo a concepção que restringe o papel do Estado, o processo de descentralização da assistência social no Brasil vai "muito bem obrigado" porque se tem repassadas as responsabilidades para as esferas municipais, sem a efetiva transferência e reordenamento das demais esferas de governo, sem a transferência dos recursos e do poder, necessários para efetivar um sistema de assistência social que garanta direitos. É de suma importância que possamos fazer a distinção das formas de descentralização, explicitando melhor o seu conteúdo.

Mulatinho (1997), na II Conferência nacional da assistência social, depõe sobre a experiência da implantação da assistência social como política pública descentralizada e participativa. Em sua opinião ela apresentou vários desafios e dificuldades que precisam ser enfrentados como, por exemplo, a cultura política, que deseja a assistência social como espaço para o clientelismo e o paternalismo que desmobiliza as comunidades. Outro exemplo é o ceticismo de muitos que ainda apostam na permanência dos procedimentos do passado. Convivemos ainda, segundo ele, com a falta de uma cultura de gestão corresponsável nas três esferas de governo para elaborar, gerir, executar e avaliar a Assistência Social como política pública. Na sua experiência não ocorreu a prática de partilhas entre o estado e a sociedade civil, na elaboração e controle de programas de projetos de assistência social. Enfatiza, no seu discurso, que há muito que aprender a respeito do novo paradigma de descentralização e participação ou seja, um novo modelo de gestão baseado no município que pressupõe a construção de instrumentos técnicos e processuais que permitam que a assistência social não sofra solução de continuidade no atendimento de seus beneficiários. Fala também na necessidade de implementar uma política de formação de recursos humanos como multiplicadores para implantação do sistema descentralizado; uma formação com a qual possamos aprender e ensinar o planejamento na área da assistência social; e a criação de

unidade gestora, da política de assistência social, em cada instância de governo, com capacidade técnica gerencial, Fundos, e Conselhos funcionando. Se olharmos para a experiência da assistência social no município de Novo Hamburgo, praticamente 20 anos depois, os desafios são bem semelhantes.

O Brasil conta com 5.561 municípios, caracterizados pela diferença de densidade populacional e por um elevado grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial. Desse modo, a noção de território faz-se urgente e necessária na política nacional de assistência social. Ou seja:

O princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso. Também, considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas (BRASIL, 2005, p. 43).

A inclusão da noção de território requer dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS um exercício de imersão ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive em cada território. Demanda uma compreensão de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública. É necessário “propor aos indivíduos dimensões significativas de sua realidade, cuja análise crítica lhes possibilite reconhecer a interação de suas partes” (FREIRE, 2005, p. 11). Freire reconhece ainda que não pode faltar aos homens e mulheres uma educação problematizadora que defenda uma compreensão crítica da totalidade em que estão inseridos. Ousamos dizer que essa compreensão de totalidade é imprescindível para que trabalhadores e trabalhadoras, assim como, os habitantes do território sejam capazes de analisar com a devida clareza as suas realidades. Aos trabalhadores e trabalhadoras, responsáveis pela gestão da política de assistência social não poderá faltar “vontade política” de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais.

Nesse raciocínio outra noção relevante para a gestão da política de assistência social é a *intersectorialidade*, uma vez que o objetivo das ações é melhorar as condições de vida da população empobrecida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre um determinado território. Ou seja, “ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as

potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares” (BRASIL, 2005. p. 44).

O desafio que se coloca aos trabalhadores e trabalhadoras é incorporar o princípio da intersetorialidade e promover impacto positivo nas condições de vida do território que atenda a necessidade e não o necessitado. A PNAS (2005), nessa perspectiva, carece de uma descentralização, que recorte regiões homogêneas, com efetiva transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Acredita-se que esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação. Assim, a noção de intersetorialidade consolida a operacionalização da política de assistência social em rede. Esta, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política.

Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada. (BRASIL, 2005, p. 44).

Visando estabilizar a PNAS e identificar as ações de proteção básica de atendimento que devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros, bem como as ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, os municípios foram agrupados da seguinte forma: a) Pequeno porte I - aquele cuja população chega a 20.000 habitantes; b) Pequeno porte II - aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes; c) Médio porte - aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes; d) Grande porte - aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes; e) Metrôpoles - com mais de 900.000 habitantes. A proteção especial deve ser estruturada pelos municípios de médio, grande porte e metrôpoles, assim como pela esfera estadual, por prestação direta (referência regional) ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais. Segundo PNAS (2005), a caracterização dos municípios em “pequeno”, “médio” e

“grande porte” foi realizada com base nas referências utilizada pelo IBGE, agregando-se outras referências de análise obviamente, conforme já referenciado neste texto.

Novo Hamburgo é classificado como sendo de “grande porte” e possui “gestão plena”, isto é, o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo fundo nacional de assistência social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos cidadãos “usuários”. A Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS/IBGE estima que a população do município de Novo Hamburgo, em 2016 é de 249.113 pessoas. O censo demográfico de 2010 expressa que o contingente populacional era de 238.940 habitantes, com 98,27% das pessoas residentes em área urbana e 1,73% em área rural.

Os serviços de proteção social básica são executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS. O CRAS já foi caracterizado no capítulo anterior.

Já a proteção social especial, articulada com a proteção social básica, é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social (por exemplo: abandono, maus tratos, situação de rua, trabalho infantil, entre outras). São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. Os serviços da proteção social especial também já foram caracterizados no capítulo 1.

2.2.2. Participação da população

A constituição de 1988 foi clara no Art. 204, ao fazer referência sobre a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis. Na LOAS a participação popular foi efetivada

através do Art. 5º, inciso II. Na PNAS o “controle social” assume *status* de “eixo”, ao mesmo tempo em que é considerado um instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão com caráter democrático e descentralizado.

Dentro dessa lógica, o controle do Estado deve ser exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. Os espaços previstos para essa participação ser efetivada são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo. “As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado” (artigo 18, inciso VI, da LOAS).

Já, os conselhos deliberam e fiscalizam a execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência. São responsáveis também pela aprovação do Plano, da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Além disso, os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros, conforme estabelecido no Art. 18 da LOAS. Os conselhos paritários, no campo da assistência social, têm como representação da sociedade civil, os cidadãos “usuários” (ou organizações de), entidades e organizações de assistência social e trabalhadores do SUAS.

Dayrell (1997), em seu pronunciamento como presidente do Conselho Nacional de Assistência Social – CONANDA, na abertura da II Conferência Nacional de Assistência Social, ressaltou a importância da participação do cidadão quando a sociedade humana atinge o nível da democracia. Sublinhou que essa participação se faz em resposta à nossa responsabilidade ética, na participação política e eventualmente na gestão do político, uma vez que, a democracia é essencialmente participativa.

A respeito dos Conselhos de Direitos, na mesma conferência, se manifestaram também os painelistas Faleiros e Volpi (1997) acerca dos resultados de uma pesquisa

que investigou as relações entre o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e a LOAS, na qual concluíram que o Executivo não tem um entendimento claro sobre a função dos conselhos. Por um lado, as questões político-partidárias, as posições centralizadoras dos presidentes dos conselhos, o clientelismo com sua falta de critérios públicos, a ausência de articulações entre programas, e a falta de participação da sociedade prejudicam a relação entre LOAS e ECA. Por outro, os Conselhos representam um avanço importantíssimo na democracia participativa, na abertura das políticas sociais para as questões da infância e adolescência e para a integração social dos “excluídos”. A integração entre LOAS e ECA tende a ser inevitável porque não é possível trabalhar isoladamente, com poucos recursos e com problemas tão graves na sociedade. Os autores expõem a necessidade de aprofundarmos a discussão em torno dos conceitos e as estratégias de integração para construirmos a democracia e a participação no dia a dia dos brasileiros.

Yasbek (1997) reitera a importância de criar e consolidar espaços para a participação social da população: fóruns, conselhos, e outros espaços capazes de ampliar o debate e a interlocução entre os sujeitos que estão envolvidos na assistência social. Aponta as contradições, ressaltando que, de um lado se tem o retraimento de recursos, do outro lado o agravamento da pobreza, e de um outro lado uma sociedade ou uma parte da sociedade que investe e que luta para implementar uma lei que se configura como uma proteção a essa população. O fato de entidades assistenciais e filantrópicas participarem das conferências, participarem dos Conselhos, não significa ou não expressa uma ação articulada, uma ação concertada, não expressa um projeto para a assistência social, e sim uma soma de ações fragmentadas. A autora continua denunciando que não há cadastros unificados no Brasil, mas muitos cadastros e, isso dificulta a ideia da rede, a ideia da organicidade, a ideia do projeto.

A criação do Cadastro Único pelo decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 do governo federal foi o resultado dessas avaliações e reivindicações que se originaram na II conferência nacional de assistência social de 1997. Em 2001 os programas de transferência de renda começaram a ser implementados como estratégias de combate à pobreza no país. Teve como objetivo integrar estes programas para concentrar esforços no atendimento de um público com características e necessidades semelhantes.

Entretanto, na prática, essa integração não aconteceu de forma imediata, pois era preciso uma melhor definição dos parâmetros para sua gestão, com definições sobre a população alvo, as regras e os procedimentos de coleta, atualização e manutenção dos dados. A consolidação do Cadastro Único como ferramenta de “inclusão social” das famílias de baixa renda começou a se concretizar com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, a partir da unificação dos programas de transferência de renda condicionada, existentes na época. A legislação do PBF definiu o Cadastro Único como instrumento de identificação e seleção de seus beneficiários. Por ser utilizado pelo Bolsa Família, o Cadastro Único fortaleceu-se, o número de famílias cadastradas foi ampliado e as informações ganharam mais qualidade.

Ainda no que diz respeito a participação, novamente é possível constatar que a realidade avaliada em 1997 é semelhante a que vivenciamos atualmente. Yasbek (1997), durante a II conferência nacional de assistência social, proferiu que, muitas vezes, a representação governamental nos conselhos, cuja indicação é do executivo, nem sempre preenche as necessidades, as exigências de conhecimento que deve ter um conselheiro da área de Assistência Social. Nem sempre os conselheiros da esfera governamental, designados para participarem, conhecem onde eles estão transitando e acabam, muitas vezes, assumindo um papel mais cartorial. Além disso, não têm poder de decisão, o que aparece também como uma dificuldade; não há compromisso e o conhecimento da área, de muitos conselheiros governamentais. Logo, segundo a autora, uma questão que emerge como central na participação é a frágil presença dos grupos populares. O cidadão “usuário”, aquele mais empobrecido, mais vulnerabilizado, dificilmente consegue participar, até porque ele está lidando com sua própria sobrevivência.

A PNAS (2005) reitera que uma nova agenda para os conselhos de assistência social deve ser construída. Uma primeira proposição é a articulação do CNAS com os conselhos nacionais das outras políticas sociais integrando um novo movimento neste País. Uma segunda é a manutenção de uma agenda comum dos conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social. Esta última tem como objetivo organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais. Para isso, serão necessárias novas ações ao nível da legislação, do funcionamento e da capacitação de conselheiros e dos secretários executivos.

Raichelis (1997), painelista da II conferência nacional de assistência social, acredita que os Conselhos são canais importantes de participação coletiva e construção de uma nova institucionalidade democrática no âmbito das políticas sociais. São espaços que nós construímos, que lutamos para constituir nessas últimas décadas. Representam, dessa forma, uma conquista da sociedade civil. No entanto, não podemos imaginar que a participação popular se reduza apenas ao espaço dos Conselhos, sejam eles de Assistência Social, Saúde, entre outros. Precisamos criar e estimular a organização de fóruns mais amplos de representação e participação social e política, até para que os Conselhos possam ser, eles próprios, submetidos ao controle social.

Em Novo Hamburgo uma forma de organizar os apontamentos da política nacional (no que diz respeito aos conselhos de direitos) foi a composição da Secretaria Integrada dos Conselhos - SIC, reunindo todos os conselhos municipais, exceto o Conselho de Saúde que optou por manter-se à parte. Foi criado também o “Fórum dos Conselhos”, um espaço que os reúne em plenária, com periodicidade mensal, pois não basta estarem no mesmo espaço para uma articulação conjunta. Ainda que coexistir no mesmo espaço facilite o encontro, isso por si só, não garante o diálogo.

Outro eixo que ganha destaque nessa diretriz, conforme PNAS é o “desafio da participação dos usuários nos conselhos de assistência social”. Uma das análises dessa participação incide sobre a natureza da assistência social, que só em 1988, com a CF foi elevada à categoria de política pública. A concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz “usuários” como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “*assistem*” e se pronunciam em seu nome. Disso resulta um segmento com baixo nível de atuação propositiva enquanto sujeitos de direitos. Outra análise a realçar é a necessidade de formação e outros investimentos que envolva os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, além da sua população “usuária” da política de assistência social. Carecemos de uma metodologia que, ao mesmo tempo, promova a participação de indivíduos afastados um do outro e habilite os operadores da política de assistência social para que ela seja assumida na perspectiva do que prevê o SUAS, uma política pública garantidora de direitos.

O SUAS propõe a criação de mecanismos que garantam a participação dos cidadãos “usuários” nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados. A promoção de eventos temáticos que possam trazer as pessoas para as discussões da política, fomentando o seu protagonismo é um dos mecanismos proposto. Outra proposição é a criação de ouvidorias, isto é, que num primeiro momento, o direito possa se tornar reclamável. No interior dos conselhos, a descentralização das ações em instâncias regionais consultivas pode torná-los mais próximo da população. Também a realização de reuniões itinerantes nos três níveis de governo pode garantir maior nível de participação. Outra análise recai sobre a necessidade de manter a população “usuária” informada para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado para que efetivem a política de assistência social como direito constitucional.

Uma última preocupação em relação a essa diretriz é analisar a forma como é nomeada a população partícipe da política de assistência social. Vejamos:

Usuário: Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2005, p.33).

Se a assistência social deve ser entendida como política pública de direitos e não como assistencialismo, nos parece que está explicitado a sua condição de cidadão, de sujeito partícipe e não apenas de alguém que se coloque na condição de *usuário* do sistema. Negar isso é refutar a construção de uma “nova identidade social para os que circulam no campo da proteção social não contributiva atribuindo seu reconhecimento pelo âmbito positivo da cidadania, e não, pela discriminação que faz transitar sua necessidade para a condição vexatória de necessitado” (SPOSATI, 2016, p. 35).

No presente texto optamos por deslocar o termo “usuário” para a condição de adjetivo e passamos a nomeá-los de *cidadão “usuário”*. Este cidadão “usuário” então, para ter acesso ao serviço, inicialmente precisa se mostrar como carente, o pobre, o

necessitado, o excluído, o despossuído e isso é constrangedor e usurpador da cidadania de um sujeito que, contraditoriamente, deve ser participativo. Um direito que todo brasileiro tem de ser incluído no serviço a partir de sua necessidade. Este modo de gestão do serviço público seria vexatório por exigir que ele se mostre como necessitado e, assim, é negador da cidadania, ou do direito de todo brasileiro ser incluído no serviço a partir de sua necessidade. Em vídeo Sposati (2015) depõe que o grande desafio é entender que o brasileiro, independente do quanto ele ganha, de qual é a sua história, ele é um cidadão. Reconhece que isso é muito difícil na assistência social, parecendo que ele nunca é visto no horizonte, sempre na vertical. Reside aí um caráter de subalternidade do cidadão “usuário” da assistência social.

Freire (2005) apresenta uma reflexão sobre “situacionalidade”, como sendo um pensar a respeito da nossa própria condição de existir. Um pensar crítico, segundo ele, através do qual os homens e as mulheres se descobrem em “situação”.

Sendo os homens seres em “situação”, se encontram enraizados em condições tempo-espço que os marcam e a que eles igualmente marcam. Sua tendência é refletir sobre sua própria situacionalidade, na medida em que, desapoiados por ela, agem sobre ela. Esta reflexão implica, por isto mesmo, em algo mais que estar em situacionalidade, que é a sua posição fundamental. Os homens são porque estão em situação. E serão tanto mais quanto não só pensem criticamente sobre sua forma de estar, mas criticamente atuem sobre a situação em que estão. (FREIRE, 2005, p. 118).

Somos provocados a pensar práticas de trabalho, conjuntamente com os cidadãos e cidadãs, que sejam desveladoras das “situações”, pois a realidade que os envolve (e a nós também) é, por vezes, *opaca*, algo mais ou menos nublado. (Possivelmente é parte de nossa condição humana – mas é outra discussão). Faz-se oportuno que a prática intervencionista, própria do campo da assistência social, seja repensada. Uma prática que engaje os sujeitos no pensar da sua própria “situação”, que os considere de fato sujeitos de direitos. “Da imersão em que se achavam, emergem, capacitando-se para inserir-se na realidade que se vai desvelando”. (FREIRE, 2005, para, 118).

2.2.3. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo

A PNAS observa que a gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução

da política. Cabe à sociedade civil participar como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios, assim como exercer o controle social sobre a mesma. Ressalta-se também a importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da PNAS.

A primazia da responsabilidade do Estado significa dizer que compete ao Estado a responsabilidade em dispor de mecanismos estruturados para coordenar ações que sejam capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização da política, combinada com a garantia de equidade. Contudo, a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas, destacando a “formação de redes”. A noção de “rede” tem se incorporado ao discurso sobre política social e se faz presente por duas razões. Primeiro, porque a história da assistência social é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações. (BRASIL, 2005, p. 47).

Segundo, a constituição de rede, conforme entendimento da PNAS pressupõe a presença do Estado como referência para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política (OGs e ou ONGs), transitem do campo da “ajuda” para o da cidadania e dos direitos. A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, está em fase de implementação e estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

As chamadas “parcerias” anunciam um processo de *desestatização*, contrariando a própria diretriz da primazia da responsabilidade do Estado. A desestatização não é o mesmo que *privatização*. O afastamento do Estado de certas atividades “configura-se como desestatização, e não privatização, e isso porque os

serviços públicos objetos de transferência ao setor privado não se convertem em atividades privadas; continuam a ser serviços públicos” (CARVALHO FILHO, 2008, p. 9). Essa é a lógica que vigora na assistência social do município de Novo Hamburgo em relação aos Serviços de: acolhimento institucional; proteção social no domicílio para pessoas com deficiência e idosos (básica e média complexidade) e; parte do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Os serviços foram pactuados ou *parceirizados* com as ONGs. No entanto, a SDS mantém um monitoramento da execução dos mesmos e também é responsável pela oferta da formação permanente. Essa forma de “parceria” não está marcada pelo exercício da corresponsabilidade, e sim de condicionalidades contratuais, de papéis distintos entre uma parte e outra, onde quem propõe as condicionalidades é o Estado. O diálogo respeitoso entre as partes é negado e as condições para o fomento da participação impedida.

Santos e Lemes (2016) avaliam que as organizações da sociedade civil cumprem um papel estratégico na conformação de uma política fundada na minimização do Estado, em especial as áreas sociais. As ONGs redefinem suas funções iniciais atuando principalmente e massivamente no campo da assistência social e da educação. Ao “parceirizar” com o Estado, as ONGs deveriam estar ligadas à coletivização de interesses de todos, estratégia essa defendida por elas ao longo de suas histórias no Brasil. Isso não ocorrendo, as perspectivas das ONGs se confundem e estas colaboram para que se instale uma cultura tecnocrata do fazer educativo. O desafio posto está em perceber como tornar uma prestação de serviços em um processo de transformação e emancipação social, uma vez que eles se tornam impenetráveis à população “beneficiária” dos serviços.

A Proteção social representa, ao mesmo tempo, conceito e prática. Consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. A PNAS traduz a proteção na forma do Estado afiançar *seguranças*. Dentre elas, a *segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia* através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção aos idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento, vítimas de calamidades e emergências e situações de forte fragilidade pessoal e familiar; *Segurança de convívio ou vivência familiar* através

de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social; *Segurança de acolhida* através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais.

Outro aspecto da proteção social é a *Defesa Social e Institucional* onde a proteção básica e a especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus cidadãos “usuários” o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais a serem assegurados: direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; direito do cidadão “usuário” ao protagonismo e manifestação de seus interesses; direito do cidadão “usuário” à oferta qualificada de serviço e direito de convivência familiar e comunitária.

Outro eixo do SUAS refere-se ao *financiamento*, isto é, a *seguridade social* foi incluída no texto constitucional, no capítulo II, do Título “Da Ordem Social”. O financiamento da seguridade social está previsto no art. 195, da CF de 1988, instituindo que, através de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais. O financiamento da política de assistência social, se dá com: a participação de toda a sociedade; de forma direta e indireta; nos orçamentos da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios; mediante contribuições sociais (do empregador, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social); sobre a receita de concursos de prognósticos; do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

A instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. O financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte

próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social.

Na prática, o financiamento da política de assistência social ainda é centralizado, segmentado e engessado. Outro elemento importante da forma tradicional de financiamento, são as emendas parlamentares que financiam ações definidas, desarticuladas do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo. A Assistência Social vem pleiteando no mínimo 5% do orçamento da Seguridade Social para esta política em âmbito Federal e de, minimamente, 5% dos orçamentos totais de Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda sem sucesso.

A conferência municipal de assistência social realizada em 2015 também reivindicou esse percentual. Abaixo, a estimativa de orçamento do município de Novo Hamburgo para 2017, elaborado com base na arrecadação de 2016.

Origem do recurso	Percentual	Total (RS)
Vinculado federal	8,80%	2.204.012,36
Vinculado estadual	0,03%	6.621,72
Livre município	91,17%	22.822.225,00
Total		25.032.859,08

Tabela 5. Estimativa de orçamento municipal 2017, incluindo as três esferas de governo.
Fonte. Gerência de Fundos, 2016.

Note-se quão ínfimo é a previsão de repasse do Estado do Rio Grande do Sul, porém a situação é tanto quanto precária e insuficiente se compararmos a previsão orçamentária da Assistência Social em relação com as outras secretarias e o orçamento geral do município. Vejamos:

Origem do recurso	Percentual	Total (RS)
Orçamento geral do município		1.119.000.000,00
Educação	19,04%	213.100.000,00
Saúde	16,89	189.000.000,00
Assistência Social	2,24	25.032.859,08

Tabela 6. Estimativa de orçamento municipal 2017, comparativo dos percentuais com Educação e Saúde.
Fonte. Gerência de Fundos, 2016.

O percentual da Assistência Social de Novo Hamburgo é de 2,24% em relação ao orçamento geral do município, enquanto que educação tem 19,4% e a Saúde 16,89. De fato, uma realidade orçamentária que não condiz com as qualificações previstas para a política de assistência social.

A *Política de Recursos Humanos* é outro eixo do SUAS que está diretamente implicado com a precarização das condições de trabalho e do atendimento à população. O pouco debate sobre este eixo, segundo texto da PNAS tem dificultado a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao cidadão “usuário” desta política. Outro aspecto de igual relevância é o surgimento de novas “ocupações/funções” que vão se constituindo: auxiliares, agentes, assistentes, cuidadores, monitores, educadores, orientadores para os diferentes grupos (crianças e adolescentes, jovens em cumprimento de medidas sócio-educativas, população de rua, idosos, entre outros). Tais funções/ocupações necessitam ser definidas e estruturadas na perspectiva de qualificar a “intervenção social” dos trabalhadores.

A concepção da assistência social como direito requer que os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS conheçam as legislações e as orientações implantadas, a partir da Constituição Federal de 1988 e da LOAS. É impossível trabalhar na ótica dos direitos sem conhecê-los e estar atento às dificuldades de sua implantação. A descentralização da gestão, a participação e o controle social sobre as ações do SUAS também requer dos trabalhadores um arcabouço *teórico-técnico-operativo* de nova natureza na direção da autonomia e protagonismo dos cidadãos “usuários”, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações.

Uma política de educação permanente dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área deve integrar a política de recursos humanos também. O enxugamento realizado na máquina estatal precarizou os recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, enfraquecendo uma política que já era frágil. A criação de um plano de carreira é uma prioridade, pois assegura que o trabalhador possa vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a qualidade técnica e a produtividade seriam variáveis chaves para a construção de um sistema exequível.

A estruturação do eixo *Informação, Monitoramento e Avaliação* deu origem ao que hoje é denominado de vigilância socioassistencial, uma área vinculada à Gestão do SUAS que tem como objeto central realizar a análise da adequação entre as necessidades da população e a oferta dos serviços, vistos na perspectiva do território. No âmbito do SUAS o monitoramento é uma atividade da Vigilância Socioassistencial, por meio da qual procura-se levantar continuamente informações sobre os serviços ofertados à população, particularmente no que diz respeito a aspectos de sua qualidade e de sua adequação quanto ao tipo e volume da oferta. O monitoramento é fundamental para a identificação de problemas, assim como para subsidiar as estratégias de “correção dos rumos” das ações. Seu papel consiste em: Apoiar a organização das ações de busca ativa; Ajudar a pensar o dimensionamento da oferta; Contribuir com o estabelecimento do diálogo horizontal (entre setores) e; Olhar pra demanda potencial e buscar um maior equilíbrio (oferta/ demanda).

Em Novo Hamburgo a promessa de constituição da vigilância socioassistencial está presente nos Planos Municipais de 2015, 2016 e por fim, 2017. A última conferência de assistência social também deliberou essa ação, contudo ainda não foi constituída. Uma das principais contribuições e ou competências da vigilância socioassistencial é elaborar e atualizar, periodicamente, o diagnóstico socioterritorial, seja ele do município, do estado ou do país. Em nível municipal, deve fornecer aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, por exemplo. Outra função é estabelecer, com base nas normativas e no diálogo com as demais áreas técnicas, padrões de referência para avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial e monitorá-los por meio de indicadores. Tem também a função de coordenar as atividades de monitoramento da rede socioassistencial pública e privada, de forma a avaliar a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados. Por fim, deve estabelecer articulações intersetoriais de forma a ampliar o conhecimento sobre os riscos e vulnerabilidades que afetam as famílias e indivíduos num dado território, colaborando para o aprimoramento das intervenções realizadas.

2.2.4. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos

Nesta diretriz significa que a assistência social deve voltar a sua atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridade àqueles com registros de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimizações entre seus membros. A atenção às famílias tem por perspectiva fazer avançar o caráter preventivo de proteção social, de modo a fortalecer laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros e indivíduos, para que suas capacidades e qualidade de vida levem à concretização de direitos humanos e sociais. De acordo com a PNAS, são funções da Assistência Social: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais.

O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e, ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições.

Na realidade brasileira existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social. Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos. (BRASIL, 2005, p. 36).

As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores socioeconômicos e necessidade de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-

organização e de participação social. Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade.

As transformações, que envolvem aspectos positivos e negativos, desencadearam um processo de fragilização dos vínculos familiares e comunitários e tornaram as famílias mais vulneráveis. A vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares e aos ciclos de vida das famílias. Portanto, as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família. No entanto, percebe-se que na sociedade brasileira, dada as desigualdades características de sua estrutura social, o grau de vulnerabilidade vem aumentando e com isso aumenta a exigência das famílias desenvolverem complexas estratégias de relações entre seus membros para sobreviverem.

O texto da PNAS diz também que as situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Não se trata de um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social.

A assistência social inaugura a noção de *matricialidade sociofamiliar* no sentido de manifestar que a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. Supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero.

Mioto e Campos (2016) escrevem que a expressão “matricialidade sociofamiliar” é amplamente vigente dentro do campo conceitual e técnico-operativo da Política Nacional de Assistência Social no Brasil. Ela aparece, oficialmente, na Norma Operacional Básica NOB/SUAS (2005), na condição de um dos eixos estruturantes da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esta medida foi decorrente da instituição da centralidade na família –como uma das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) – na concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, ao lado da descentralização político-administrativa, da participação da população e da primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social.

A matricialidade Sociofamiliar é também um dos eixos de maior relevância na estruturação do SUAS. A PNAS estabelece que as reconfigurações dos espaços públicos, em termos dos direitos sociais assegurados pelo Estado Democrático de um lado e, por outro, os constrangimentos provenientes da crise econômica e do mundo do trabalho, determinaram transformações fundamentais na esfera privada, ressignificando as formas de composição e o papel das famílias. Independentemente dos formatos ou modelos que assume, a família é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Entretanto, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e também, por desigualdades, além de que a família é fundamental no âmbito da proteção social.

As três dimensões clássicas da definição de família (sexualidade, procriação e convivência) já não têm o mesmo grau de imbricamento que se acreditava outrora. Podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226, da CF, quando declara que a: “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. No Brasil, tal reconhecimento se reafirma nas legislações específicas da Assistência Social – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, entre outras.

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a *matricialidade sociofamiliar* passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de assistência social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. nesse sentido, a formulação da política de assistência social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.

Tecendo as considerações finais desse capítulo, reforçamos o caráter estratégico da participação de todos os atores envolvidos na política de assistência social, seja na função de gestor, conselheiro, trabalhador ou cidadão “usuário”. Porém, didaticamente, estabelecemos os responsáveis pelo fomento da participação, mais diretamente, em cada estratégia e/ou diretriz apresentada.

Na estratégia e ou diretriz *descentralização político-administrativa*, assim como naquela que considera a *primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo*, ousamos indicar os gestores como agentes responsáveis pela viabilidade da participação. Em relação à estratégia e ou diretriz da *participação da população* e da *centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos*, direcionamos a responsabilidade aos trabalhadores do SUAS, pois a população os acessa mais diretamente.

Por fim, identificamos que as organizações, tanto governamentais como não governamentais, os conselhos de direitos e as conferências são instrumentos para o exercício direto da participação de todos os segmentos. Assim, nos dirigimos para o próximo capítulo, onde trataremos da “trama da participação” numa perspectiva freiriana.

CAPÍTULO 3. INDÍCIOS DE UMA PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO NA PERSPECTIVA DO PENSAMENTO DE PAULO FREIRE

Participar é discutir, é ter voz... (FREIRE, 2001b, p. 127)

Se participar *é discutir, é ter voz...* então participação é também um direito humano fundamental. E como tal não nasce da apatia dos cidadãos, tampouco da benevolência dos legisladores. Logo, estamos tratando de uma participação inspirada nas diferentes práticas sociais, políticas e educativas em torno de um determinado sonho e/ou de um projeto de sociedade. No entanto, reconhecendo a democracia como um projeto de sociedade pelo qual lutamos,

não é privilégio das elites dominantes nem tampouco das lideranças dos partidos progressistas. Pelo contrário, participar dos debates em torno do projeto diferente de mundo é um direito das classes populares que não podem ser puramente *guiadas* ou empurradas até o sonho por suas lideranças. (FREIRE, 2000a, p. 43).

Neste capítulo buscamos articular o pensamento de Paulo Freire sobre participação a partir de uma trama construída junto com os sujeitos colaboradores da pesquisa com observações realizadas e depoimentos colhidos no campo empírico. Antes, porém, contextualizamos algumas reflexões em torno dos limites para a efetivação da política de assistência social que representam também os limites para o exercício de uma prática mais participativa. Na sequência tratamos da polissemia acerca da noção do “direito”, dificultando que a assistência social se afirme enquanto política de direitos. Certos de que a participação pode (e deve) ser aprendida nos dirigimos à feitura da trama conceitual freiriana.

A assistência social se constitui como uma política pública garantidora de direitos que vem lutando para se afirmar como tal, pois é uma conquista recente. No contexto das suas diretrizes ou estratégias como as nomeamos no capítulo anterior, a participação está posta como um dos direitos fundamentais não só para a democracia,

mas também para a vida em sociedade. O tema da participação é caro para a política de assistência social que precisa cotidianamente voltar suas ações aos fragilizados, aos pobres, aos necessitados da filantropia ou, com expressões mais atualizadas, àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social.

A trajetória de afirmação da Assistência Social como política social demonstra que as “inovações legais” estabelecidas na Constituição Federal, na LOAS, na Política Nacional de Assistência Social e na Norma Operacional Básica/SUAS, por si só, são incapazes de modificar de imediato o legado das práticas de assistência social, pois confronta-se com uma cultura política de valores de traço reducionista e compensatório, sedimentadas na ajuda, na filantropia e no clientelismo. As mudanças propostas precisam ser compreendidas, debatidas, incorporadas e assumidas por todas as pessoas e organizações envolvidas no processo de gestão da política de assistência social, em todos os níveis da federação. Obviamente, também dependem do contexto econômico e político e de movimentos de pressão e negociação permanentes. Esse processo é contraditório, lento, gradual e requer a coordenação também dos Estados e da União.

O cenário desses dois últimos anos principalmente, 2015 e 2016, colocam em risco as tenras conquistas da assistência social que adquiriu *status* de política pública, que está em processo de institucionalização, profissionalização e de alcance de racionalidade técnica e política. Os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem e tendem a comprometer ainda mais a sua efetividade resulta num abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação. A avaliação de Yasbek (2004) proferida em 2004, no ano de consolidação da PNAS permanece atualizada:

Na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários. (YASBEK, 2004, p. 26).

Logicamente a assistência social é um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos populacionais mais empobrecidos da sociedade. A população que recorre à Assistência Social para satisfazer suas demandas históricas e socialmente produzidas encontra-se destituída de poder, trabalho, informação, direitos, oportunidades e esperanças. Logo, uma das tarefas urgente e necessária é *re(conhecer)* as condições de

vida, as realidades multifacetadas dos cidadãos “usuários” e dos seus territórios para propor ações que alterem a ordem estrutural vigente. Igualmente se faz urgente e necessário superar de vez a identificação da assistência social sob a categoria de *programa social* deste ou daquele governo para afirmar um *sistema de proteção social* contínuo.

Se a participação é um direito humano fundamental, então ela é também uma responsabilidade humana fundamental. Entretanto, o *direito* é um termo polissêmico, possui uma linguagem ambígua, pouco rigorosa e frequentemente usada de modo retórico. “O direito é uma figura *deôntica*, um termo da linguagem normativa, ou seja, de uma linguagem na qual se fala de normas e sobre normas” (BOBBIO, 2004, p.74). Gomes (2008) explica que a lógica *deôntica* estuda a validade de argumentos nos quais a frase é regida por expressões do tipo *é obrigatório que...*, *é permitido que...* desempenham papel relevante. O termo *deôntico* recebe o seu nome do grego *déon*, que tem sentido de *necessidade*, daquilo que é *preciso*. Em suma, é entendida como a lógica das normas, que expressa aquilo que é *obrigatório* ou *permitido*. Bobbio (2004) indica que à figura do direito converge a figura da obrigação. Assim como não existe pai sem filho e vice-versa, também não existe direito sem obrigação e vice-versa. Ainda, segundo o autor, metaforicamente, podemos afirmar que direito e dever são como o verso e o reverso de uma mesma moeda. Porém, para sabermos qual é o verso e qual é o reverso vai depender da posição com que olhamos a moeda.

Atentando para a reflexão dos direitos pensados também na perspectiva dos deveres, da obrigação na metáfora da moeda, podemos inferir que a população da assistência social tem sido olhada, mais pelo lado dos deveres do que pelo lado dos direitos. Assim compreendemos que o Estado é devedor de direitos, ponderando que a noção de dever, e de *responsabilidade* - que é a expressão que desejamos cunhar nesse estudo, está implícito quando nos referirmos ao termo direito. Desse modo, ao defendermos a participação *como direito*, igualmente estamos defendendo a participação *como responsabilidade*.

Diante do exposto até aqui, estamos convencidos do direito à participação que se caracteriza como elemento-chave para alcançarmos patamares mais dignos de existência. Assim, é essencial que saibamos nos reconhecer uns aos outros como sendo

sujeitos de direitos, pois as lutas por um projeto de sociedade que seja para todos não são de um sujeito individual sobre o outro, nem as razões das lutas são individuais, senão estruturais e, portanto, coletivas.

Neste sentido, participação, é algo para ser ensinado, aprendido e vivido. Se ela pode e deve ser ensinada, aprendida e vivida, então podemos falar sim de uma “pedagogia da participação”. O primeiro passo é o reconhecimento de que somos seres *condicionados* e não fatalmente *determinados* a cumprir um destino. Este entendimento amplia a nossa capacidade de intervenção no mundo e, ao intervir, recriá-lo, reinventá-lo. Assim, somos desafiados a pensar com as pessoas e as instituições sobre as nossas experiências, que têm no horizonte o compromisso com uma educação crítica, ou seja, uma *prática educativa que, coerente com o ser que estamos sendo, desafia a nossa curiosidade crítica e estimula o nosso papel de sujeito do conhecimento e da reinvenção do mundo* (FREIRE, 2000b, p. 124). Freire não escreveu uma pedagogia da participação, mas deixou os pressupostos para prosseguirmos porque intervir no mundo, a partir do que *estamos sendo*, remete à ideia de inventividade, de criação a partir do envolvimento com os nossos fazeres.

Para Freire (2000b) não é possível ao ser que se reconhece condicionado estar *no mundo* sem estar *com* o mundo e com os outros, sem fazer história e sem por ela ser feito. Não é viável estar no mundo sem cultura, sem "tratar" sua própria presença no mundo, sem sonhar, sem cantar, sem musicar, sem pintar, sem cuidar da terra, das águas, sem usar as mãos, sem esculpir, sem filosofar, sem pontos de vista sobre o mundo, sem fazer ciência ou teologia, sem assombro em face do mistério, sem aprender, sem ensinar, sem ideias de formação, sem politizar. Podemos acrescentar ao pensamento do autor que não é possível estar no mundo sem participar.

Uma das descobertas no tempo de *estar* doutoranda foi a “trama conceitual freiriana” por ocasião de uma “vivência de pesquisa” na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, junto aos discentes e docentes do *Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo*, por intermédio da Profa. Dra. Ana Maria Saul. Nessa vivência me foi oportunizado participar de orientações de projetos de teses e dissertações quando passei a conhecer e entender os propósitos da “trama” em si. Em aula da “Cátedra Paulo Freire” a decisão de construir a trama da participação foi

consolidada e, enquanto andarilhava por São Paulo, uma ideia inicial da trama foi esboçada.

Segundo Saul e Saul (2013) em uma trama conceitual freiriana os conceitos implicam-se mutuamente em diversas direções e o que torna isso possível é o caráter relacional do pensamento de Freire, nos desafiando a olhar as palavras na moldura das suas tramas. Elas representam potência para explorar conceitos que se unem, uns aos outros, a partir de um conceito central tanto em contextos de pesquisas quanto em contextos de ensino-aprendizagem. Os conceitos obviamente devem se conectar um ao outro e as ligações são realizadas através de setas que podem apresentar direção única ou múltipla. As direções identificam as articulações entre os conceitos. Nas palavras do autor e da autora:

Quando há uma única direção quer dizer que foi identificada uma articulação que se dirige de um para outro conceito, significando causalidade, dependência, associação, etc. Quando a seta apresenta duas direções significa que a articulação encontrada pode ter sua origem em ambos os conceitos relacionados, demonstrando o caráter de reversibilidade na relação encontrada. (SAUL, A. M e SAUL, A., 2013, p. 7).

Neste estudo a *participação* constitui-se como elemento central, o fio que se move na tessitura da trama, alinhavando-se com os conceitos: autonomia, compromisso, conhecimento, diálogo, liberdade e respeito. Além desses, certos de que podemos continuar a reinvenção da trama, elegemos um conjunto de outros conceitos, não menos importante, que se relacionam entre si e com a participação.

Antes de prosseguir, devemos registrar que os “sujeitos colaboradores”, assim como os “amigos críticos” receberam o nome de flores, uma forma carinhosa de homenageá-los, ao mesmo tempo em que expressa gratidão pela disponibilidade de estarem juntos na pesquisa. Apreciamos o sentido figurado da noção de “flor”, utilizado em diferentes contextos. Por exemplo: se desejamos sugerir que uma pessoa é simpática, delicada, gentil geralmente a chamamos de “flor”. A expressão “flor da idade” é referida para designar uma época alegre em que desabrocham variados sentimentos e emoções, traduzidas no senso comum como sendo a idade da juventude. Se for para indicar a parte mais importante, expressamos esse sentimento como “fina flor” e; popularmente, dizer que alguém “não é flor que se cheire” refere-se a uma pessoa não confiável, e assim por diante. No contexto desse estudo, figurativamente, tratam-se de “finas flores”. Dito isso, voltemos à trama.

A construção da trama, iniciada em São Paulo, teve prosseguimento com a participação dos “sujeitos colaboradores” e dos “amigos críticos”. Ela, portanto, representa o resultado dos indícios de uma pedagogia da participação que foram sendo anunciados no andamento da pesquisa. Eis a trama; se não finalizada, ela representa o processo construído até o momento da escrita final da tese.



Figura 4. Trama da participação.
Fonte. Autora, 2016.

Depoimento durante o encontro coletivo de apreciação da trama, ainda na fase inicial da sua construção, revela bem o sentido da trama freiriana, da relação entre um conceito e outro. Vejamos:

Uma coisa tem a ver com a outra. Liberdade e autonomia, para eu participar eu tenho que me sentir livre, claro que tem o meu compromisso, o gestor tem que confiar em mim pra me dar essa liberdade. Confiança eu acho que tem muito a ver para que as pessoas participem. Com certeza diálogo, comunicação, eu acho que essas palavras têm tudo a ver com a participação. Eu senti bem esse processo (...). Eu me lembrei de outra coisa. Por que eu não participei desses grupos, da maioria deles? Eu acho que faltou confiança no grande grupo. (...) Eu acho que o diálogo, a comunicação não estava bom. Falha minha? De repente eu não tive um compromisso, pode ser. (Orquídea, Serviço Social.)

Orquídea concede elementos para outros arranjos conceituais, inclusive. De fato, os conceitos são interligados, tramados, interdependentes. Percebe-se, no entanto, um comportamento de *salvo-conduto* que dê legitimidade ao sujeito que faz a opção pela não participação no grupo, insinuando, mas não assumindo, que talvez lhe faltasse o compromisso. Receamos que essa conduta autossalvadora se configure em armadilha, deslocando para fora de si a responsabilidade pelo *mal-estar* pronunciado. Não há um sentimento de pertencimento ao grupo; pelo contrário, o grupo é algo distante, estranho. Se não há disponibilidade, se não há esforço para *sermos e fazermos parte*, negamos o direito a participação porque nos falta a responsabilidade e a vontade de estar junto.

Outra participante aprecia a trama:

A fala da Orquídea veio de encontro com aquilo que eu estava pensando, acho que tem essa ligação e acho que precisa desse misto prá ocorrer a participação. Mas eu acho que uma coisa que também traz esse sentimento de liberdade é saber dialogar pra eu ter o diálogo, isso vem do conhecimento porque a palavra confiança me remete a isso. Se tu não tiver o conhecimento automaticamente tu não tem a autoconfiança, e assim, tu não vai conquistar a confiança dos colegas, da equipe. Então o meu pensamento é parecido com o da Orquídea, mas enquanto ela ia falando da confiança me remeteu a isso, ao conhecimento. (Iris, Acadêmica de Serviço Social).

Iris embarca no raciocínio da trama e acrescenta a perspectiva do conhecimento que, inicialmente não estava posta na trama. Testemunha a necessária aprendizagem do diálogo e que o conhecimento do objeto com que vamos nos relacionar fortalece a autoconfiança, sinalizando que não podemos dar aquilo que não temos ou, dizendo de outro modo, para obter a confiança alheia é preciso, antes, confiar em si mesmo. Em vista disso, passamos a textualizar a trama.

3.1. PARTICIPAÇÃO PROMOVE AUTONOMIA

Freire nos legou com uma “pedagogia da autonomia” (2000b), sua última obra publicada enquanto ainda estava entre nós, em vida. Curioso é notar que não há sequer

uma recorrência no livro – e se houver escapou à nossa leitura miúda da obra – em que o conceito de autonomia fosse definido como algo do tipo “*autonomia é...*”, e sim a obra é voltada para os seus pressupostos. A noção de autonomia é tratada em forma de “trama” – como se ela fosse um fio mais espesso com a atribuição de tecer uma série de outros saberes.

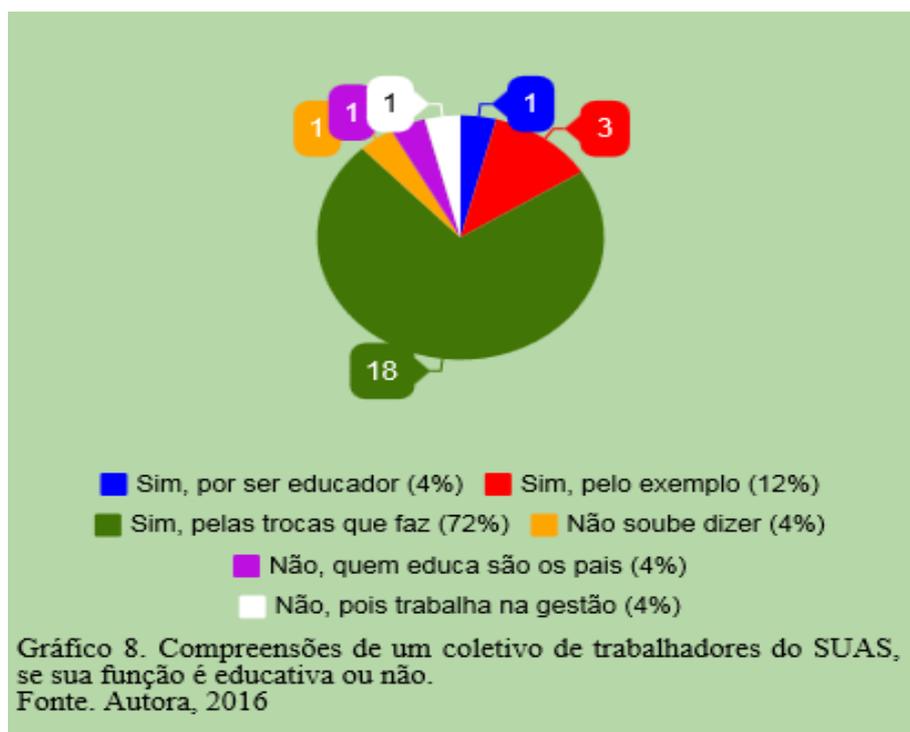
O título do primeiro capítulo que compõe a obra, “Não há docência sem discência”, já imprime a concepção explicitada da autonomia com a qual Freire vai nos envolver ao longo das suas reflexões. Uma percepção que problematiza a autonomia numa relação de interdependência na qual uma determinada situação, para existir, depende de outra e vice-versa. O reconhecimento do nosso inacabamento, inerente à espécie humana, reforça a ideia de interdependência, de modo que nada nem ninguém é suficientemente independente, distanciando-se de visões individualistas. Contudo, a autonomia freiriana implica em capacidade de fazer escolhas e de criar as possibilidades para uma educação em que nós, seres humanos, tenhamos o direito de rever, avaliar e construir, visto sermos sujeitos no processo cultural, histórico e mutável.

Saber-se inacabado, interdependente instaura as condições para a participação, para o engajamento em ações coletivas. Tomamos o exemplo do processo de ensinar e aprender, no qual “quem ensina aprende ao ensinar, e quem aprende ensina ao aprender” (FREIRE, 2000b, p. 25). Tal afirmação reforça o caráter de uma prática e de uma concepção educativa que seja emancipadora, pressupondo que ambos, educador e educando, numa relação horizontalizada, atribuam para si o direito e a responsabilidade da participação. Do ponto de vista da horizontalidade, a “qualidade” de subalternidade é suprimida. Não há distinção entre o suposto ser que “sabe menos” - o educando, e o que “sabe mais” - o educador. Logicamente que existem diferenças, as responsabilidades são específicas, porém, para que o processo educativo ocorra um não poderá prescindir do outro, visto ser na comunhão entre ambos que se dá a construção do saber. Daí que não há educador sem educando e aprendizagem sem ensinagem. A relação estabelecida nesta concepção é de reciprocidade.

Se estamos tratando de uma prática educativa, da relação entre educador e educando, devemos esclarecer que o nosso entendimento de *educador* extrapola o campo da *profissão educador* e, da mesma forma, *educando* não é sinônimo de aluno.

Nessa ótica, um primeiro entendimento é o de que todos podem exercer a função de *educador* e de *educando*, independentemente de formações e/ou qualificações. Um segundo entendimento baseia-se em que essas funções de educador e educando são mutáveis, podem se deslocar de um lado a outro: ora quem ensina vai aprender ora quem, de repente, aprende vai ensinar. No entanto, cabe ao *educador*, a quem a função lhe é legítima, a responsabilidade por desencadear esse processo e torná-lo consciente e praticável.

No contexto de uma formação junto a um coletivo de trabalhadores do SUAS, pertencentes às ONGs e responsáveis por parte dos serviços assistenciais do município de Novom Hanburgo - RS, posicionamos nossas compreensões a respeito das nossas funções, se elas eram ou não educativas. Éramos um coletivo constituído de 26 pessoas e, dentre as profissões, havia assistentes sociais, auxiliares administrativos, coordenações, educadores, oficinairos, pedagogos e psicólogos. Dessas pessoas, 23 compreenderam, sem nenhuma dúvida aparente, que a natureza das suas funções era educativa (2 por ser educador, 3 pelo exemplo e 18 pelas trocas que fazem com o “outro”); 1 pessoa não soube dizer e 2 pessoas entenderam que suas funções não eram educativas (1 quem educa são os pais e 1 possui função na gestão), conforme gráfico abaixo.



Dentre as justificativas das 23 pessoas que compreenderam suas funções como sendo educativas, 2 se manifestaram dando a entender que, pelo fato de serem “educadores de profissão” isso seria uma obviedade. Enquanto isso, 18 conotaram suas razões pelas diversas trocas que fazem com os “outros”. Neste caso, os “outros” são aqueles legítimos da sua convivência: os colegas de trabalho, os familiares, os cidadãos “usuários”, fossem crianças, adolescentes, jovens ou famílias atendidas. Outras 3 pessoas compreenderam que sua função era sempre educativa, especialmente porque se educa pelo exemplo, pelos modos com os quais se relacionam no cotidiano de suas vidas. Das 2 que entendem que suas funções não são educativas, uma justificou trabalhar na gestão e o argumento da “educadora de profissão” passa pela percepção de que sua função é de “informar, esclarecer, orientar e encaminhar”, alegando que a “educação” é de responsabilidade dos pais.

As percepções do coletivo ilustram pelo menos duas direções. A Primeira estabelece que as “práticas educativas” são aquelas ações que têm a intenção de ser educadoras, de educar e de educar-se. Nesta lógica, todos os profissionais que desempenham uma função na política de assistência social, imbuídos de intenções, devem reconhecer o caráter educativo de suas ações, independentemente de formações específicas. No caso da realidade analisada, o *educador* legítimo é o profissional, independente da sua formação acadêmica e de sua ocupação numa determinada organização. A segunda direção aponta que seria ilusório apartar o ato de educar do ato de “informar, esclarecer, orientar e encaminhar”. O que parece demonstrar um entendimento equivocado do que seja “educação”, reduzindo ao seu caráter comportamental diante das ocorrências “inquietantes” do educando, como impulsos agressivos, intolerância às regras, apatia, entre tantas outras manifestações através das quais provavelmente suplica atenção do educador, já que o educando, de forma confusa, experimenta realidades de um mundo hostil e inacessível.

Diante dessas manifestações por parte do educando, faz-se necessário que o educador aprenda a criar oportunidades estruturadoras para enfrentar essa dura realidade, assegurando ao educando o direito de participar, por exemplo, na elaboração, discussão e revisão da lei, de maneira que ela tenha nele próprio a sua origem e a sua

finalidade. Tentar impor-lhe normas de modo autoritário, numa lógica relacional verticalizada, pretendendo com elas orientar seus passos, será sempre uma atitude recebida com desprezo e ou antipatia. Freire escreve que:

Aprender e ensinar fazem parte da existência humana, histórica e social, como dela fazem parte a criação, a invenção, a linguagem, o amor, o ódio, o espanto, o medo, o desejo, a atração pelo risco, a fé, a dúvida, a curiosidade, a arte, a magia, a ciência, a tecnologia. (FREIRE, 2001a, p. 12).

Assim, todas as circunstâncias de vida podem ser educadoras e, por conseguinte, potentes oportunidades para construir a emancipação e a autonomia. Para que isso ganhe materialidade, cabe ao educador incentivar a participação do educando em todos os processos do seu fazer cotidiano, do mais ínfimo ao mais grandioso ato de uma determinada prática. Quando escrevo, me vêm à memória as incontáveis objeções, do tipo: “eles não querem nada com nada”, “eles não fazem nada, nem adianta pedir”, ou “eles não participam”, ultimamente a mais pronunciada. Porém não é dessa participação que estamos falando, a de seres *docilizados* que atendam cordialmente às solicitações do educador. A participação que precisa ser encorajada é aquela em que se participa na medida em que se criam as condições para a própria participação. Afinal, “um homem não aprende a nadar numa biblioteca, mas na água”. (FREIRE, 2005, p.156). Só não pode faltar água.

Segundo Freire (2000b) o essencial nas relações entre o educador e o educando é o ser humano aprender a reinventar-se enquanto também aprende a sua autonomia. Uma participante do grupo que trabalhou na construção da trama testemunha a necessidade de ambos, *educador* e *educando*, se reinventarem na aprendizagem da autonomia. Ela diz:

Ninguém é burro, cada pessoa tem um determinado tipo de inteligência. E a população conhece a necessidade da política, só que ela não consegue ligar a realidade dela ao conhecimento que o técnico tem pra colocar pra ela. O técnico, ele também não consegue fazer essa ligação. E a pessoa da comunidade, ela acha que o técnico, porque teve mais oportunidade, porque tá ali pra ajudar ela, ele sabe mais do que ela. Só que os dois juntos, os dois se completam e juntos conseguem dar uma solução para aquela realidade, aquele problema na estruturação da família. Só que nenhum dos dois sabe fazer as ligações, esse é que é o problema. Mas um dia a gente aprende. (Caliandra, Ensino Médio).

Caliandra nos inspira, primeiramente, a fazer uma ligação com a história de nosso país marcada pela herança do colonialismo, escravismo, ditadura, populismo, o que contribuiu para a (re)produção da subalternidade. Esse entendimento é importante

para evitarmos um discurso moralizador de nós mesmos, trabalhadores do SUAS e da população, insinuando que somos alienados, despolitizados, passivos, entre outros termos que desfiguram a nossa face, assim como a face do cidadão “usuário”. O desafio que se apresenta para ambos os sujeitos da relação é o de compreender como e por que reproduzimos determinadas práticas, da responsabilidade de “re-ler e re-interpretar o mundo”, juntos. Eticamente compete ao *educador legítimo* da relação tomar a iniciativa para mudar as regras e práticas da cultura de subalternidade.

Fazendo o trajeto da cidade de Ivoti para Novo Hamburgo, uma colega, trabalhadora do SUAS relatou que na sua trajetória de assistente social aprendeu que precisa inverter a lógica do diálogo com as famílias. Cada vez que conclui uma fala, uma orientação, ela indaga à pessoa se ela foi suficientemente clara com as palavras, isto é, se ela se fez entender. Justificou essa aprendizagem alegando que é arrogante perguntar algo como: “você me entendeu? Reitera ser ela a profissional que estudou para esse trabalho; então a obrigação é sua e não do sujeito que espera contar com ela. A concepção de “intervenção” explicitada no entendimento dessa profissional desloca o cidadão “usuário” para uma posição horizontal na relação e, assim, o diálogo estabelece as condições da participação. Essa mudança não é para “um dia a gente aprender”. Freire (2000b) sinaliza a emergência da mudança, alegando não ser possível aceitar como tática do bom combate a política do “quanto pior melhor”, mas tampouco aceitar de modo sereno a política assistencialista que anestesia a consciência oprimida, sem data marcada para fazer a necessária mudança da sociedade.

A autonomia é o motor para a participação. Esta por sua vez instiga a consciência crítica e a construção progressiva de uma nova ordem societária. Para tanto, é necessário que haja condições históricas, mas isso é tarefa dos homens e das mulheres de cada tempo histórico, porque historicamente existimos.

3.2. PARTICIPAÇÃO REQUER COMPROMISSO

Para Freire (1984) os homens são seres de compromisso, e o compromisso seria uma abstração se não envolvesse a decisão lúcida e profunda de quem o assume, os homens. Compromisso com o mundo, que carece ser humanizado para a humanização dos homens e que, para tal, dispensa “palavrório” pois implica em dar conta de uma

responsabilidade histórica, de uma realidade concreta na qual se encontram homens concretos. O compromisso, como sendo próprio da existência humana, se corporifica no engajamento com a realidade de cuja “águas” os homens, de fato comprometidos, se encharcam. O compromisso só é compromisso no plano do concreto. Os homens, ao experienciá-lo, num ato que o autor defende ser “necessariamente corajoso, decidido e consciente”, já não se dizem neutros. Aliás, assumir uma pseudoneutralidade ou uma neutralidade impossível frente ao mundo, frente ao histórico é se comprometer contra os homens, contra sua humanização e, fatalmente, desumanizar-se também. Assim, a primeira condição para assumir um *ato comprometido* reside na capacidade de agir e refletir e esta capacidade de atuar, de operar, de transformar a realidade de acordo com as finalidades propostas pelo homem é que o faz um ser da *práxis*. Logo, *ação e reflexão* como elementos constituintes, inseparáveis da *práxis*, são também a maneira humana de existir. Porém, isto não significa que não estejam condicionados, como se fossem absolutos, pela realidade em que está o homem.

Um dos sujeitos colaboradores, diz que é preciso ter compromisso com a própria participação, pois ela é uma prática de trabalho que, como tal, deve ser realizada com qualidade. “Tu tem que fazer força para participar e essa força vem da gente se propor a fazer o diálogo e, depois de estabelecida as relações de confiança, ter o seu compromisso com ela, para que se possa ter qualidade na participação”. (Gerânio, Biologia). Nesse sentido a participação se torna uma prática que precisa ser realizada com qualidade. Ao discorrer mais a respeito da participação Gerânio diz pensá-la como uma “receita de bolo”. Menciona ter sido na conferência de assistência que aprendeu que “comparecer não é o mesmo que participar”. Segundo ele, a participação pressupõe alguns ingredientes essenciais, utilizando-se da metáfora da “receita de bolo”. Dentre os ingredientes citou: o diálogo, a confiança, a autoconfiança, a responsabilidade, a autonomia e reforçou o compromisso com este bolo em si, que ele chama de participação.

Freire (1984) analisou também o compromisso do profissional com a sociedade, reconhecendo que ele, antes de ter sido profissional, foi homem, por isso, comprometido por si e consigo mesmo. Seu compromisso como profissional foi uma dívida que assumiu ao fazer-se profissional. O autor alerta que o seu compromisso como profissional, sem a vigilância devida, poderia dicotomizar-se de seu compromisso

original de homem, pois o compromisso, como um *quefazer* radical e totalizado, rejeitaria as racionalizações. Se “profissional” é atributo de homem, não pode, quando exercer um *quefazer* atributivo, negar o sentido profundo do *quefazer* substantivo e original. O homem, quanto mais se capacita como profissional, quanto mais sistematiza suas experiências, mais aumenta suas responsabilidades com os “outros” homens. Nas palavras exatas de Freire:

Não posso, por isso mesmo, burocratizar meu compromisso de profissional, servindo, numa inversão dolosa de valores, mais aos meios que ao fim do homem. Não posso me deixar seduzir pelas tentações míticas, entre elas a da minha escravidão às técnicas, que, sendo elaboradas pelos homens, são suas escravas e não suas senhoras. Não devo julgar-me, como profissional, “habitante” de um mundo estranho; mundo de técnicos e especialistas salvadores dos demais, donos da verdade, proprietários do saber, que devem ser doados aos “ignorantes e incapazes”. Habitantes de um gueto, de onde saio messianicamente para salvar os “perdidos”, que estão fora. Se procedo assim, não me comprometo verdadeiramente como profissional nem como homem. Simplesmente me alieno. (FREIRE, 1984, p. 20 e 21).

No cenário das políticas públicas, tomando como exemplo a política de assistência social em análise, a participação é institucionalizada e ainda funciona de forma representativa e talvez burocratizada. Com a descentralização do poder decisório e de recursos, há fendas para descentralizar também a participação, implicando colocar a decisão em debate, dando ênfase à participação dos cidadãos “usuários” na definição das condições de sua organização. Assim, a participação dos diversos atores é diferenciada. Neste sentido e, no que diz Freire em relação à burocratização do “compromisso profissional”, olhamos, por exemplo, para a participação do trabalhador do SUAS.

O que eu acho que dificulta e, vou dizer até da experiência de discutir a política com os colegas, é que a gente vem de uma história de estar acostumado a ganhar as coisas muito esmiuçadas, de como fazer. De uma história que a gente não aprendeu a pensar, a criar e a inventar. A gente aprendeu a ler as técnicas de entrevista da psicologia, por exemplo, e aplicar, executar. O serviço social aprendeu a fazer um estudo social com as suas técnicas e executa isso. (...) A gente ainda funciona muito nessa lógica de que eu sei sobre a vida do outro e outro é alguém que eu vou ajudar. E aí, prá tu pensar participação tu tem que enxergar o outro com potências, tanto quanto tu né, prá que possam construir, juntos, alguma coisa, pelo menos essa é a minha ideia de participação. (Papoula, Psicologia)

A reflexão de Papoula implica na superação de uma lógica de subalternidade, de uma “visão bancária da educação” em que estão condicionados, não apenas os cidadãos “usuários”, mas também nós, os trabalhadores. Na visão bancária o “*saber* é uma doação dos que se julgam sábios aos que julgam nada saber” (FREIRE, 2005, p. 67).

“Doação” que se estabelece a serviço da opressão e da crença de que a ignorância estaria sempre no “outro”. Não obstante, o desafio nosso, trabalhadores do SUAS, é fortalecer a relação de compromisso com os cidadãos “usuários”, indicando a relevância das lutas coletivas, assim como do aprimoramento dos serviços e a gestão dos benefícios como pressupostos de direitos inalienáveis. A construção de caminhos coletivos e interdisciplinares representa uma alternativa capaz de nos salvar da dicotomia entre: *trabalhador x cidadão “usuário”, teoria x prática, trabalho técnico x projeto ético-político e execução x gestão*. Tais temas permanecem presentes e integrados no cotidiano do trabalho, fazendo com que qualifiquemos nossas ações, nos mantendo vinculados ao objetivo principal que é contribuir para assegurar direitos e proteção social.

Freire (2000b) aposta nas mulheres e nos homens do mundo, independentemente até de suas opções políticas, mas sabendo-se e assumindo-se como mulheres e homens, como gente, que consolidem uma rebeldia nova em que a palavra crítica, o discurso humanista, o compromisso solidário, a denúncia veemente da negação do homem e da mulher e o anúncio de um mundo "genteficado" sejam armas de incalculável alcance.

Rizzotti (2011) apela a nós, trabalhadores do SUAS, para que nos dediquemos mais à coletivização das demandas que se apresentam, na maioria das vezes, de forma individual. Ainda que grande parte das nossas horas de trabalho fiquem submersas em tarefas individuais e burocráticas, seria imprescindível que vivenciássemos a suspensão desse cotidiano para caminharmos na direção da *não alienação*, o que significaria retomar os fins últimos do SUAS e, com isso, buscar a construção da consciência resultante da coletivização e politização das demandas e de seus caminhos de superação, fazendo prevalecer um novo conceito e uma nova cultura que se apresentaria pela confiança na força e no compromisso de fazer e modificar a história.

Se aos “homens profissionais” é atribuída a responsabilidade pela implementação de uma nova cultura e de novos conceitos, então as transformações do cotidiano dependem de novas *práxis*, desafiando particularmente todos os atores da política, mas em especial os trabalhadores, pelo lugar estratégico que ocupamos no cotidiano das organizações e dos cidadãos “usuários”. Estas novas *práxis* devem fortalecer as organizações e os sujeitos para *ser mais*. Freire (2005) diz que o encontro

dos homens para *ser mais* reside no diálogo, e essa ocorrência só pode ocorrer na esperança. Entretanto, se os sujeitos do diálogo nada esperam do seu *quefazer* já não pode haver diálogo e o seu encontro é vazio, estéril, burocrático e enfadonho. O diálogo pressupõe uma intensa fé nos homens, no poder/potencial que eles têm de fazer e de refazer, de criar e recriar. Fé na sua vocação de ser mais, que não é privilégio dos eleitos, mas direito de todos os homens. Porém “a vocação para o ser mais, enquanto expressão da natureza humana fazendo-se na História, precisa de condições concretas sem as quais a vocação se distorce”. (FREIRE, 2001a, p. 8).

A suspensão do compromisso assumido pelo estado com os cidadãos “usuários” através dos contratos do Orçamento Participativo, por exemplo, míngua a vocação para *ser mais*. Isso porque ao não cumprir as suas obrigações, o Estado deslegitima a si mesmo, além de fragilizar a relação entre o povo e os trabalhadores do SUAS que figuram num papel de representantes do estado ou representantes do governo. Outrossim, o Estado rouba dos “cidadãos usuários” a esperança, a crença nas suas capacidades de decidir. O depoimento abaixo pinta o cenário do ato nefasto cometido pelo Estado.

A gente conquistou um serviço e uma verba que seria destinado para esse serviço e dessa verba a gente conseguiu reaver 10 mil reais, de uma verba que era de 90 ou 100 mil. Isso foi caindo no descrédito. Então, a participação poderia até hoje estar acontecendo se de fato, houvesse o compromisso até o final. Ou seja, o governo não sustentou. E a gente, enquanto trabalhador da área, a gente também não tem mais credibilidade prá ficar incentivando. (Hortência, Serviço Social).

A pesquisa evidencia que falta aos trabalhadores do SUAS a necessária *rebeldia*, uma vez que se mostram incomodados, mas ao mesmo tempo se resignam diante da postura indecente do Estado, encerrando as suas atuações nas lamúrias.

É preciso porém que tenhamos na resistência que nos preserva vivos, na compreensão do futuro como problema e na vocação para o *ser mais* como expressão da natureza humana em processo de estar sendo, fundamentos para a nossa rebeldia e não para a nossa resignação em face das ofensas que nos destroem o ser. Não é na resignação, mas na rebeldia em face das injustiças que nos afirmamos (FREIRE, 2000a, p. 81).

A rebeldia, neste caso, consolidaria a participação enquanto princípio, enquanto jeito de fazer acontecer as ações da política de assistência social. Assim, as estratégias participativas, adotadas pela CF de 1988, LOAS e PNAS sugerem eficácia de atuação estatal, oferecendo instrumentos para que os cidadãos “usuários” efetivamente possam atuar no cenário das decisões, do poder. Outro aspecto da rebeldia que poderia reforçar

a participação como princípio seria que o cidadão “usuário”, numa aliança com os trabalhadores, se obrigassem a também agir em vez de apenas cobrar. A democracia participativa não delega ao povo simplesmente exercer o voto, mas delega também ao povo a tarefa de atuar na efetivação de direitos. A participação, neste caso, é princípio que se associa aos objetivos da política pública, podendo conduzir a resultados mais promissores ao interesse público e adequados à realidade social. É preciso que o trabalhador do SUAS seja capaz de, *estando no mundo, saber-se nele*. “Saber que, se a forma pela qual está no mundo condiciona a sua consciência deste estar, é capaz, sem dúvida, de ter consciência desta consciência condicionada”. (FREIRE, 1984, p. 16).

3.3. PARTICIPAÇÃO SUSCITA CONHECIMENTO

O conhecimento é essencialmente criação humana e foi adicionado nesta trama a partir de um debate com parte dos sujeitos colaboradores desse estudo. Já sabemos que para Freire (2005) o conhecimento emerge a partir da invenção e reinvenção, através de um questionamento inquieto, impaciente, continuado e esperançoso de homens no mundo, com o mundo e entre si, um processo transformador daquilo que se conhece e do seu conhecedor. Outro elemento essencial ao conhecimento é a curiosidade, tida “como inquietação indagadora, como inclinação ao desvelamento de algo, como pergunta verbalizada ou não, como procura de esclarecimento, como sinal de atenção que sugere alerta faz parte integrante, repitamos, do fenômeno vital”. (FREIRE, 2000b, p. 35). Assim, a compreensão do processo de conhecer é crucial para determinar como construímos e experimentamos o mundo, para nós e para os outros. Uma participante do grupo que apreciou e fez indagações a respeito da trama expõe a necessidade de conhecer o processo histórico da política de assistência social e torná-lo também conhecido da população. Nas palavras dela:

Eu acho que muitas vezes a gente falha quando vai trabalhar a questão da participação porque a gente não faz um resgate histórico: de onde é que veio essa questão da assistência social? O que é da assistência e o que não é? O que tá bom no serviço e o que não está? (...) Porque o trabalhador ele não entende que ele também tem que discutir a questão da assistência social. (...) Muitos dos trabalhadores entendem que têm que cumprir essa carga horária e deu, pronto e acabou. Eles não entendem que faz parte do trabalho a intervenção e a participação deles na política... (Caliandra, Ensino Médio).

A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (BRASIL, 2013) declara que adotar o princípio de historicidade, conforme depoimento de Caliandra, permite que não se perca de vista que o SUAS está inserido nos marcos de uma dada forma de sociedade e de um determinado tipo de Estado. Compreensão que permite manter sob foco de análise e indagação suas lógicas de funcionamento, suas relações e múltiplas determinações, de forma a melhor compreender as condições de possibilidade de afirmação positiva e realização dos princípios contidos na LOAS, em direção ao fortalecimento e consolidação da Assistência Social, enquanto política pública de direito. O princípio da historicidade permite: evitar apenas uma abordagem empirista do real, que dá exclusividade e primazia às técnicas de coleta, como se o real se revelasse aos sujeitos em estado de pureza, sem mediações conceituais; fugir do idealismo objetivo, em que as categorias e conceitos pretendem ser eternos, anteriores e independentes do mundo real, material e por fim, fugir do idealismo subjetivo, em que as categorias são entendidas como simples nomações fenomênicas e do espírito, e não expressões do real.

O contexto da assistência social que vivemos hoje possui equivalência ao contexto de alfabetização de adultos para qual Freire escrevia. Ele diz:

Desde muito pequenos aprendemos a entender o mundo que nos rodeia. Por isso, antes mesmo de aprender a ler e a escrever palavras e frases, já estamos "lendo", bem ou mal, o mundo que nos cerca. Mas este conhecimento que ganhamos de nossa prática não basta. Precisamos de ir além dele. Precisamos de conhecer melhor as coisas que já conhecemos e conhecer outras que ainda não conhecemos. Seria interessante se os camaradas escrevessem numa folha de papel algumas das coisas que gostariam de conhecer. Faríamos um outro Caderno tratando os assuntos que os camaradas e as camaradas nos sugerissem. Estudar é um dever revolucionário! (FREIRE, 1989, p. 40).

Ao propor que "os camaradas" produzam outros conhecimentos Freire apregoa que se instigue também a curiosidade e a participação. Uma escrita das suas realidades fomenta o protagonismo na construção do saber. Ires, ao fazer as suas considerações sobre o conhecimento indica outro direcionamento que é o cidadão "usuário" conhecer também a força que tem o coletivo. "Eu acho, diz ela, que a questão da participação do usuário também não é só a questão do conhecimento da comunidade, da sociedade, do assunto específico, mas do conhecimento da força que eles têm" (Ires, acadêmica de Serviço Social).

Para Freire (1989), o ato de estudar, desse modo como registramos, se confronta com a posição ideológica, por isso mesmo nem sempre explicitada, de que só se estuda na escola, considerada como sendo a matriz do conhecimento. Fora da escolarização não há saber ou o saber que existe é inferior, sem o devido rigor do saber intelectual. Contudo, este saber tão desdenhado, “saber de experiência feito”, tem de ser o ponto de partida em qualquer trabalho, em qualquer que seja a prática educativa orientado no sentido da criação de um conhecimento mais rigoroso por parte dos cidadãos “usuários”. Enquanto expressão da ideologia dominante, este *mito* penetra as massas populares, provocando nelas, às vezes, autodesvalia por se sentirem gente de nenhum ou de muito pouco estudo. Contrário a esse sentimento, enquanto ato de conhecimento e ato criador, o protagonismo tem, no cidadão “usuário” o seu sujeito. O fato de ele necessitar da ajuda do “educador legítimo” (neste caso o trabalhador do SUAS) como ocorre em qualquer relação pedagógica, não significa que a sua criatividade e responsabilidade na construção do seu saber seja anulado. Esse é mais um momento em que se pode reforçar a ideia fundamental de que o povo tem um saber na medida mesma em que, participando de uma prática que é social, faz coisas.

Na opinião de uma gestora “a política de assistência social tem um arcabouço de orientações que são subjetivas e isso, prá quem tá na ponta gera muita dúvida: - *Ah, mas o que a gente tem que fazer mesmo? Porque a gente está acostumada com outra lógica*”. (Papoula, Psicologia). As orientações são geradoras de dúvidas porque estão colocadas num sentido a que não estamos acostumados, visto que a nossa lógica é a da ordem da prescrição e do imediatismo. Mas justo pela lógica estabelecida é que precisamos reinventar os modelos de formação para não cairmos num modelo “bancário” de reproduzir apenas as orientações.

Seria impensável para Freire (2001a) que um ser, “programado para aprender”, inacabado, mas consciente de seu inacabamento, indagador, curioso em torno de si e com os outros não se colocasse em permanente busca de formação, que precisamente devido à invenção social da linguagem conceitual vai muito mais além do treinamento que se realiza com os seres animais. A formação é permanente não porque certa linha ideológica ou certa posição política ou certo interesse econômico o exijam, assim é em razão da finitude do ser humano e da consciência que ele tem dessa finitude. Mais ainda, pelo fato de, ao longo da história, ter incorporado à sua natureza não apenas saber

que vivia, mas saber que sabia e, assim, saber que podia saber mais. Nas palavras de Freire, “uma das mais importantes tarefas em que a formação permanente dos educadores se deveria centrar seria convidá-los a pensar criticamente sobre o que fazem, sobre pensar a prática” (FREIRE, 2001b, p.123).

Num encontro do grupo gestor, realizado em novembro de 2014, Gerânio apresentava o Plano de trabalho do seu serviço, no qual o “Bônus da Cidadania³²”, motivo da sua reflexão abaixo, estava incluído. Na época não havia nenhum questionamento na lógica de funcionamento do “Bônus da cidadania” o qual sofreu algumas críticas por parte de alguns gestores. No entanto, em meados de 2016, ao conversarmos novamente sobre o “Bônus” por ocasião da entrevista, Gerânio surpreende com capacidade de pensar a prática:

O Bônus está muito atravessado porque a gente não conseguiu atingir os objetivos maiores do Bônus que era essa questão de trabalhar a solidariedade, das trocas. A gente não soube, talvez, fazer com que as pessoas pudessem entender melhor o Bônus. Nem os usuários e nem as pessoas que entregam os Bônus para os usuários. Nem nós né. Mas eu acho que a gente tem que tentar e não desistir da ideia. De repente modificar as coisas. A gente vai ter que pensar ainda porque ele virou uma moeda de troca, do tipo, tu faz um favor prá mim e você ganha o Bônus. Não era esse objetivo. Tipo, se tu vir no grupo, se tu tiver presença no grupo você ganha um Bônus. Então a pessoa acaba indo no grupo por causa do Bônus e não por causa do grupo, então é como se a gente tivesse comprando a participação da pessoa com o Bônus. (Gerânio, Biologia).

Curioso como Gerânio não só desenvolveu um pensamento crítico acerca da “lógica do bônus”, a partir do questionamento de alguns colegas, como também assumiu a crítica e está certo de que a nossa atitude de coagir os cidadãos “usuários” para a participação, nos distancia das possibilidades emancipatórias, reforçando práticas assistencialistas. Entretanto, é esperançoso e diz que “a gente tem que tentar e não desistir da ideia”.

³² “O Bônus da Cidadania é uma moeda social que tem como objetivo principal ser instrumento para promoção da dignidade das pessoas, orientando-se pelos princípios da solidariedade, colaboração e participação”. (Extraído do Regulamento operativo - Bônus da Cidadania. Anexo do Projeto Fábrica da Cidadania, Novo Hamburgo, 2014. Inédito).

3.4. PARTICIPAÇÃO PRESSUPÕE DIÁLOGO

Podemos dizer que Freire deixou como herança também uma pedagogia do diálogo ou uma pedagogia dialógica que atravessa todas as suas obras. Antes do diálogo propriamente dito se faz imprescindível uma disponibilidade para tal. “O sujeito que se abre ao mundo e aos outros inaugura com seu gesto a relação dialógica em que se confirma como inquietação e curiosidade, como inconclusão em permanente movimento na História” (FREIRE, 2000b, p.152).

Segundo Freire (2005), diálogo como fenômeno humano é a própria palavra. Então é nela, no trabalho e na ação-reflexão que os homens se fazem. Pronunciar a palavra não é privilégio de alguns, mas direito de todos. Precisamente por isso, ninguém pode dizer a palavra verdadeira sozinho, ou dizê-la para os outros, num ato de prescrição com o qual *rouba* a palavra aos demais. O diálogo passa a ser um encontro dos homens, *mediatizados pelo mundo*. Se dizer a palavra e pronunciar o mundo, os homens o transformam, o diálogo se impõe como caminho e torna-se uma exigência existencial. O diálogo reivindica humildade, assim como, um profundo amor ao mundo e aos homens porque a autossuficiência, por exemplo, é incompatível com o diálogo. Os homens que não têm humildade ou a perdem, não podem aproximar-se do povo, não podem ser seus companheiros de pronúncia do mundo. Se alguém não é capaz de *sentir-se e saber-se tão homem quanto os outros*, jamais se encontrará com eles, pois neste lugar de encontro, não há ignorantes nem sábios absolutos e sim homens que, em comunhão, buscam *saber mais*. Ao fundar-se no amor, na humildade, na fé nos homens, o diálogo se faz horizontal, onde a confiança de um polo no outro é obrigatório. Seria uma contradição se, amoroso, humilde e cheio de fé, o diálogo não provocasse a confiança entre seus sujeitos. O diálogo, como encontro dos homens para a “pronúncia” do mundo, é uma condição fundamental para a sua real humanização. Ele que é sempre comunicação, funda a *co-laboração*. O diálogo não impõe, não manipula, não domestica, não *sloganiza*.

Para a comunicação tão imprescindível quanto “dizer a palavra” é “escutá-la”. Freire (1992) observa que o primeiro sinal de que o sujeito que fala também sabe escutar é a demonstração de sua capacidade de controlar, não só a necessidade de dizer a sua palavra, que é um direito, mas também o gosto pessoal, profundamente

respeitável, de expressá-la. Quem tem o que dizer tem igualmente o direito e o dever de dizê-lo. Porém, sem sombra de dúvida, deve saber não ser o único a ter o que dizer. Mais ainda, adverte o autor, o que tem a dizer não é necessariamente, por mais importante que seja, a “verdade alvissareira” por todos esperada. Se aquele que “diz” não sabe escutar, termina por esgotar a sua capacidade de dizer por muito ter dito sem nada ou quase nada ter escutado. Um sujeito colaborador desse estudo, atento ao “eco” que dá ou não aquilo que tem dito, expressa um pouco essa compreensão, dizendo que, por vezes, é preciso parar de falar.

Eu tenho que deixar outras pessoas falar, exatamente na “lógica das areias”³³, tem que deixar as pessoas falar, não dá prá continuar falando a mesma fala de sempre, tem que ir pra outros campos, por isso, que às vezes eu paro de falar. Não falo mais sobre população de rua, já percebeste? (...) Por que eu não falo? Porque já tá batido, deixa os outros falar, deixa o colega do “pop” falar. Não falo de criança, tem muita gente falando de criança e da juventude tem dado um pouco mais eco porque tá precisando falar mais da juventude. De idoso e PCD tenho falado muito, tenho buscado defender isso. Então tu tem que ir trabalhando e ver onde é que tem mais lacuna e menos gente fazendo força prá poder fazer. Para que essa política possa crescer não pode focar só num lado ela tem que olhar todas as vulnerabilidades e espalhar essa pouca atenção que consegue ter para todos os públicos. (Hibisco, Pedagogia).

Conforme Freire (1992) o diálogo não pode ser responsabilizado pelo uso distorcido que dele se faça, por sua pura imitação ou sua caricatura. O diálogo não pode converter-se num “bate-papo” desobrigado que marche ao gosto do acaso. O diálogo que se faz educativo implica tanto o conteúdo ou objeto cognoscível em torno de que gira quanto a exposição sobre ele feita. Enquanto relação democrática, o diálogo é a possibilidade de se dispor, de se abrir ao pensar dos outros, para não acabar no isolamento. Compete ao *educador legítimo* permanecer atento e, através do próprio diálogo, interagir, evitando qualquer tipo de discriminação. O *educador legítimo*, através do diálogo transmite aos *educandos* segurança de sua prática educativa, testemunha essa postura dialógica ao discutir um tema, ao analisar um fato. Desse modo, ambos se abrem deixando fluir as inquietações e curiosidades, frutos de seres

³³ Hibisco explica o que quer dizer “na lógica das areias”: “Aqui eu acho um campo fértil de possibilidades, de trabalho, mas compreendendo sempre que a gente é um grãozinho de areia no movimento. Se tu não conseguir agregar outros grãozinhos juntos, não se faz quase nada. E a tendência de quem vê possibilidades, de quem se movimenta é ser isolado, porque isolado termina com a possibilidade. Então é nessas tentativas que a gente vai fazendo política pública.”

inconclusos, capaz de se retomarem e se refazerem sucessivas vezes. Por tudo isso, a participação como princípio é inviável sem o diálogo.

O exercício da participação envolve intercomunicação e intersubjetividade. A educação libertadora é geradora da consciência crítica capaz de perceber os fios que tecem a trama da realidade social e superar a ideologia da opressão. A gestora que se posiciona no texto abaixo avalia as condições da comunicação na conferência municipal de assistência social ocorrida em 2015, evidenciando o quanto ela influi na participação.

Nós avançamos em alguns aspectos, em termos de organização, de acessibilidade. Falhamos porque nessa conferência a gente não se deu conta da deficiência visual, a gente se deu conta de outras deficiências, mas não preparou material em braile. Para além das questões da deficiência a nossa linguagem ainda não está tão acessível e não houve esse processo tão intenso de discussão antes da conferência, foi algo muito marcado assim, um encontro e a gente fez a discussão, um encontro não dá conta. Se a gente que está nesse meio há tantos anos, a gente não dá conta de acompanhar as normativas, as resoluções, as mudanças, imagina se vai dar conta de discutir o processo todo de uma política, num turno. Acho que temos uma caminhada ainda, bem grande. (Margarida, Serviço Social).

Acessibilizar a linguagem, a comunicação, é essencial para garantir o direito de todos “dizer e escutar a palavra”. Essa comunicação é diferenciada, dependendo diretamente do tipo de necessidade de cada sujeito. Outro apontamento da fala de Margarida é a necessidade de estabelecer diálogo no sentido de tornar comum a comunicação. Essa parece precisar de tempo de maturação para que se efetive, evitando uma participação burocratizada, protocolar.

Freire e Shor, (2006), nos seus diálogos, argumentam que a partir da prática dialógica o sujeito desenvolve habilidades de comunicar, interagir, administrar e construir conhecimento, ampliando sua capacidade de decisão e, o fundamental, humanizando-se. A prática do diálogo possibilita aos sujeitos exercitarem o respeito às posições do outro. Assim, “o diálogo libertador é uma comunicação democrática, que invalida a dominação e reduz a obscuridade, ao afirmar a liberdade dos participantes de refazer sua cultura” (Freire; Shor, 2006, p. 123) que possibilita a reflexão crítica e o posicionamento consciente. A prática da participação pressupõe a relação dialógica, uma atmosfera aberta e acolhedora, alicerçado no amor, na humildade, na fé no ser humano, na esperança crítica e numa relação horizontalizada.

Tenho uma admiração pelo secretário, nessa forma dele construir a gestão dele na secretaria porque ele sempre possibilita que as pessoas se manifestem. E, tu pode ver na fala dele, sempre ele fala da comunhão e,

muitas vezes a gente faz as nossas reuniões com uma comidinha (...). Ele sempre dá o exemplo da comunhão do pão prá comunhão da vida e das nossas ações. Ele sempre traz esta referência, o lado pastoral dele. Antigamente era embate direto da secretaria com os conselhos, eram considerados inimigos, não era uma construção e, hoje a participação do conselho no grupo gestor, eu nem sabia que eles seriam convidados e o dia que eu vi a representante da Casa dos Conselhos participando, eu pensei: nossa, que aproximação legal, de construção! Eu acho que essa também é a cara da gestão dessa secretaria. Acho que o grupo gestor mostra um pouco isso, da importância da gente estar dirigindo a secretaria junto. (Hortência, Serviço Social).

Hortência descreve uma atmosfera acolhedora do secretário para com os seus gestores. De fato testemunhamos uma gestão mais democrática e aberta ao exercício da participação. Porém, o entendimento explicitado é de que isso se dá a partir de uma ‘permissão’ do gestor secretário. Esse comportamento reflete uma cultura de opressão ou uma cultura do silêncio, própria das sociedades oprimidas, onde não se tem voz, ou direito de fato e que precisa ser rompida. “A sociedade dependente é, por definição, uma sociedade silenciosa. Sua voz não é autêntica, mas um simples eco da voz da metrópole. De todas as maneiras, a metrópole fala e a sociedade dependente escuta” (FREIRE, 1979, p.34). Escutar, nesse caso, significa permanecer no silêncio, significa negação da palavra. A dialogicidade de Freire desperta para a consciência crítica do mundo, superando a condição de subalternidade, de oprimidos, buscando assim a condição do *ser mais*.

3.5. PARTICIPAÇÃO DEMANDA LIBERDADE

Freire, quando experimentou a gestão da prefeitura de São Paulo, escreveu: “Não é fácil encarar projetos ou viver a participação popular como programa de governo e como ideal político. Não é fácil, sobretudo, pelas tradições autoritárias que precisamos superar o que não se pode fazer no puro discurso contraditado por práticas autoritárias”. (FREIRE, 2001b, p. 76). Dito de outro modo, o dizer de Gerânio, sujeito colaborador da pesquisa, expõe os dilemas de ser gestor, em outro nível e contexto.

As pessoas, ainda hoje acham que o chefe tem que ser autoritário, tem que mandar e as pessoas têm que obedecer e ponto final. Aí a gente vem na secretaria com essa prática de fazer as coisas um pouco mais abertas, de colher a opinião das pessoas, de pegar a participação de todos. Aí as pessoas estranham. Acham que isso é uma falta de poder, falta de firmeza, mas não se colocam naquela posição de que estão participando e que a opinião é

importante, é mais difícil pra mim nas reuniões? Claro que é. É mais difícil porque eu posso discordar da outra pessoa e a gente vai entrar numa discussão, do que é certo ou do que não é, o que vai prevalecer e o que não. Seria muito mais fácil tu receber a ordem pronta, tu não tem a responsabilidade com isso, a responsabilidade é de quem te deu a ordem. Agora quando tu participa tu também é o corresponsável. (Gerânio, Biologia).

Para avançarmos nos processos participativos a busca pela liberdade, que é uma conquista, e não uma doação é infundável. Em Freire (2005) e no depoimento de Gerânio, podemos verificar que subsiste ainda a cultura dos oprimidos que introjetam a “sombra” dos opressores e seguem suas pautas, temendo a liberdade, na medida em que esta, implicando a expulsão desta “sombra”, exigiria deles que preencham o vazio deixado pela expulsão com outro “conteúdo” – o de sua autonomia e responsabilidade sem o que não seriam livres. O autor defende que somente os oprimidos, libertando-se, podem libertar os opressores. Estes, enquanto classe que oprime, nem libertam nem se libertam. Os oprimidos de ontem, que detêm os antigos opressores na sua ânsia de oprimir, estarão gerando, com seu ato, liberdade, na medida em que, com ele, evitam a volta do regime opressor. Um ato que proíbe a restauração deste regime não pode ser comparado com o que o cria e o mantém; não pode ser comparado com aquele através do qual alguns homens negam às maiorias o direito de ser. É aqui que Freire coloca a célebre frase: “Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão”. (FREIRE, 2005, p. 58).

Os homens de hoje, do contexto deste estudo, são representados pelos trabalhadores do SUAS e os cidadãos “usuário da política de assistência social e, eles, segundo Freire (2005) continuam carecendo de liberdade e de libertação. Porém, pretender a libertação deles sem a sua reflexão é transformá-los em objetos, que se devessem salvar de um incêndio. É fazê-los cair nas armadilhas do engodo populista para facilitar a manipulação. Desde o começo mesmo da luta pela humanização, pela superação da contradição opressor-oprimidos, é preciso que eles se convençam de que esta luta exige deles, a partir do momento em que a aceitam, a sua responsabilidade total. É que esta luta não se justifica apenas em que passem a ter liberdade para comer, mas “liberdade para criar e construir, para admirar e aventurar-se”. Tal liberdade requer que o indivíduo seja ativo e responsável. “Autoridade, liberdade e responsabilidade andam juntas e, talvez, em alguns momentos a gente não soube usar muito bem essa

liberdade que temos com o secretário, da gente fazer as escolhas, (...) Nisso a gente precisa amadurecer” (Gérbera, Nutricionista).

Freire (2000a) diz que num mundo a que faltasse a liberdade e tudo se achasse preestabelecido não seria possível falar em esperança. Mais ainda: não seria possível falar em mundo. Por isso, a responsabilidade se tornou uma exigência fundamental da liberdade. Se fôssemos determinados pela raça, pela cultura, pela classe, pelo gênero, não teríamos como falar em liberdade, decisão, ética, responsabilidade. Não seríamos educáveis, mas adestráveis. Somos ou nos tornamos educáveis porque, ao lado da constatação de experiências negadoras da liberdade, verificamos também ser possível a luta pela liberdade e pela autonomia contra a opressão e o autoritarismo. A liberdade não nos é dada de presente, é bem que se enriquece na luta por ele, na busca permanente, na medida mesma em que não há vida sem a presença, por mínima que seja, de liberdade. Mas apesar de a vida, em si, implicar a liberdade, isto não significa, de modo algum, que a tenhamos gratuitamente.

Estamos construindo, pensando esse trabalho juntos e junto com os grupos infantis e o grupo de pré adolescente, o grupo de adolescentes e o grupos de adultos. (...) Nesse planejamento mensal participa a técnica de referência e a coordenadora do CRAS (...). Ufa, agora sim, estamos conseguindo a passos lentos, com a participação de todos. Então, essa é a mudança que eu vejo, trabalhar juntos. (...) Na terça-feira, que acontece a banda, as educadoras e as estagiárias têm o dia inteiro para planejar, os dois turnos para planejar. Então em cima do que as crianças trouxeram e do planejamento mensal, elas organizam para a semana, além das oficinas. Fora esse dia nós temos nosso planejamento uma vez por mês, mas essa semana foi feito junto, foi feito no dia do planejamento por que estourou o prazo sabe, já estava quase na metade do mês e a gente ainda não tinha conseguido sentar, mas a gente organiza... (Malva, acadêmica de Serviço Social).

“Ufa, agora sim, estamos conseguindo a passos lentos”, expressa o esforço realizado pela gestora, junto com sua equipe para construir processos de trabalho em que a participação esteja implicada. A subjetividade, inerente às relações interpessoais, representa um desafio no cotidiano das organizações. O cotidiano requer da gestora e de sua equipe uma habilidade de organizar os tempos para que os grupos se encontrem para o importante ato de planejar de forma participativa. A participação é de caráter consultivo porque as educadoras perguntam pelo que eles gostariam de fazer, informação que visualizamos nos “diários” dos participantes da URAS, no momento da entrevista. Malva nos contou que a participação é mais efetiva na hora de escolherem “os passeios”. Em suma, um pequeno “passo” no exercício de participar é garantir que

os espaços coletivos ocorram; segundo, ainda que seja de caráter consultivo, eles podem opinar; e terceiro na medida em que se encontram eles são informados das atividades previstas no calendário, podendo, em muitas delas propor alterações. Por modestos que sejam esses “passos”, eles contribuem para que os grupos construam suas identidades de pertencimento junto aos trabalhadores do SUAS e às organizações.

Freire (2001b) compara a liberdade, que é uma qualidade natural do ser humano com a liberdade animal ou vegetal. Para o autor, a liberdade faz parte da natureza, da vida, seja ela animal, seja ela vegetal. A árvore que cresce, que se inclina procurando sol, tem um movimento de liberdade, mas uma liberdade que está condicionada à sua espécie, a um impulso vital apenas. Difere da liberdade do animal.

Outra reflexão essencial de Freire (2005) diz respeito às funções das lideranças. Não é possível à liderança tomar os oprimidos como meros fazedores ou executores de suas determinações, como meros ativistas a quem negue a reflexão sobre o seu próprio fazer. Os oprimidos, tendo a ilusão de que atuam, na atuação da liderança, continuam manipulados exatamente por quem, por sua própria natureza, não pode fazê-lo. Por isto, na medida em que a liderança nega a *práxis* verdadeira aos oprimidos, se esvazia, conseqüentemente, na sua. Naquilo que Freire chama de “*práxis* revolucionária” há uma unidade, em que a liderança – sem que isto signifique diminuição de sua responsabilidade coordenadora e, em certos momentos, diretora – não pode ter nas massas oprimidas o objeto de sua posse. Impõe-se, pelo contrário, a relação dialógica entre a liderança revolucionária e as massas oprimidas, para que, em todo o processo de busca de sua libertação, reconheçam na revolução o caminho da superação verdadeira da contradição em que se encontram, como uma das pontas da situação concreta de opressão. Vale dizer que devem se engajar no processo com a consciência cada vez mais crítica de seu papel de sujeitos da transformação. A liderança não pode pensar sem as massas, nem para elas, mas com elas. Os modos “focalistas da ação” nos chamados “treinamentos de líderes” que, embora quando realizados sem esta intenção por muitos dos que os praticam, servem, no fundo, à alienação. O básico pressuposto desta ação já é, em si, ingênuo. Fundamenta-se na pretensão de “promover” a comunidade por meio da capacitação dos líderes, como se fossem as partes que promovem o todo e não este que, promovida, promove as partes. Na verdade, os que são

considerados em nível de liderança nas comunidades, para que assim sejam tomados, necessariamente, refletem e expressam as aspirações dos indivíduos da sua comunidade. A liderança que se vê comprometida com as massas oprimidas, tem um compromisso com a liberdade. E, precisamente porque o seu compromisso é com as massas oprimidas para que se libertem, não pode pretender conquistá-las, mas conseguir sua adesão, seu engajamento e sua participação.

Eu já comecei fazer essa fala, mas ainda sou um grão de areia. Talvez tenha uns 2, 3 ou 4 grãozinhos se reunindo, mas poucos ainda. Não está dando ressonância essa fala, ainda, da importância de ter essa participação dos usuários. Mas aqui está se falando de compartilhamento de poder, de gestão democrática de fato porque a forma que está proposta nas conferências e nos conselhos, ela não é democrática. Ela deve ser democrática, mas não tem gente preparada para atuar. E quando tem profissionais, colegas nossos que são quadros importantes, técnicos que têm conhecimento da rede, não é permitido que ele venha prá plenária, prá contribuir porque ele vai fazer intervenção. Então, nós estamos num democracia meio que faz de conta. (Hibisco, Pedagogia).

O depoimento de Hibisco revela o quanto os próprios “defensores da democracia”, representados por outros trabalhadores que ora estão na gestão, temem pela participação qualificada dos trabalhadores do SUAS que estão diretamente vinculados aos cidadãos “usuários”. A lógica de pensamento adotada por Hibisco é que se os trabalhadores participarem dos espaços dos Conselhos, por exemplo, amplia as possibilidades para a participação dos cidadãos “usuários”. É o caminho para a descentralização do poder e da própria participação que, por vezes, parece estar cerceada.

Na educação, alegria e esperança são valores imprescindíveis à prática para consolidar liberdade, autoridade e, jamais, licenciosidade. Freire (2000b) expressa que a esperança é fundamental à experiência humana. Educador e educando precisam estar sempre esperançosos de que juntos resistirão aos obstáculos e crescerão continuamente. Isso implica no inacabamento do ser que consciente do inacabamento está constantemente envolvido num processo de busca. Daí dizer que a prática progressista é criticamente esperançosa e alegre. Muitos educadores por diversas e diferentes razões tornaram-se desesperançados, mas devemos lutar para diminuir as razões objetivas da desesperança que nos imobiliza e nos impede de transmitir animação, de fazer nossa própria história e de inspirar a esperança de uma educação capaz de fazer do educando um ser responsável e amoroso.

Ahhhh, ontem eu fiquei feliz, eu era um pinto no lixo, porque tu viste que elas estavam com o projeto, com as normativas do CRAS e com a tipificação nas mãos? Aí eu pensei assim: Senhor vou ter que tirar uma foto porque não tinha essa implicação antes. Depois de tanto insistir nisso, o quanto elas estão se dando conta dessa necessidade de rever os papéis e a necessidade de estudo. (Margarida, Serviço Social).

Margarida se alegra e se enche de esperança quando é capaz de perceber a apropriação que as colegas coordenadoras fizeram das orientações da política de assistência social. Ela sabe que não bastaria entregar um documento acabado descrevendo as funções de um coordenador, até porque isso sempre existiu, mas não muda práticas e entendimentos. Sabe que “exercitaremos tanto mais e melhor a nossa capacidade de aprender e de ensinar quanto mais sujeitos e não puros objetos do processo nos fazemos” (FREIRE, 2000b, p.65). Se a finalidade é educarmos seres humanos participativos então que sejamos capazes, como *educandos* e *educadores* vivenciar respeitosamente, o exercício responsável da disciplina, da autoridade e da liberdade. As coordenadoras com as suas posturas manifestam responsabilidade com os seus fazeres e, ao perceberem a alegria explicitada da sua diretora, sentem-se provocadas a “fazer mais”. Assim, com a manifestação de gestos responsáveis, solidários, alegres e esperançosos, fortalecem o compromisso amoroso com a liberdade de aprender.

3.6. PARTICIPAÇÃO EXIGE RESPEITO

Ética, coerência, confiança e amorosidade foram os termos posicionados junto ao respeito no sentido de estabelecer as relações complementares da trama da participação. Freire (2000b) propõe e defende uma ética universal do ser humano. Trata-se da ética que condena o cinismo, a exploração da força de trabalho do ser humano, que condena falsear a verdade, iludir o incauto, golpear o fraco e indefeso, soterrar o sonho e a utopia, prometer sabendo que não cumprirá a promessa, testemunhar mentirosamente, falar mal dos outros pelo gosto de falar mal. Freire reforça a afirmação de que o inacabamento de que nos tornamos conscientes nos fez seres éticos. O respeito à autonomia e à dignidade de cada um é um imperativo ético, portanto, não é benesse que concedemos ou não. Precisamente porque éticos, inconclusos e inacabados podemos desrespeitar a rigorosidade da ética e resvalar para a sua negação, porém a

possibilidade do desvio ético não pode receber outra designação senão a de transgressão.

O texto de Hibisco que segue abaixo ilustra, contraditoriamente, práticas de desrespeitos em espaços legítimos de participação dos cidadãos “usuários”.

O pessoal não sabia nem quem era a pessoa, ela falou sobre a questão do trabalho infantil, daí ela falou, é porque o meu filho tem 14 anos e tal... Só que ela não conseguiu se expressar direito, era plenária de apreciação do PETI. Daí uma pessoa disse: - Eu não gostei da fala daquela mulher entendeu? Aquela mulher não contribuiu, não trouxe nada, ela só enrolou. Aí eu disse que era uma pessoa atendida nos serviços, por isso que ela não consegue ter o entendimento. Mas ela está ali, ela está acompanhando. Então essas são as questões da participação, não basta a vontade do gestor para que a participação aconteça, o gestor tem que garantir que esta participação tem que ser ampliada, essa participação para o usuário intervir no dia-dia do trabalho executado nos serviços. Sem isso não vai haver participação no Conselho porque não há campo de problematização, não há campo de educação, de pensar a política na parte mais miúda dela. (Hibisco, Pedagogia).

A natureza do desrespeito começa por não suspeitar que numa plenária que é aberta à participação da comunidade, seja legítima a participação dos cidadãos “usuários”. Neste caso, trata-se de uma cidadã que participava de uma plenária do COMAS, justo porque o assunto da plenária “PETI” lhe interessava, uma vez que seu filho era beneficiário do Programa. Contudo, isso não justifica a forma desrespeitosa com que a sua palavra foi entendida, pois ela é reveladora do inacabamento do sujeito, independente do seu grau de letrado. A plenária precisou ser lembrada que a fala inacabada era de um “usuário” e assim a cidadã é “perdoada”, reforçando a sua condição de ser subalterno, endereçando-lhe a mensagem de que este espaço (do COMAS), embora sendo legítimo, não lhe pertence, mas, por *benesse*, lhe acolhe.

Não podemos deixar de observar o quanto este acontecimento triste fez Hibisco repensar. Ele se dá conta, e nós também, de que a participação precisa ser aprendida, no sentido de evitar que pessoas sejam maltratadas por não pronunciarem um discurso, talvez, mais articulado, mais “politicamente correto”. Aponta perspectivas para a participação dos cidadãos “usuários” nos serviços, e com isso, essa posição vai se afirmando na reflexão dessa tese.

Freire (2000b), ao referir sobre o dever que temos como educador de respeitar a dignidade do educando, sua autonomia, sua identidade em processo, sublinha que

devemos pensar também em como ter uma prática educativa em que o respeito se realize em lugar de ser negado. Isto exige de cada educador uma reflexão crítica permanente sobre a prática através da qual se vai fazendo a avaliação dos próprios fazeres com a participação dos educandos.

Uma gestora manifesta o esforço consciente que precisa fazer para estabelecer a confiança na equipe. “Eu preciso confiar nessa equipe, até que me prove o contrário, assim como eles confiam em mim até que eu prove o contrário. Então primeiramente precisa haver essa confiança, confiar no meu colega prá ter essa participação que todo mundo vai opinar, pegar junto”. (Malva, acadêmica de Serviço Social.). A confiança é necessária para que ocorra a participação e o trabalho coletivo, mas o depoimento revela o desafio da sua afirmação. Para Freire (2005), desconfiar dos homens, não é, propriamente, desconfiar deles enquanto homens, mas desconfiar do opressor “hospedado” neles. É que a confiança, ainda que básica ao diálogo, não é um *a priori* deste, mas uma resultante do encontro em que os homens se tornam sujeitos da denúncia do mundo, para a sua transformação.

A experiência de Freire como gestor (2001b) apontou que a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar a administração pública. Participação ou colaboração, por exemplo, através dos chamados mutirões por meio dos quais se reparam as organizações ou se limpam ruas e praças. A participação, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica por parte das classes populares, um “estar presente na História e não simplesmente nela estar representadas”. Implica a participação política através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado. Por isso é que uma compreensão autoritária da participação a reduz, obviamente, a uma presença concedida das classes populares a certos momentos da administração. Participação não é um *slogan*, mas a expressão e, ao mesmo tempo, o caminho de realização democrática da cidade.

A reflexão com o campo empírico aponta que as estratégias, assim como os instrumentos formais para o fomento da participação correspondem, diretamente, ao fortalecimento de um processo social de participação, evitando a armadilha que a institucionalização de algumas experiências pode suscitar, como a burocratização do

processo de participação em um esquema mais corporativo. Azaleia nos provoca: “uma das coisas que sempre me incomodou é que eu não vejo problema em a gente chegar no conselho e dialogar sobre as nossas falhas, só que isto não é bem visto por alguns gestores. Para mim a transparência é fundamental”. (Por Aurora, memória Caderno GG, 02/2015).

A participação autêntica, livre do cerceamento de uns sobre os outros é potência a nos conduzir a uma reinterpretação do sentido das políticas públicas, abrindo espaços para que novos atores tenham voz e ganhem de vez, o título de novos sujeitos públicos. Assim, nos dirigimos ao próximo capítulo que propõe os indícios para uma pedagogia da participação.

CAPÍTULO 4. LIÇÕES DAS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO À LUZ DAS SUAS PRÁTICAS

Aquilo que identificamos como estratégias de participação na política de assistência social, recebe o nome de “diretrizes”, as quais foram caracterizadas no capítulo 2. Elegemos as diretrizes como sendo as estratégias de participação porque elas foram planejadas com o objetivo de influenciar ou orientar comportamentos, de modo que, para a sua efetividade, é necessário o engajamento das pessoas e organizações.

O SUAS, que deu materialidade à política de assistência social, foi constituído na forma de “sistema”. O próprio termo “sistema” vem do latim *systema* e do grego *sýstema que* significa *sy* (junto) + *sta* (permanecer), logo “sistema” é aquilo que permanece junto. Aqui as estratégias de participação serão analisadas do ponto de vista das suas práticas, tomando como base a questão central desse estudo, onde nos perguntamos a respeito de “quais elementos explicitam o entendimento da participação enquanto princípio, a partir das estratégias de participação, na política de assistência social, numa perspectiva freiriana”. O capítulo 1, que esboçou o desenho do estudo, e o capítulo 3, que problematizou a “trama da participação”, com base no pensamento de Paulo Freire, fundamento principal desta tese, também serão referências para a análise.

Os dados selecionados para análise são aqueles que apresentaram relações com a questão central da pesquisa, sugerindo evidências afirmativas, divergentes e até contraditórias ou de negação. São constituídos por excertos de textos: 1) Do caderno de memória dos encontros do grupo gestor; 2) de falas dos sujeitos colaboradores da pesquisa decorrentes das entrevistas, registradas em áudio, e transcritas por mim com a colaboração voluntária de colegas da SDS; 3) de diálogos do grupo do *whatsApp*; e 4) do relatório da conferência municipal de assistência social de 2015. Optamos por trazer os excertos na íntegra porque é “texto falado” ou “texto narrado” do sujeito colaborador, uma forma de dialogarmos com ele, preservando a originalidade do seu pensamento, do seu saber. Por isso o texto é nosso.

Assim que os extratos foram escolhidos, realizamos dois “exigentes encontros” com a participação dos pesquisadores colaboradores (amigos críticos), no sentido de apreciarmos os textos, lhes atribuindo alternativas de significado, além de categorizá-los. A categorização dos conceitos também se tornou frutífera para solidificar a “trama” da participação

O pensamento “tramado” de Freire, assim como o caráter relacional das estratégias de participação, permite que as análises sejam construídas no diálogo entre um conceito e outro sem a necessidade de tratá-los separadamente. Aliás, numa perspectiva freiriana, isso nem seria possível. Assim, reiteramos que a análise realizada é do *estar sendo* dos sujeitos, das suas práticas e não do *ser em si*. Organizamos o texto, procurando apontar os entraves e as possibilidades para a prática e o entendimento da participação como princípio, procurando revelar possíveis caminhos para a sua efetividade, como pressuposto do *sistema democrático-participativo* adotado no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988.

Na sequência serão arrolados na discussão os seguintes temas: a necessária aprendizagem da autonomia e o respeito como elemento indiscutível das experiências humanas; o compromisso com a difícil tarefa de *humanizar o humano*; a disponibilidade para a arte de dialogar e aprender; a liberdade como princípio máximo das práticas democráticas e, por fim, as compreensões multifacetadas da participação.

4.1. A NECESSÁRIA APRENDIZAGEM DA AUTONOMIA E O RESPEITO COMO ELEMENTO INDISCUTÍVEL DAS EXPERIÊNCIAS HUMANAS

É próprio do pensamento freiriano almejar que podemos aprender a autonomia. Uma autonomia, no entanto, que se contraponha ao individualismo e à competitividade, anunciando a solidariedade enquanto compromisso histórico de homens e mulheres, como uma das formas de luta a favor de práticas mais humanizadoras.

Uma das capacidades para o exercício da autonomia é pensarmos o nosso fazer. Logicamente que pensamos, mas nem sempre o fazemos de maneira reflexiva, fora da ideia da subalternidade, da prescrição sob a qual nos colocamos como tarefeiros.

Buscando a “memória dos encontros do grupo gestor” encontramos uma dinâmica de atravessamento dessa fase para outra mais propositiva.

"Falou-se também que anterior à elaboração do Plano é necessário saber do executivo o que ele espera da Assistência Social. Alguns colegas discordam dessa posição entendendo que o grupo pode ser mais proativo, propondo o Plano de 2015, apresentando as propostas ao executivo, inclusive com argumentos do porquê de determinadas ações". (Por Alamanda, memória Caderno GG, 03/10/2014)

Neste caso, o que convém ao executivo é deixar claro no seu programa de governo as intenções com o macro da política de assistência social, atentando para a *descentralização político-administrativa* no que se refere à sua parte, além de cobrar dos demais entes (Estado e União) as suas responsabilidades. Localmente deve atentar para as resoluções das conferências. Já o planejamento das ações, como era o caso, compete aos trabalhadores do SUAS em conjunto com as organizações e conselhos de direitos, obrigatoriamente o COMAS.

principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da aram apenas os trabalhadores do setor governamental envolvidos com a gestão. Os demais, vez ou outra, fizeram alguma sugestão quando consultados. No entanto, com a equipe de gestores isso ocorreu nos anos de 2014, 2015 e 2016; foram três anos de tomada de consciência do quanto o processo precisava avançar. Um trecho da apresentação do Plano de 2015 diz: “objetivamente, o processo de elaboração do mesmo iniciou no final de setembro. Muitas reuniões com as diversas equipes foram organizadas, culminando com um seminário interno para compartilhar a intencionalidade das propostas” (PMAS, 2015, p. 4). Precisamente, foram quatro meses de setembro a dezembro de 2015. O texto da apresentação destaca que “se faz necessário reconhecer que, para o avanço do processo democrático, ainda há muito por fazer em relação à participação efetiva na dinâmica interna da própria SDS, com a rede socioassistencial e com os cidadãos, nomeados nas normativas como usuários” (PMAS, 2015, p.4).

Ter a política de assistência social organizada “foi um grande avanço, isso dá um chão prá gente pisar. Não dá prá fazer qualquer coisa hoje, tu tens um instrumento e vai dizer para o gestor: - Não, isso não está na política, não está aqui determinado pelo SUAS, ou temos que fazer isso porque isso está no SUAS.” (Papoula, Psicologia). Para tal, é necessário assumir responsabilidades, ter a coragem de sair de uma posição por vezes cômoda aos trabalhadores da gestão. Responsabilidade necessária também para

assumir poder decisório, compartilhando do *ônus* e do *bônus* que determinada decisão implica.

Eu tenho uma visão que algumas coisas deveriam ser descentralizadas, mas eu acho que os servidores não tomam para si as responsabilidades. Tu descentraliza, de certa forma, algumas informações, eu já passei por gestões que a gente não tinha acesso a nenhuma informação, então hoje se tem acesso, já se descentralizou um pouco o poder. (Rosa, Administração)

O depoimento de Rosa aponta que já se descentralizou um pouco, carecendo de “mais responsabilidades” para seguir adiante. Por outro lado, a descentralização do poder não lhe parece uma ação autônoma, mas uma autonomia tutelada na qual ora se tem mais acesso à informação ora nem tanto. Na prática, o fato de a descentralização ser uma estratégia planejada, prevista nas orientações da política de assistência social pode continuar assumindo o caráter prescritivo do “ter que fazer”, característica própria de uma concepção “bancária”. Isso fica mais evidente quando Rosa diz:

A gente não faz as ligações entre o setor de informações, financeiro, o projeto e o pessoal da execução. O pessoal da execução acha que é só um papel e, durante o ano não utiliza aquele plano de trabalho para trabalhar. Eles fazem lá no final do ano um projeto que eles não sabem nem para que serve. (Rosa, Administração)

Os planos e projetos são fragmentados e não representam a prática de trabalho no final de uma prestação de conta. São documentos que não dialogam com a realidade. Neste caso, se manifesta a falta de conexões entre um setor e outro, mas especialmente entre a equipe que escreve e a equipe que executa. Constata-se a presença de lacunas entre a idealização de um determinado projeto e a sua execução, uma proposta ancorada na verticalidade, numa percepção que Paulo Freire chama de “bancária”. Os projetos até estão fartos de boas intenções, mas distante da visão dos trabalhadores que vão executar e, mais distante ainda, do cidadão que é sujeito partícipe do projeto.

O desafio revelado consiste, minimamente, no envolvimento de todos os trabalhadores, os quais uma vez envolvidos também estarão com a execução de um determinado projeto. É nesse processo de *fazer juntos* que se amplia a autonomia dos sujeitos, fortalecendo a crença de que são capazes. Na percepção “bancária” da educação, os homens são tratados como seres que se adaptam, que se ajustam numa dada realidade. “Quanto mais se exercitem os educandos no arquivamento dos depósitos que lhes são feitos, tanto menos desenvolverão em si a consciência crítica de que

resultaria a sua inserção no mundo, como transformadores dele, como sujeitos” (FREIRE, 2005, p. 68).

Não é o Conselho, a partir da plenária que vai conseguir dar essa politização porque está se falando de educação e política, de educação e cidadania e os nossos espaços não sabem potencializar a questão da autonomia e da cidadania. Ainda na lógica do atendimento indivíduo vulnerável e técnico que sabe o que fazer, eu ainda faço uma ação desse sobre aquele (Hibisco, Pedagogia)

O depoimento de Hibisco ilustra a percepção de trabalho enraizada na assistência social que é a de intervir na vida do cidadão “usuário”, de cima para baixo, reforçando a subordinação e a necessidade de tutela. Durante a conferência municipal de assistência social, uma cidadã “usuária” de um dos CRAS, conta um pouco dessa história:

Onde estou tem um projeto muito grande. Estou há sete anos no CRAS e o que está bom lá? Assim, como sou simples, honesta, transparente, vou falar de mim. Eu era do Lar das Meninas, minhas meninas estavam lá na Rondônia, então já conhecia a (diz o nome da assistente social)... Ela já conhece todas as minhas crianças... Eu tenho um rapaz de 21 anos que é dependente, então o pastor lá do bairro me deu uma força... De lá ele acabou fugindo e está em casa comigo.... Imagina, quando ele voltar com a dependência química, ele consome muitos alimentos.... Então o CRAS ajuda.... Eu vou lá, reclamo, falo e sempre me ajudam a resolver meus problemas, estou num curso há sete lá, de família... Precisa de mais assistente social, elas já fazem bastante... O povo reclama porque é muita gente. Eu só vou em último caso. (SDS, Relatório da Conferência, p. 17, 27.08.2015).

A história da cidadã denuncia a degradação de vida dos mais pobres, justamente aqueles que necessitam de todos os esforços possíveis para alcançar padrões mais aceitáveis de dignidade. Naturalmente não se trata de uma situação de fácil resolutividade, pois não se muda a estrutura social de uma população apenas aplicando o princípio da intersetorialidade, ignorando, por exemplo, a falta de renda das famílias. Essa é uma circunstância de ordem estrutural, que demanda mudanças também estruturais e, para tal, precisa de medidas de longo prazo. Não basta fazermos uma parte do todo necessário; neste caso, depende do desenvolvimento de um bairro, de uma cidade, enfim, de uma nação inteira. O que salta aos olhos é o longo período de tutela e, aparentemente, pelo relato da cidadã, não só da manutenção das situações problemas, mas a reprodução delas. A situação colocada exige uma prática intersetorial na qual se inclua a família como principal parte interessada a fim de construir, com ela, alternativas de mudança.

Eu acho que é um pouco isso, escutar os usuários da política e pensar junto que potências que tem ali daquela pessoa viver e qual jeito que ela quer viver. Óbvio que isso tudo também é um paradoxo, na medida que tu não vai deixar uma criança sofrendo risco, violência, maus tratos numa casa, então tem uma intervenção que, às vezes, é necessária. O problema é quando a gente quer intervir num excesso de controle, essa tensão entre promoção de direitos, controle e tutela é que fica o tempo todo. (Papoula, Psicologia)

A construção da autonomia dos cidadãos “usuários” depende da “intervenção” dos trabalhadores, de como estes se enxergam nessa relação, de qual concepção fundamenta suas práticas de trabalho. Trata-se de, numa relação amorosa com a própria prática educativa, contribuir para que o cidadão tome consciência da natureza daquilo que se apresenta como problemática. Afinal “a consciência crítica nasce de quê? Da possibilidade de o oprimido contemplar, no sentido crítico, a sua obra, e como o produto do seu trabalho se distribui no processo social” (FREIRE e BETO, 1985, p. 30).

Acho que essa é uma coisa que eu entendo de participação, que é botar as cartas na mesa, abrir o jogo com o usuário e a gente não faz isso. (...) Eu penso que é essa história de participar nos sentido de receber, é bem assim, se intervém sobre ele. E as pessoas, às vezes vêm aqui e dizem: eu não sei por que é que eu estou aqui, eu não sei por que meu filho está no abrigo. E isso, eu acho que é de um desrespeito com a pessoa e que comigo não acontece, por exemplo, contigo também não acontece. Vamos dar um exemplo, se o CT vai lá bater na minha casa, ele não vai botar o pé na porta, entrar e levar meus filhos. Eu vou querer saber, eu vou conversar, eu vou chamar um advogado, eu vou ter instrumentos prá me coloca num lugar de igualdade de direitos, digamos assim, de igualdade de poder intervir naquela situação. E com os nossos usuários é como se as suas casas não tivessem portas, são frágeis. (Papoula, Psicologia).

Papoula confirma a concepção bancária que fundamenta a prática dos profissionais da assistência social e aponta uma condição de participação do cidadão “usuário” nos processos de “intervenção”, fazendo uso da expressão “colocar as cartas na mesa”. A necessária intervenção é expressa por Freire:

A consciência do mundo e a consciência de mim me fazem um ser não apenas no mundo, mas com o mundo e com os outros. Um ser capaz de intervir no mundo e não só de a ele se adaptar. É neste sentido que mulheres e homens interferem no mundo enquanto os outros animais apenas mexem nele. É por isso que não apenas temos história, mas fazemos a história que igualmente nos faz e que nos torna, portanto históricos. (FREIRE, 2000a, p. 40).

Pegando carona na metáfora do “jogo” e na “consciência de mim e dos outros”, podemos sinalizar que as regras de uma proposta de “intervenção técnica” devem ser explicitadas com todos os jogadores. Na lógica do trabalho criticada por Papoula, a família não é sequer convidada a jogar junto. Às vezes ela até sabe que ocorre um “jogo” para decidir sobre sua vida, mas ela não atua junto, outros jogadores jogam por

ela, em nome dela. Esses jogadores são os trabalhadores do SUAS, do SUS, da educação, conselheiros tutelares, promotores, entre outros seres da chamada “rede socioassistencial”. O que Papoula e nós estamos propondo é que a família, inicialmente seja comunicada do jogo, podendo reservar-se ao direito de receber as informações, pelo menos. Segundo, que seja incluída como parte do time, mobilizando todos os seus recursos para a superação dos obstáculos que deram origem ao “jogo”. Isso seria uma perspectiva de autonomia freiriana, na interdependência com os demais seres humanos organizar as condições para superar as suas fragilidades de vida.

Outro aspecto do depoimento de Papoula diz respeito ao autoritarismo do Estado com relação às famílias pobres. Não há situação alguma que justifique a violência do estado para com os seus cidadãos, mesmo no caso do depoimento que trata da proteção de uma criança, por exemplo. O que está em jogo é que devemos aprender a lidar com a tensa relação entre autoridade e liberdade em práticas de natureza democrática.

Práticas em que aprendamos a lidar com a tensão entre autoridade e liberdade, de que não se pode escapar a não ser com prejuízos para a democracia. Temos que superar a nossa ambiguidade em face das tensas relações entre autoridade e liberdade. Quanto mais autenticamente vivo essa tensão, tanto mais menos temo a liberdade e menos nego a autoridade necessária. (FREIRE e HORTON, 2003b, p. 133).

Outros depoimentos indicam a existência de uma proatividade, um aspecto fundante da autonomia. Durante a conferência municipal de assistência social um cidadão “usuário”, vinculado ao Centro Pop diz:

Antes foi falado sobre o CRAS e não foi falado sobre o Centro pop. Aí na mesa não tem ninguém do centro pop (...). Ficamos mais de dois meses com um banheiro interditado (...). Há um descaso com nós que somos moradores de rua, ninguém citou nós e nós estamos aqui (...). Mas se tem um lugar nesse Conselho, eu quero esse lugar e eu não vou desistir, falô. (SDS, Relatório da Conferência, p. 18, 27.08.2015).

Um cidadão “usuário” que faz da rua a sua morada, sinalizou a ausência de representação do segmento “população de rua”. Não se viu contemplado nos pronunciamentos, nem na composição da “mesa oficial”, ainda que esta composição seja simbólica. Aproveitou para denunciar a “invisibilidade” desse segmento, além do descaso com relação às condições mínimas para frequentar os serviços do Centro POP.

Sobre a denúncia de *invisibilidade* Rodrigues (2015) diz que esta perspectiva, aparentemente crítica, embora possa parecer uma delação à exclusão ou a negação da existência destes indivíduos, é uma forma equivocada de perceber os efeitos da

dominação e do controle social, pois acaba criando uma falsa ideia de indiferença geral e ocultando a enorme visibilidade desta população em termos de controle penal, repressão e punição. Nesse sentido, a sociedade repressora passa a ser identificada tão somente como a sociedade omissa, ou cuja solidariedade (inclusive de classe) não se manifesta. Ela também reforça o mito de que todos nós estamos igualmente submetidos à repressão e da mesma maneira ao controle social, teatralizando, mas principalmente espetacularizando o drama e o sofrimento de milhares de pessoas como “histórias interessantes” a serem lidas e descobertas em momentos de lazer por indivíduos privilegiados.

Outra evidência de proatividade:

Tu se lembras disso, as cozinheiras ficavam mais isoladas dentro do espaço, hoje elas são mais participativas. Elas participam dos encontros de formação, elas estão inseridas nas discussões. Ouvia-se falar muito: Ahhh, eu sou cozinheira e ele é educador. Agora elas fazem esse momento das refeições mais pedagógico, fazem a apresentação do cardápio, dizem o que estão preparando. Essa disparidade foi diminuindo (...). Hoje elas têm a noção que o trabalho delas também é educativo, os educadores e as coordenações também conseguem perceber isso, ainda que elas sejam rotativas porque elas são terceirizadas. (Gérbera, Nutrição).

A aprendizagem da autonomia, como explícito no depoimento acima, ocorre através da gestão das suas funções de cozinhar na medida em que as trabalhadoras atribuem sentido ao processo de elaborar a comida. Elas mostram aos cidadãos “usuários” que se alimentam das refeições por elas produzidas o processo de elaborar um determinado cardápio. Elas apresentam a variedade do cardápio, situação que presenciei como pesquisadora, oportunidade em que dizem da importância de consumir determinado alimento, por exemplo. “Só aprende verdadeiramente aquele que se apropria do aprendido, transformando-o em apreendido, com o que pode, por isto mesmo, reinventá-lo; aquele que é capaz de aplicar o aprendido apreendido a situações existenciais concretas” (FREIRE, 1983, p. 16). Nesse sentido, a aprendizagem e o fortalecimento da autonomia passam pelo saber fazer e pela capacidade de interferir na realidade com o seu saber.

Conseqüentemente, sentindo-se “sabidas” se autorizam a participar dos debates nos espaços de formação com os demais trabalhadores do SUAS. Tão importante quanto o exercício da autonomia das cozinheiras é o apoio, o companheirismo,

conforme citado, dos educadores de profissão e das coordenações. É nessa relação “humana” e “humanizadora” que a autonomia se potencializa.

Lamentavelmente, esse estudo registra evidências da desestatização do Estado, o que contribui para o enfraquecimento, senão para o impedimento da autonomia. Vejamos:

O que é público não merece muito crédito. (...) O governo federal não repassa nenhum recurso que a gente possa comprar bens materiais. Por exemplo, as camas podem estar tudo quebradas, mas tu não tem recurso para comprar. E a prefeitura também não investe (...). E aí a comunidade vai até o serviço e diz: - Mas vocês não cuidam, vou colocar dinheiro aqui? Então, esse é o sentimento das pessoas, sabe! Um descrédito, mas agora não. Se a gente for aos espaços, eles estão bem cuidados, mas eles também estão tendo a oportunidade de renovar. Porque, se tudo se deteriora, imagina uma casa com 20 adolescentes. (...) Então, eu não sou a favor da terceirização, de jeito nenhum, mas eu reconheço o que foi possível conquistar a partir dessa terceirização. (Hortência, Serviço Social).

No seu depoimento, Hortência dirige as considerações ao *Serviço de Acolhimento Institucional - SAS*, destinado ao acolhimento (conhecido também como abrigo ou institucionalização) de pessoas (crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos) que, por algum motivo, tenham o vínculo familiar rompido. Historicamente, no Brasil esse serviço vem sofrendo diversas transformações, passando do domínio da igreja para entidades filantrópicas, até se tornar responsabilidade do estado.

Um aspecto do depoimento de Hortência revela a falta de credibilidade do “governo” (e não do “público”), cuja imagem está comprometida visto que a comunidade tem manifestado indignação frente à falta de zelo pelos espaços físicos e da sua mobília. Diante do descaso pelas condições materiais dos espaços públicos, Freire (2000b) faz com que nos indaguemos: Como cobrar dos adolescentes acolhidos um mínimo de respeito à mobília da organização se o Poder Público revela absoluta desconsideração à “coisa pública”? Como é possível que não imaginemos a significação do “discurso” formador que faz uma organização respeitada em seu espaço? Freire diz que existe uma “pedagogicidade indiscutível” na materialidade do espaço: a limpeza do chão, a boniteza das salas, a higiene dos sanitários, as flores que adornam, a boa conservação da mobília, entre outros aspectos.

Com base no entendimento de que o SAI está “privatizado”, as organizações recorrem à “solidariedade” da comunidade através das redes sociais, fazendo solicitações de doativos. Da mesma forma, a comunidade responde com ações de

caráter “assistencialista”, ajudando de forma pontual. Essas práticas produzem o domínio de uns sobre outros e produzem também a manipulação. Os sujeitos “agraciados” se vinculam ao titular das ações assistencialistas, estimulados pela subserviência e a troca de favores.

A falta da primazia do Estado na condução das ações dá margens ao assistencialismo que, segundo Faleiros (1991), consiste na prestação de uma ajuda arbitrária, inconstante e vinculada a relações personalizadas entre aquele que “dá” e aquele que “recebe”, com ênfase na subordinação do ato de receber. Quem recebe fica devendo favor, fica obrigado a retribuir a doação numa oportunidade qualquer, com serviços, com lealdade ou com o voto.

A desestatização do Estado reforça práticas assistencialistas que, por sua vez, também contribuem para manter a desresponsabilização do Estado, ambas negadoras de direitos, usurpando a possibilidade de aprendizagem da autonomia.

Uma cidadã “usuária” de uma ONG, durante a conferência municipal de assistência social, manifestou a falta de estrutura física do CRAS, o que impede o acesso da “pessoa com deficiência”, público considerado “prioritário” da política de assistência social. Ela diz: “Eu queria ir ao CRAS lá perto de casa, mas não deu porque não tem rampa lá. Daí se tivesse acessibilidade ia ser melhor (...). Tem vários lugares que eu não posso entrar por falta de acessibilidade” (SDS, Relatório da Conferência, p. 17, 27.08.2015). A cidadã reclama da indignidade ao tentar acessar o CRAS, serviço público que, contraditoriamente, deve “garantir o acesso” aos direitos fundamentais. O respeito à dignidade da “pessoa com deficiência” é imperativo ético, indiscutível e com legislações específicas, cabendo ao próprio ente público fiscalizar o cumprimento da Lei³⁴.

Fabris (2011) ao discorrer a respeito da “inclusão” nas escolas reconhece que a acessibilidade física é uma dimensão da inclusão que não se pode negligenciar, devendo ser assumida diante dos novos desafios que vão se apresentando. Obviamente, não se

³⁴ Segundo Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004, em especial o seu Art. 5º que diz: Os órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional, as empresas prestadoras de serviços públicos e as instituições financeiras deverão dispensar atendimento prioritário às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

pode esperar por uma totalidade de condições favoráveis e depender dessa idealização para que assumamos o desafio da inclusão. As cidades não são acessíveis para a maioria das pessoas que se distanciam do padrão de normalidade, e as organizações também expressam essa situação.

Outro trabalhador do SUAS nos adverte para a acessibilidade da comunicação. Na sua manifestação refere que devemos ter “cuidado com a participação dos usuários que vão para o Conselho e depois não vão mais porque não entenderam. É preciso de uma escuta sensível para acolher essas pessoas, tem que ser uma conversa mais acessível”. (SDS, Relatório da Conferência, p. 31, 27.08.2015). É como se ele falasse: - Respeitem o inacabamento dos sujeitos.

Um cidadão “usuário” também reclama pelo “acessível” no COMAS: “É necessário ver o nosso lado e eu tenho uma vontade de participar lá, de ocupar essa cadeirinha... Mas eu vou dizer bem a verdade porque não vai ser fácil.... Dormir na pedra fria e sair e enfrentar o mundo... (SDS, Relatório da Conferência, p. 31, 26.08.2015)

O educador Jorge Amaro (2014), desafia-nos a compreender o conceito de acessibilidade para além das questões arquitetônicas, considerando, pelo menos, mais cinco tipos: instrumental, metodológico, programático, atitudinal e comunicacional. E todos eles têm um único fim: eliminar as barreiras que impedem as pessoas com deficiência de ter as mesmas oportunidades das demais. Nas suas palavras acessibilidade é:

Um conceito amplo, um direito de que todas as pessoas tenham a possibilidade de usufruir de recursos e ações no âmbito social e ambiental. As barreiras arquitetônicas, de atitude e comunicação interferem na vida de muitas pessoas excluindo-as do meio social. Uma sociedade sustentável deve ter como premissa básica a participação democrática de todos seus habitantes em bens e serviços em condições de igualdade (...). Deve estimular a solidariedade, a igualdade e o respeito aos direitos humanos, valendo-se de estratégias democráticas e da interação entre as culturas. (AMARO, 2014, p. 30).

Se, por um lado, o tema dos “direitos humanos” tem conquistado cada vez mais espaço e reconhecimento como um direito humano em si na constituição das políticas públicas, por outro, na prática, é flagrado o hiato que distancia o previsto do efetivado, mas não só. Quando o Estado tem a atribuição de fiscalizar as organizações e não faz o

“dever de casa” passa a ser uma prática incoerente e autoritária. A declaração feita pela cidadã que necessita deslocar-se de cadeira de roda pela cidade, não é uma declaração isolada; ela representa todas as pessoas que, para gozar do pleno exercício da cidadania, necessitam de acessibilidade, ou dito de outra forma, que todas as barreiras sejam eliminadas. A coerência, de acordo com o pensamento freiriano é fazer todo o esforço possível para diminuir a distância entre o discurso e a prática, do contrário é “palavreado vazio e inoperante”.

Outro *contraexemplo* de respeito pelas decisões dos cidadãos “usuários” é o não cumprimento de promessas num processo legítimo de escolher, o “orçamento participativo”, conforme dito por Margarida:

No nosso município e acho que não só no nosso, mas em outros tantos, ele (OP) se desvirtuou e perdeu as suas características e a sua demanda inicial que era, justamente, possibilitar essa participação e poder dar conta das deliberações dessa participação. Então, isso acabou fragilizando a nossa relação em Novo Hamburgo com o orçamento participativo porque o município não conseguiu atender as deliberações. Na verdade para a própria comunidade e os próprios funcionários que lá no início estavam mais mobilizados para o OP, esse processo acabou caindo na descrença porque não atendeu aquilo que a mobilização, a participação deliberou. Aí, não atendendo, caiu no descrédito e aí, hoje, a participação é muito menor nesses espaços. (Margarida, Serviço Social).

Esse tipo de experiência, lamentavelmente, depõe contra o próprio Estado e os próprios governos que lutaram para instaurar esse jeito “mais democrático” de elaborar o orçamento público. A partir do que observa Margarida, o não atendimento das deliberações fragilizou a relação entre a população vinculada a uma determinada organização e os próprios trabalhadores do SUAS, dando lugar ao descrédito. Assim, se impõe a necessidade de muito esforço para refazer os vínculos de confiança e respeito, tão caros para o engajamento dos cidadãos “usuários” em processos participativos. Experiências em que falte a responsabilidade e o respeito do estado, fortalece “a cultura da resistência em tornar público aquilo que é de interesse de todos, ferindo os princípios democráticos e o direito dos cidadãos enquanto partícipes na construção da sociedade”. (WEYH, 2006, p. 2).

No início de 2015, em relação ao grupo gestor, Rosa escreveu o seguinte:

É momento de unir o grupo e utilizar a diversidade de ideias e pensamentos para construir soluções para determinado problema ou unir visões sobre a temática apresentada. Torna-se importante, pois o grupo ao fim do debate terá um entendimento sobre determinado assunto e poderá multiplicar aos

demais da mesma forma, o que minimiza as falhas de interpretação e comunicação. (Rosa, Administração).

Um ano depois, final de 2016, em entrevista Rosa diz: “Eu não acredito no grupo gestor. A gente fala, fala, fala e na prática as coisas não acontecem. (...) Eu vejo que a gente fala coisas lá que a gente não executa. Não sei se é só eu que vejo isso ou de coisas que a gente combina e morre lá”. (Rosa, Administração). A fala de Rosa nos remete a pensar dois aspectos da participação. O primeiro é de que este é mais um exemplo de o quanto um discurso descolado de ações práticas na gestão pública desacredita os processos participativos. Para Freire a coerência é uma virtude que toma a forma da esperança onde devemos testemunhar aquilo que expressamos, o nosso pensamento. Segundo, pode se tratar também de uma visão imediatista da participação, desprovida de uma consciência histórica do caráter de subalternidade da política de assistência social. Desconstruir essa lógica demanda tempo.

4.2. COMPROMISSO COM A DIFÍCIL TAREFA DE *HUMANIZAR O HUMANO*

“Boa tarde, e em especial boa tarde ao jovem que está aqui como representante dos usuários. Mas temos que pensar o seguinte: quando é que um usuário estará aqui no meu lugar presidindo essa conferência?” (SDS, Relatório da Conferência, p. 10, 26.08.2015). Esta fala foi proferida pelo presidente do COMAS, ao cumprimentar a mesa, na abertura da conferência municipal de assistência social. Com isso somos provocados a pensar que talvez a primeira atitude seja nos livrarmos dos rótulos de natureza vexatória que é explicitado ao nomearmos o cidadão de “usuário” que o coloca na ideia de “sujeito vulnerabilizado e ou de risco”, expressões problematizadas no capítulo 2 desse estudo. Outra reflexão possível extraída da saudação do presidente do Conselho é que a participação do cidadão “usuário”, numa mesa de abertura, tenha representatividade legítima, ou seja, que de fato possa ser construída com o segmento dos cidadãos “usuários” e não escolhida pela comissão organizadora da conferência, de caráter apenas simbólico, porque se isso continuar ocorrendo, não passará de “simbólica” também a sua participação. Isso significa a necessidade de nos assumirmos vigilantes contra todas as práticas capazes de reforçar a *desumanização*.

A estratégia da política de assistência social que trata da “participação da população” garante que as pessoas sejam mobilizadas para as conferências e, isso, por si só tem o seu valor, mas não basta. Contudo, é na experiência da participação que nos é possibilitado construir as condições existenciais para *ser mais*. Tomamos como exemplo de protagonismo as justificativas dos candidatos a delegados para a conferência estadual e, conseqüentemente nacional.

Escolha dos delegados segmento “usuários”:

Candidato 1 – Eu sou (diz o nome), morador de rua há 12 anos e eu já vi muita injustiça nesse mundo e eu aprendi a ser uma pessoa que eu nunca fui, eu consigo ver o mundo com outros olhos (...). E eu não quero ver mais ninguém sem direito a nada (...). Minha sede é por justiça defendo isso e por isso estou aqui.

Candidato 2 – Meu nome é (diz o nome), tenho 19 anos de rua, então é muita discriminação entre nós da rua, até quando a gente usa as praças para fazer uma comida, chamam a Guarda Municipal que dão choque em nós, então eu quero muito mais humanidade.

Candidato 3 – Meu nome é (diz o nome), como adolescente quero ajudar eles (candidato uma e 2) e ajudar todo mundo que está aqui.

Candidato 4 - Eu sou (diz o nome), tenho 20 anos e também me coloquei como delegado, para defender os jovens porque tem muito preconceito com portador de déficit e de autismo que eu tenho um pouco também. Trabalho com artes plásticas e defendo esta causa para tentar superar um preconceito (...). Todos me enxergavam como um louco e eu consegui superar graças ao *hip-hop* e quero levar isso adiante.

Trabalhador do SUAS – Sugere que eles tirem o delegado titular entre eles. (SDS, Relatório da Conferência, p. 47, 27.08.2015).

O extrato acima nos convida a muitas reflexões. De imediato valida e reitera a importância da participação como estratégia porque é exercitando o ato de participar que vamos aprendendo a participação como princípio do fazer-se “gente”. Nos discursos dos candidatos, diante das suas justificativas, está evidenciado o sentimento de solidariedade ao mesmo tempo em que está presente também a denúncia da violação de direitos. O extrato revela a sensibilidade do trabalhador do SUAS, que, consciente do caráter pedagógico da conferência, sugere aos candidatos que assumam a decisão pela escolha de quem deverá representá-los. A coordenação da mesa, entendendo a importância desse gesto, assim conduziu e assim se fez.

Outro exemplo de afirmação da participação como princípio está explicitado na manifestação de um trabalhador do SUAS:

– Só quero esclarecer que quem consolida o SUAS são os trabalhadores que estão na ponta, então não é só a gestão, mas aquele que tá lá na ponta com o usuário no dia a dia. Por isso é importante o reconhecimento de todos os trabalhadores, todos, inclusive entidades, ONGs, por exemplo, toda alta complexidade do município está conveniada e devem ser considerados

trabalhadores do SUAS... Ele lembrou as diferenciações de salário que existem (...). Disse que teve a oportunidade de participar em Curitiba, representando o Estado e também lá foi falado que os trabalhadores do SUAS são todos aqueles que trabalham, lembrando principalmente daqueles de ensino fundamental e médio, serviços gerais, motoristas (...) - Pensando nisso, pensamos num fórum de trabalhadores para discutir essas coisas. No nosso trabalho do Centro POP, não temos nem a equipe de referência completa (...). Existe sobrecarga em cima dos trabalhadores que adoecem e os outros têm que se desdobrar para conseguir atender o usuário. (SDS, Relatório da Conferência, p. 10, 26.08.2015).

Este trabalhador do SUAS inclui todos os trabalhadores, nomeia inclusive aquelas funções, historicamente consideradas como sendo “menos”, por não portarem um saber dito “acadêmico”. Esclarece que o trabalho de todos, e não só dos gestores, é que pode consolidar a política de assistência social. E diz mais, que aprendeu isso numa reunião em Curitiba, resultado da sua representação junto ao fórum estadual dos trabalhadores do SUAS, ancorado na lógica do “controle social”, prevista nas diretrizes da política de assistência social. Novamente é demonstrado que a participação como estratégia faz com que o sujeito se sinta empoderado e visualize determinadas realidades com as lentes da ética, do amor, da coerência, da solidariedade, da esperança, denunciando as concepções cristalizadas na política de assistência social que impedem o ser humano de *ser mais*.

Selecionamos para essa análise o registro sobre a fala do Secretário Estadual de assistência social.

Ele diz que trouxe o abraço do Governador, referindo à equipe da FGTAS que está junto. Disse que estão acompanhando as conferências estaduais e falou de alguns desafios. O primeiro deles é que o desenvolvimento social tem que ser prioridade do governo, principalmente nos municípios, pois parece que na união isso já está mais avançado. (...) Não colocam a assistência no discurso e muito menos nos seus orçamentos. A gente vê corte em muitas áreas, mas aí do prefeito que cortar da saúde e da educação, para além dos percentuais permitidos. Como a assistência não tem esse percentual garantido isso é mais fácil de mexer... (SDS, Relatório da Conferência, p. 10, 26.08.2015).

Organizar a política de assistência social de forma descentralizada significa reconhecer que não há uma única esfera de governo que concentra todas as decisões, todos os recursos e o controle social. Isso é o mesmo que dizer que cada um tem sua parcela de responsabilidade com o financiamento, por exemplo. No entanto, o que se observa é que no registro da fala do secretário ele sequer menciona o Estado, fazendo críticas aos municípios, reconhecendo que na esfera da união esse assunto já está mais

avanzado. No capítulo 2 apontamos o orçamento do Estado para o município de Novo Hamburgo, que no orçamento geral representa um percentual ínfimo de 0,03%. Alamanda, gestora que participou da conferência, se diz indignada com o discurso proferido pelo secretário, um discurso “cínico, tirando o estado da reta”. Ou seja, uma fala que desresponsabiliza o Estado das suas obrigações.

Um conselheiro do COMAS noticia o orçamento municipal previsto para 2016. “Hoje temos 3,5%. O ano que vem é ano de eleição. E todos nós precisamos falar disso” (SDS, Relatório da Conferência, p. 31, 26.08.2015). Para o ano de 2017 o orçamento municipal destinado à assistência social diminuiu para 2,24%, confirmando o sucateamento das ações e da desresponsabilização do Estado.

No segundo dia da conferência, no “momento certo” instituído para o debate, o presidente do Conselho da pessoa com deficiência dirigiu a sua fala para o secretário do Estado que se fez presente no dia anterior, naquele “outro momento instituído” onde se pronunciavam as “autoridades”. Ele questionou o total de R\$ 28 mil reais investidos pelo Estado do RS no município de Novo Hamburgo. Ele diz: “Não é possível que o Governo pense que 28 mil reais é suficiente para o município. (...) Quero saber qual é a estratégia financeira do estado (...). Queremos que o senhor leve para o governo do estado que isso é grave” (SDS, Relatório da Conferência, p. 20, 27.08.2015). Os indícios da irresponsabilidade de uma parte da esfera governamental, neste caso, do estado do RS, comprometem o princípio da “descentralização” e da “primazia do estado” no cofinanciamento das ações, ficando o município com todas as “mazelas” sob a sua responsabilidade.

Outra evidência que diz respeito ao foco desse estudo, a participação, é a forma como são organizados os espaços de debate nas conferências. A pergunta do presidente do Conselho da Pessoa com Deficiência foi motivada pela fala do secretário estadual que se pronunciou no dia anterior. Isso dá conta de entendermos que o “debate” no sentido pleno do termo, foi evitado. Foi uma pergunta potente para a dimensão pedagógica da participação, para a aprendizagem da participação como princípio. No sentido de dar legitimidade à participação das pessoas, o formato das conferências precisa ser reconfigurado.

Olhemos agora para outra particularidade da política de assistência social em que Hortência reconhece o trabalho de formatação do SUAS realizado pela gestão, da qual faz parte, mas critica e põe em debate os critérios da terceirização. Ela declarou:

Nessa gestão, ao mesmo tempo em que a gente conseguiu formatar uma política pública, a gente pegou os serviços de acolhimento que, prá mim, é um dos serviços mais vulneráveis dentro da assistência social e a gente, prá usar um termo bem comum, a gente terceirizou ele. Poderiam ter sido outros serviços, mas quem foi escolhido para ficar sob gestão não governamental? Foi aquele serviço mais esquecido, digamos assim. O serviço mais complexo, onde é mais difícil a gente ter funcionários. Quando as pessoas entram para trabalhar, o último lugar que elas vão escolher é o Serviço de Acolhimento porque dá trabalho sim, é pesado. (Hortência, Serviço Social).

Aqui parece se revelar uma espécie de “trama da subjetividade” que confere complexidade ao cotidiano das organizações que estão atravessadas por modelos de práticas que constituíram a assistência aos mais desvalidos. Indaga-se pelos critérios da terceirização, justo daquele serviço considerado *essencial* e pelo qual, legalmente, o Estado tem responsabilidade absoluta porque se trata dos cidadãos que estão diretamente ligados à sua tutela, sendo o próprio guardião dessa população. Há uma reprodução da “lógica do abandono” ou da “desresponsabilização” das circunstâncias de vida das pessoas acolhidas. É a família que se desresponsabiliza pelo indivíduo, o indivíduo que abandona a escola e a família, a escola que abandona o indivíduo, as organizações abandonam as famílias, o Estado abandona as organizações... Considerar o aspecto subjetivo “dessas relações” pode apontar saídas para assumir o paradigma da responsabilidade. Vislumbra-se ainda, com o depoimento de Hortência, um aprendizado da práxis que, “sendo reflexão e ação verdadeiramente transformadora da realidade, é fonte de conhecimento reflexivo e criação”. (FREIRE, 2005, p.106). A fala de Hortência se mostra com uma potente e corajosa reflexão da gestão, na qual se inclui. Expressa um pensar solidário que é também crítico. Outra evidência de exercício da práxis é a reflexão de Margarida em relação ao papel dos CRAS.

Nós estamos num processo muito inicial, muito embrionário dessa relação, desse fomento de que o CRAS assuma o seu real papel dentro das comunidades. Que é essa articulação, essa mobilização, de poder estar abrindo mais espaços de participação que não só as conferências. Porque é bem isso, chegou a pré-conferência: daí a gente mobiliza a comunidade, mas isso tem que ser todos os anos, tem que ser o tempo inteiro, não só ações específicas, mas lá no dia a dia do serviço de convivência, no dia a dia do acompanhamento familiar. Eu acho que nos falta mais formação, de focar nisso e poder estar trabalhando com as equipes de referência, nos falta

investir. (...) eu tenho consciência do quanto é frágil. (Margarida, Serviço Social).

Como gestora, Margarida se diz consciente e assume, na sua reflexão, o estado embrionário do papel dos CRAS enquanto mobilizadores da participação junto as comunidades, a carência dos investimentos, ao mesmo tempo em que tem confiança na força das equipes e nas possibilidades da “formação permanente” enquanto fator de transformação social. Numa visão freiriana, a tomada de consciência é o primeiro passo para libertar-se de uma situação de opressão ou, para usar as palavras de Margarida, uma situação “frágil” ou que estão “fragilizadas” as pessoas, os processos de trabalho, a organização. Um aspecto relevante para o contexto desse estudo, expresso na fala de Margarida, é que a abertura aos espaços de participação deve ser realizada no cotidiano das organizações e não apenas em momentos formais específicos. Essa abertura à participação confere aos cidadãos “usuários” a explicitação dos “seus mundos”. Para Freire (1967) é a consciência de si e da realidade que dá aos homens a coragem da qual necessitam para se mostrar ao mundo. A grande luta dos homens é superar os fatores que os fazem acomodados ou ajustados, é lutar por sua própria humanização.

Na sequência apresentamos excertos de “diálogos” via *whatsapp* que ilustram a comunicação do cotidiano da secretaria. Retirou-se do texto original os *emotions*³⁵ e os horários, visto que essas ausências não alteram o conteúdo em si. Quando utilizamos, no excerto as reticências entre parênteses - (...) - estamos nos referindo que neste intervalo havia um (ou mais) *emotion*. Também optamos por manter a originalidade da escrita, mantendo as abreviações, característica tão peculiar desse tipo de comunicação.

Magnólia: Colegas! Prefeito nos chamou para uma reunião sobre a previsão de chuva... De 200 milímetros... Precisamos saber quem estará em NH para montarmos uma escala. Caso dê problemas (...)

Gardênia: Estou sabendo... Estou indo viajar nesta tarde... Mas... Qualquer coisa eu volto. (...)

Margarida: Oi! Estou no interior de férias. Enviei torpedo para todas as coordenadoras pedindo que nos relatem quem estará Hj e nos próximos dias em NH e "arredores". Liguei agora e sugeri q (diz o nome do servidor) ligue para todas as coordenadoras. Q faça uma relação com nomes e endereços dos colegas disponíveis para deixar com as pessoas de referencia..Ops...nomes e telefones (...)

Magnólia: Ok...Pessoal... Eh o seguinte... Previsão de muita chuva. A preocupação não eh se for alagamento, mas deslizamento de terra como ocorreu no Kephass... Pois o solo ainda este muito úmido. Vou reparar a escala de plantão A referencia eh a coordenadora da Stoafonso Mas

35

Ícones que servem para expressar emoções nas comunicações via texto.

precisamos de técnicos d plantão Só temos a Azaléia como AS. Vou viajar hoje... Mas o Hibisco tá vendo a equipe da especial... Sim chefe... Tudo no esquema!..estamos aki c planilha de férias...Disse na reunião...Q não somos a única secretaria...Q precisamos d comprometimento...Dos outros... Ate pq passamos por momentos muito difíceis (...)

Azaléia: Bom vamos rezar para q nada ocorra e que esta nossa preocupação seja apenas preventiva... Foi bom esse chamamento... Pelo menos sabemos o q vem por ai

Gardênia: ? alerta então... ?

Azaléia: Medooo

Margarida: Magnólia... Defesa civil precisa ter o tel de contato das referências!

Magnólia: Sim chefe estamos mandando email e já passei p eles na reunião mesmo

Margarida: Kkk... Mas essa guria é uma eficiência!!! . (diálogo do “Grupo ampliado” do whatsapp. 30/12/2014)

O texto em análise revela a presença de um engajamento no trabalho como se ele fosse “a causa em si” pelo qual é necessário empreender todos os nossos esforços. Com isso, não desejamos desqualificar o “estado de prontidão” dos trabalhadores que assumem o compromisso com a vida da população “usuária”, numa situação emergencial em que é necessário e urgente prover itens essenciais de sobrevivência, como alimentação, abrigo e cuidado com a saúde das pessoas. Expõe também virtudes importantes para a humanização das nossas práticas, como amorosidade, respeito, solidariedade, e o fundamental, o entendimento deste “gesto” como direito do cidadão e obrigação do Estado, nunca como benesse.

É revelado também um alto nível de proatividade e disponibilidade para dar conta das situações emergenciais. Entretanto, não podemos nos eximir do compromisso de analisar o caráter voluntarista da equipe. Algo do tipo, “salvadores da pátria”, ou “vocacionados para o sacerdócio”. O que está em jogo também é a precariedade da falta de servidores para cobrir o quadro de pessoal que estava fora, em suas merecidas compensações de horas ou em férias.

Outro trecho de um “diálogo” sugere mais elementos para o aspecto da precariedade:

Hortência: Não sei se Amarflis tb esta descansando. Sei q ficou ate tarde. Mas acho q tens q pedir e ele manda a o instrumento de saída e uma de nos assina. Depois informamos a Violeta.

Gérbera: Oi Hortência precisamos de copos descartáveis canecas de inox e panos de prato lá do deposito precisamos da liberação Concordo com a Hortência porque os materiais são urgentes

Hortência: Gérbera como falei antes, acho q Violeta ta descansando. Vamos pedir direto p (diz o nome do funcionário do depósito), assinamos o recebimento e informamos a Violeta. Vc pode pedir direto

Jasmim: Estarei na SDS às 10:30h
 Rosa: Gurias posso fazer a ponte com a Amarílis. Essa era a orientação dela
 Gérbera: E que o (diz o nome do funcionário do depósito) não ta lá e a *fulana*
 ela disse que precisa da liberação
 Rosa: Já estou vendo isso
 Tulipa: Ok...falei...c pessoal do depósito
 Hortência: Ok Rosa
 Jasmim: Autorizo o (diz o nome do funcionário do depósito) a liberar às
 fraldas! Ou quem estiver lá. OK, Gérbera!
 (...) muitas curtições
 Tulipa: E as canecas e panos de prato tb? Jasmim
 Jasmim: Também! Hortência e Gérbera! Autorizadas!
 (...) muitas curtições
 Magnólia: (diz o nome da funcionária do RH) Mande a escala do jeito q sta
 Por favor (diálogo do “Grupo ampliado” do whatsapp. 17/07/2015)

A precarização de material para atender as necessidades básicas dos cidadãos “usuários” com um mínimo de dignidade nos desumaniza. O cansaço dos corpos vai dando lugar à hostilidade e a arbitrariedade. Instituem-se relações de poder de uns sobre os outros onde perdemos nossa condição de sujeito e nos desumanizamos. Como trabalhadores, somos jogados a condições desumanas de trabalho, as quais retiram a nossa capacidade de *ser mais* e de ajudar outros também *serem*.

Uma ação também desumanizante é quando nos julgamos fora dos processos que nos constituem como “coletivo de trabalhadores” sem o devido sentimento de pertencimento, fundamental para constituir a nossa identidade de trabalhadores do SUAS. “Eu vejo que algumas pessoas são meio alienadas, tomam decisões sem conhecimento dos processos. (...) Prá mim é imprescindível que quem trabalha na gestão tenha domínio da sua área, conhecimento daquilo que está fazendo”. (Rosa, Administração). Sem negar o mérito de tomar decisões com um profundo conhecimento dos seus fazeres, é imprescindível que a crítica seja encaminhada para o coletivo de trabalhadores e não para uns e outros. E do coletivo todos somos parte.

É próprio do pensamento de Freire endereçar as críticas, não diretamente às pessoas, mas às suas ações, superando as visões personalizadas que não somam na construção de coletivos. Juntos, nos tornamos potentes para fortalecer a nossa capacidade de reflexão crítica sobre determinadas realidades na qual estamos inseridos e que nos desafiam para a busca da superação das condições de vida desumanizadoras.

4.3. A DISPONIBILIDADE PARA A ARTE DE DIALOGAR E APRENDER

O primeiro grupo que apresentou falou da importância de indicar quem tem condições para representar o conselho, mas que seja uma indicação construída, não simplesmente indicada pelo secretário e ir lá sem muita noção do que está fazendo. Também se comentou a importância da pessoa que vai representar ter informação e a compreensão para participar dos debates. Outra ideia que o grupo colocou é a importância da transparência no conselho, para dar credibilidade ao governo. (Por Aurora, memória Caderno GG, 02/2015).

O excerto da memória do grupo gestor, acima mencionado, traduz a construção da representatividade nos conselhos. Foram investidos dois turnos de trabalho sobre esse processo que, anteriormente, era resolvido no gabinete do secretário diante, apenas, da lista de servidores. Os gestores se organizaram em três grupos para discutir as implicações da participação. É possível extrair dessa construção os critérios da escolha. Primeiro que seja uma representação legítima, que represente o coletivo e não o secretário. Segundo que tenha conhecimento, informações do principal assunto do conselho e terceiro, o princípio da transparência, como viabilidade de construir a credibilidade da secretaria junto aos conselhos. Dizendo de outro modo, para participar precisa ter conhecimento e defender o princípio da transparência.

Assim que todos os grupos apresentaram suas sínteses, algumas pessoas se manifestaram. Alamanda disse: “A Hortência sugeriu meu nome e eu aceitei, mas fazendo a reflexão do grupo, (...) a (diz o nome da colega) tem mais propriedade da temática *juventude* do que eu” (Por Aurora, Caderno GG, 02.03.2015). Alamanda refletiu a partir das próprias construções do grupo, propondo alteração da sua indicação, levando em conta o critério do conhecimento a respeito da temática principal, da qual se ocupam os conselhos.

Margarida complementou a apresentação do seu grupo, colocando o seguinte:

No nosso grupo também discutimos muito e até surgiu propostas para nossas discussões, a gente entende que todos nós somos pessoas de confiança do secretário, e que requer um amadurecimento da equipe. Também utilizamos a frase “Lavar roupa suja”, acho que em muitos momentos nós nos equivocamos, utilizamos os espaços dos conselhos para lavar roupa suja e bem diz a frase, “roupa suja se lava em casa”, e a gente não está lavando em casa porque a gente não tá tendo espaço garantido dentro da SDS. Nós não vamos para o COMAS falar das nossas mazelas, nós nos entendemos em casa e depois levamos nossas propostas para o COMAS. (Por Aurora, memória Caderno GG, 02.2015)

O relato de Margarida propõe o entendimento de que todas as pessoas são de

confiança, preceito fundamental para a construção de coletivos e para a possibilidade do diálogo. Reivindica um espaço de reunião anterior as reuniões do COMAS, numa tentativa de evitar que os conflitos internos sejam levados para aquele espaço. Ao mesmo tempo em que há uma preocupação com o princípio democrático, parece haver também uma tentativa de controle da participação. Se antes as pessoas eram controladas pela figura do secretário, agora serão controladas pelo grupo.

Hibisco contesta o propósito: “A gente tá "lavando roupa suja" dentro do espaço do conselho por falta de amadurecimento? Eu acho que não, é uma questão de estratégia da forma de intervir no conselho. Colocações no grande grupo, discussão e encaminhamentos” (Por Aurora, memória Caderno GG, 02.2015).

Azaleia adverte e reforça a lógica do controle: “Espaços de debates, discussão, mas espaço que pode ser *manipulado*, cuidado com a representação que está se fazendo, acho que é defender o interesse da gestão” (Por Aurora, memória Caderno GG, 02/2015).

Jasmim se valeu de experiências em que houve reunião anterior, apontando as vantagens de uma articulação dos interesses da secretaria e, no caso do exemplo utilizado, com a mesa diretora do COMAS. Nas suas palavras:

A experiência demonstrou umas iniciativas bem boas, deu temas assim difíceis que a gente falava com a mesa antes e quando a gente chegava para reunião o Presidente já era um defensor do nosso projeto. Então a clareza da informação da gente na mesa ajuda, porque a forma com que o Presidente vai colocar é bem diferente. (Por Aurora, memória Caderno GG, 02/2015).

E para não deixar dúvidas, Cravo concordando, acrescenta na sequência da fala de Jasmim que “Isso é importante, pois direciona a votação”. O que está posto é uma tentativa de cooptação do controle social, de dificultar o diálogo de cerceamento da palavra que afeta as plenárias e, diretamente os conselheiros da sociedade civil que, nesses casos, apenas endossam os interesses dos gestores governamentais. Hibisco, recolocou suas compreensões, de certo modo, já “controlado” ou, talvez, estratégico nos sentido de viabilizar a continuidade do diálogo, parecendo se desculpar pelos tensionamentos que sua participação provocou no COMAS. Desabafa:

Mas é na diferença que a gente cresce, acho que esse é o segredo da coisa Secretário, fazer essa pré-discussão que é algo que a gente já pedia: – Afinal o que a secretaria quer da gente? E a gente nunca teve esse retorno. Então a gente acabou representando aquilo que a gente entendia de política de assistência, tentando andar numa corda bamba. Sabe, está muito complicado

fazer esse papel. (Por Aurora, memória Caderno GG, 02.2015).

Jasmim faz outra fala num tom que pareceu amenizar a lógica do “controle”, retomando uma visão pretensamente democrática.

Eu gostaria de falar dessa questão da apropriação dos projetos, que alguém vá apresentar precisa de uma discussão antes, todos os grupos colocaram. Eu também coloquei sobre essa falta de preparação, e aí nós acabamos brigando entre nós mesmos, expondo a SDS lá dentro, porque não houve uma preparação antes, mas acho que essa questão se corrige e não é aquela defesa cega do governo. A transparência precisa existir, a transparência conquista os espaços. Esse espaço de discussão anterior de tudo que for apresentado é importante. Mas, só ir ao conselho quando precisamos aprovar um projeto, isso depõe contra nós, acho que a nossa presença precisa ser entendida como uma convocação. Precisamos ter a consciência da nossa representação. Se a coisa não tá bem entendida a gente acaba representando a gente mesmo e não um representante da SDS. (Por Aurora, memória Caderno GG, 02.2015).

Dois apontamentos da fala de Jasmim são denúncias da forma como a SDS vinha se relacionando com o COMAS. Primeiro, em relação ao objetivo da participação dos conselheiros, que marcavam presença total nas plenárias diante da necessidade de aprovação de algum projeto ou de algum outro interesse da SDS. Segundo, o entendimento de que ou representamos a SDS ou representamos a nós mesmos parece estar equivocado. A participação dos conselheiros está ancorada nos parâmetros da política de assistência social, com amplas possibilidades de diálogo, com vistas a fomentar o controle social, aperfeiçoando o nível da eficácia e da efetividade das políticas públicas.

Streck e Adams (2006) pressupõem que a participação e o controle social são condição para a conquista e a garantia de direitos fundamentais. Contudo, a consolidação dos conselhos, frente às possibilidades e limites da participação e controle social, situa-se no campo contraditório de disputas e negociação de conflitos. Os autores sublinham que a institucionalização de espaços de participação fará com que existam sempre perdas e ganhos, riscos e possibilidades que são próprias de duas lógicas e tempos diferentes: a dos movimentos sociais e dos gestores do Estado.

Controle social, financiamento, gestão descentralizada, participativa e compartilhada, processos, procedimentos, atividades, planejamento, operacionalização, monitoramento, avaliação, todos exigem o aprender de novos saberes e uma permanente atualização. Para atender esse novo contexto da política de assistência social a LOAS no seu Art. 19, inciso IX coloca em evidência a necessidade de formular política para a

qualificação sistemática e continuada de recursos humanos. A norma operacional básica de recursos humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS/2006) confirmou tal perspectiva que, por ser “permanente”, nunca estará finalizada. Para o desafio de implementá-la estão convocados todos os que contribuíram, estejam contribuindo ou pretendam contribuir para a profissionalização do SUAS e consolidação da Assistência Social enquanto política pública de direito.

Vamos então, à contribuição desse estudo, iniciando pelas interrogações de Hortência: “A gente tem que promover capacitação. Quem vai promover? Nós vamos estar sempre contando com profissionais de fora? Não. Nós temos que começar por nós, por dentro da secretaria” (Hortência, Serviço Social). Há muitas formas de aprender a conhecer e o destaque assinalado aqui é um aprender por dentro da SDS, iniciado pelos trabalhadores. Logo, estamos tratando de autoformação, que significa a capacidade e a necessidade de refletir e teorizar sobre e a partir das próprias ações. Uma oportunidade que os trabalhadores têm de socializar seus próprios saberes e conhecimentos, inventar metodologias e aprender juntos.

“Então a gente começou este estudo e percebeu que o setor onde eu estava naquele momento era o setor da vigilância socioassistencial com outra nomenclatura”. (Ires, Acadêmica de Serviço Social). O depoimento de Iris denota que “estudar” é uma ação cotidiana necessária para aperfeiçoar o seu ofício.

Iniciamos o grupo de estudos que é o momento em que cada educador vai ficar responsável em trazer um assunto (...). Tivemos uma conversa dias anteriores com uma menina que sofreu abuso sexual (...). Isso tá muito latente na turma e também entre os educadores. Então a gente falou sobre isso ontem e veio muitas questões. Foram duas horas que elas puderam sentar para falar sobre isso. A (diz o nome da educadora) foi a responsável pelo dia de ontem, ela que selecionou o texto sobre abuso. (Malva, acadêmica de Serviço Social).

Malva, relata uma prática de “grupo de estudos” que se origina de uma necessidade imediata de encontrar alternativas para problemas que angustiam o fazer dos trabalhadores. Não são poucas as vezes que nos surpreendemos com a inventividade e as riquezas presentes no “cotidiano educativo” das organizações. Neste caso, relatado por Malva, são os educadores que conduzem a formação deles *para e com* eles mesmos, atestando que podem e são capazes de contribuir e participar na implementação da política de educação permanente.

Eu acho que a gente peca muito, nas responsabilidades e no estudo da política de todo o trabalho que estamos inseridos. Isso acaba trazendo muitas falhas no decorrer do processo. (...) Bom, deveria ter um grupo de estudos, de repente, da política, das leis, de repente é isso, as pessoas estarem capacitadas prá poder fazer a gestão. (Rosa, Administração).

O depoimento de Rosa corrobora com o que dissemos anteriormente, quando enxerga um tipo de problema, “as falhas no decorrer do processo”, uma das saídas imaginadas por ela é um “grupo de estudos” específico para tratar das normativas do SUAS. O “grupo de estudos” é de natureza instrumental, isto é, capacita as pessoas para uma necessidade específica do “fazer cotidiano” e também do ponto de vista imediato.

Freire justifica as razões da existência de uma política de educação permanente:

A educação é permanente não porque certa linha ideológica ou certa posição política ou certo interesse econômico o exijam. A educação é permanente na razão, de um lado, da finitude do ser humano, de outro, da consciência que ele tem de sua finitude. Mais ainda, pelo fato de, ao longo da história, ter incorporado à sua natureza não apenas saber que vivia, mas saber que sabia e, assim, saber que podia saber mais. A educação e a formação permanente se fundam aí. (FREIRE, 2001a, p. 12).

O que parece estar ausente do debate em torno da formação, do conhecimento é de um tipo de formação que trate dos fins da política de assistência social no seu sentido mais amplo, que é justo da emancipação do ser humano, das pessoas que têm suas vidas desumanizadas pela opressão e pela dominação social. Por ocasião da nossa entrevista, conversávamos com Papoula justo sobre essa condição, esse estado de desumanização dos sujeitos e como mudar as nossas lógicas de compreensão e de conhecimento para chegarmos mais próximo dos objetivos fins da assistência social. Ela disse: “Eu fui me dar conta quando voltei a estudar, especialização, mestrado (...). Não é que sejamos profissionais ruins, não é dessa ordem. É que a gente foi se constituindo, aprendeu fazer desse jeito e precisa aprender de outro” (Papoula, Psicologia).

Freire (2000a) aponta uma alternativa, de adotarmos a percepção de uma educação crítica que não pode dispensar a percepção lúcida da mudança que é reveladora da presença “interveniente” do ser humano no mundo. Faz parte desta percepção lúcida da mudança a natureza política e ideológica de nossa posição em face dela, independentemente de estarmos conscientes disso ou não. A mudança do mundo implica a dialetização entre a denúncia da situação desumanizante e o anúncio de sua superação, significa aquilo que está no horizonte da política de assistência social e,

como trabalhadores do SUAS, podemos dizer que isso significa também “o nosso sonho”.

No entanto, uma percepção crítica frente às mudanças necessárias para elevarmos os níveis de dignidade humana não se faz com autoritarismos. Hortência descreve as dificuldades com a primeira gestão dita de esquerda na história do município de Novo Hamburgo, do ponto de vista da política de assistência social. Vejamos o seu depoimento:

Eu não via um partido de esquerda e, prá mim foi muito dolorido ver que também um partido de esquerda pode ser muito autoritário. Eu achei que seria uma gestão mais compartilhada, uma gestão pensada com todos, mas não, vinha: - *eu quero um projeto amanhã* e, tu estavas nos projetos, não sei se contigo aconteceu. Mas eu cheguei a receber uma ligação no domingo: - *eu quero um projeto prá manhã*, mas assim, muito autoritária. Também disse, eu escutei isso: - *eu quero a implantação de uma Casa Lar, se der certo é mérito teu, se não der a culpa é tua*. Uma gestão, muito, muito autoritária, nada compartilhado. (...) E com fundamento em Paulo Freire (e Madre Tereza de Calcutá). (...) Uma segunda gestão, do mesmo partido, um pouco mais aberta em termos de criação conjunta dos projetos. Só prá tu ter uma ideia Lótus, a questão do gerenciamento financeiro, a gente não tinha noção do quanto era disponibilizado para casa serviço, em que poderia ser utilizado, quanto tu disponha para gastar. E a gente nem sabia se aquela compra de papel ofício, por exemplo, era feita com o dinheiro que tu tinhas responsabilidade. As compras eram feitas assim, sem a participação dos gestores. Isso mudou e isso foi um avanço e, eu espero que continue assim. (Hortência, Serviço Social).

Hortência esteve numa relação muito próxima com a gestora, cuja prática se revelava autoritária. Já a Margarida trabalhava em uma “unidade da assistência social” fora do espaço físico da gestora. Ela também depõe sobre esse momento.

Um legado do PT foi a preocupação de organizar esses espaços e descentralizar o atendimento. Quando eu me lembro da secretária, eu me lembro dela dizendo de tirar as pessoas do prédio porque a gente precisava dar conta da territorialidade e isso foi muito bacana. Ao mesmo tempo, em termos de participação, já que estamos falando sobre isso, nós não participava, eu me sentia muito num processo de determinação, eram poucas pessoas que interagiam com essa gestora e que conseguiam fazer trocas, e desse pouco vinha uma determinação e aí, cumpria-se, mais ou menos nessa linha. Então reconheço os avanços, a formatação da política de assistência social, mas reconheço também do quanto era uma imposição, do quanto não havia troca, não havia espaço para discussão. E aí, mudamos, entrou o secretário. Por mais que ele tenha várias questões que a gente questiona e queira que ele seja, inclusive, mais enérgico, que cobre mais, ele nos deu essa possibilidade e essa abertura para o exercício e a organização da participação, de poder estar discutindo, questionando prá de fato exercer a democracia. De organizarmos espaços de participação e termos um processo mais democrático. Isso foi um legado dele. De nos possibilitar essa discussão, troca, questionamento, enfim. (Margarida, Serviço Social).

Uma consideração possível é que ambos os depoimentos apontam para as contradições presentes nos projetos de esquerda que apresentam práticas fundadas no modelo totalitário. Freire nos ajuda a resistir contra qualquer prática autoritária porque a radicalidade democrática é uma das suas concepções mais sólidas e permanentes. Assim, podemos afirmar com absoluta convicção que a “humanização não se fará com práticas da dominação humana” e sim com práticas democráticas. Esse entendimento fica evidente em ambos os depoimentos. Numa primeira gestão o diálogo é inviabilizado porque não há a necessária disponibilidade para que ele aconteça, conduta condizente de uma gestão autoritária. “Sempre insuportável nas esquerdas foi seu sectarismo e dogmatismo, que as fazia quase *religiosas*, arvorando-se em donas da verdade, seu excesso de certezas, seu autoritarismo, sua compreensão mecanicista da História e da consciência”. (FREIRE, 2000c, p. 38).

O *(ab)uso* do nome de pessoas como Paulo Freire e Madre Tereza de Calcutá serviu para legitimar e amenizar o efeito de práticas coercitivas. Como pesquisadora, mas também trabalhadora do SUAS, sou testemunha de presenciar reuniões em que a palavra era negada, e ao final os participantes saíam, contraditoriamente, sob o efeito da frase que virou *slogan* do gabinete: “Não devemos permitir que alguém saia da nossa presença sem se sentir melhor e mais feliz”. (Madre Teresa de Calcutá).

Talvez o efeito mais nefasto da gestão autoritária tenha sido o desencorajamento dos trabalhadores com vínculo empregatício denominados cargos de confiança – CC, em assumirem atitudes proativas de caráter político partidário. Uma trabalhadora CC, mas que também tem vínculo de concursada nega a sua relação com o partido. Numa frase em que ela fazia um discurso semelhante ao de Margarida e Hortência ela diz: “Com a entrada do PT, e eu não sou partidária...”. Na discussão sobre a participação dos trabalhadores nos conselhos de direitos, Gardênia diz o seguinte:

É de interesse que nós como CC's participamos dos conselhos? Eu acho que a gente tem que pensar não só na política partidária, mas na política pública, quando a gente vai nomear as pessoas para participarem dos conselhos, acho que a gente tá deixando de fazer isso, desde que a secretária entrou na discussão que era que tivesse um CC lá para defender os interesses do governo, mas a gente tá se reunindo para defender o interesse da política pública. Amanhã eu posso não estar aqui... (Por Aurora, Caderno GG, 02.03.2015).

Gardênia buscava um lugar de aceitação, de acolhida no grupo, na composição da nova gestão da secretaria, durante o segundo mandato do PT. Sua fala parece denotar

um tom reconciliatório, quase que um pedido de desculpas pela prática da militância partidária. Outro trabalhador CC e também concursado é cauteloso em seu discurso:

Eu me filiei no partido dos trabalhadores num período, eu deveria ter uns 19 ou 20 anos, hoje estou com 43, então bem no início do Partido dos Trabalhadores se tinha toda uma discussão e muitas propostas que a gente defendia e ajudou a construir. Há bastante tempo, eu não me desfiliei, mas eu não atuo mais, partidariamente. Eu entendi e tenho defendido que a construção de políticas públicas, como sociedade ela é muito maior em comparação a um partido (Hibisco, Pedagogia)

O trabalhador CC mais ousado é Cravo:

Acho que política todo mundo faz, nós trabalhamos com a política de assistência social (...). Na política partidária, essa política que me mantém aqui, eu acho que eu deveria render mais, como todas as pessoas aqui dentro que têm esse vínculo. Mas, nos falta um pouco de estrutura, de respaldo para isso (...) esse link político, tinha que ser mais forte da secretaria como um todo. (Entrevista/2016/ Rodrigo/ Gerente de mobilização).

Cravo diz não ter respaldo para atuar partidariamente porque suas atuações eram comandadas pela secretária anterior. Quando se viu “livre” para fazer essa militância, não se sentiu legítimo. A respeito do PT, Freire aspirava “um partido que, sendo popular não é populista, sendo revolucionário, não é autoritário; sendo democrata não é democratista, sendo educador se reconhece como educando dos movimentos sociais populares” (FREIRE, 2001b, p. 28). Freire aspirava um partido coerente, comprometido com um projeto de sociedade para *ser mais*. Quando na prática isso não ocorre, conforme as evidências registradas, ocorre um aniquilamento da própria militância, pois ela já não tem mais o que testemunhar.

4.4. A LIBERDADE COMO PRINCÍPIO MÁXIMO DAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS

Quando a gente fala em participação a gente tem um leque muito grande de ações que, talvez, a gente poderia fazer, e a gente, às vezes, se limita a fazer determinadas coisas, só dentro do trabalho. Eu poderia participar mais na comunidade, mas eu participo mais na área da assistente social para o meu trabalho, lá no meu bairro eu não me envolvo com as coisas de lá, entende? Então fica atrelada ao meu profissionalismo essa participação (pausa). Vejo que as pessoas, por exemplo, os usuários que frequentam aqui a Fábrica, têm uma limitação também nessa participação. (Gerânio, Biologia)

Gerânio escolheu participar da política de assistência social que está atrelada à sua vida profissional, mas considera que existem outras possibilidades. Assim, “estamos, vivendo o paradoxo da escolha como destino, porque é impossível não

escolher entre os possíveis (...). Até mesmo *não escolher* é uma escolha, uma renúncia a alguma possibilidade. É, portanto, uma impossibilidade não escolher”. (Melucci, 2004, p. 63).

Se participar é uma escolha então escolher é um ato de liberdade, “concebida como o modo de ser o destino do homem, mas por isto mesmo só pode ter sentido na história que os homens vivem” (WEFFORT, 1967, p. 13).

Uma conselheira do COMAS reforça a ideia da participação como escolha e como direito da pessoa. Convoca a vontade e o dever de participar dos cidadãos presentes na conferência, referindo que “hoje a gente tem direitos e a gente sabe que tem o direito de participar. Então se a gente não pode participar de tudo, participa de alguma coisa da comunidade... Isso é fundamental” (SDS, Relatório da Conferência, p. 29, 27.08.2015).

Ah, uma vez por mês acontece também um trabalho, isso é uma coisa que nós precisamos evoluir, que é o intergeracional (...). Eles lanchavam juntos, os avós, os grupos de adultos, principalmente os vovôs com as crianças, só que os vovôs não quiseram mais. As crianças eram uns mimos com eles, pegavam na mão, serviam café, mas alguns não gostavam. Então a gente respeita e na assembleia os vovôs decidiram que não lanchariam junto com as crianças. (Malva, Acadêmica de Serviço Social).

A vivência intergeracional relatada por Malva, mais do que a capacidade de escolher parece focalizar os conflitos de gerações, pois a afetividade está muito presente na interação realizada entre os grupos etários. Na política de assistência social, depois do segmento da infância e da adolescência, são os idosos que vêm se constituindo em um ciclo de vida emergente, como consequência do expressivo aumento da longevidade humana, mas também pela situação de “isolamento social” que muitos idosos estão submetidos.

Uma educação que problematize as formas de tratamento entre as crianças e os idosos, possivelmente possa abrir caminhos para que juntos passem a conhecer e exercer a liberdade, aprendendo a “escolher” de forma responsável. Observando os grupos intergeracionais que frequentam (deveria ser de que participam) os serviços de convivência da SDS, podemos afirmar que as relações intergeracionais podem ser solidárias, reduzindo consideravelmente os conflitos. Um diálogo aberto, solidário, sincero e construtivo entre as gerações fortalece o engajamento dos participantes para as

mudanças necessárias porque no fim das contas “ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão”. (FREIRE, 2005 p. 58).

Outro ponto de vista da reflexão desse estudo é o da “diretividade” ou da “centralidade”, dimensões inviabilizadoras da liberdade e, conseqüentemente da participação.

Algumas pessoas chegavam a me dizer nas reuniões: - *Tu é que manda, tu é que vai determinar tal coisa.* Ah, tudo bem, eu sou o responsável, se eu mandar a pessoa vai ter que fazer, é isso? Mas, eu prefiro que não seja assim, eu prefiro que a pessoa tenha noção que o que ela está fazendo é porque a responsabilidade é dela e não porque eu a mandei fazer. (Gerânio, Biologia).

É obrigação do sujeito que, reconhecendo-se como autoridade legítima e responsável por um coletivo, instale processos de trabalho dialógico e relações horizontalizadas. Embora ao gestor seja atribuída a função de coordenar as ações numa determinada Organização, sua presença e postura será sempre de autoridade, nunca autoritária, tampouco do tipo *laissez-faire*. O gestor, imbuído de sua autoridade legítima, potencializa práticas respeitadas em sua organização.

Estruturas administrativas a serviço do poder centralizado não favorecem procedimentos democráticos. Um dos papéis das lideranças democráticas é, precisamente, superar os esquemas autoritários e propiciar tomadas de decisão de natureza dialógica. O *centralismo* brasileiro, contra que tanto lutou Anísio Teixeira, expressa nossas tradições autoritárias e as alimenta. (FREIRE, 2000c. p. 45).

A reflexão de Gérbera complementa a visão da responsabilidade pela manutenção dos processos democráticos. Na sua percepção e palavras:

É uma responsabilidade que está em nossas mãos. Nós que somos concursados temos que tocar porque temos conhecimento do que estamos fazendo. Temos essa responsabilidade de ajudar a construir, mesmo não estando diretamente na gestão. Tenho plena consciência disso. (...) A gente amadurece, a gente fica velha e isso tem que servir para alguma coisa (risos). (Gérbera, Nutrição).

Destacamos a aprendizagem da autonomia que implica em responsabilidade, sem a qual, na perspectiva de Freire, não seríamos livres porque a liberdade é uma conquista e não uma benesse que alguém possa nos conceder. Por isso ela exige disciplina e permanente busca. Gérbera ilustra um processo emancipatório resultante de uma intencionalidade assumida com a política de assistência social por aqueles que são comprometidos com a transformação das condições de vida e de existência dos cidadãos “usuários”. Em relação à disciplina, Freire diz que:

A disciplina da vontade, dos desejos, o bem-estar que resulta da prática necessária, às vezes difícil de ser cumprida, mas que devia ser cumprida, o reconhecimento de que o que fizemos é o que devíamos ter feito, a recusa à tentação da autocomplacência nos forjam como sujeitos éticos, dificilmente autoritários ou submissos ou licenciosos. Seres mais bem dispostos para a confrontação de situações limites. A liberdade que, desde cedo, veio aprendendo, vivencialmente, a constituir sua autoridade interna pela introjeção da externa é que vive plenamente suas possibilidades. As possibilidades decorrem da assunção lúcida, ética, dos limites e não da obediência medrosa e cega a eles. (FREIRE: 2000a. p. 35).

O depoimento a seguir tensiona autoridade e licenciosidade:

Falta um posicionamento de gestor, de ele poder se colocar enquanto secretário. Também deve chamar os diretores porque esse chamamento ocorre pelo gabinete e, normalmente, ele não ocorre. Ele ocorre quando nós pedimos, quando algum diretor vem e, normalmente, quando a gente vem é porque a gente está com a corda no pescoço, que não conseguiu resolver de outra forma e se pede então, esse momento de troca, de discussão. (Margarida, Serviço Social).

Por um lado, o depoimento acima, nos faz pensar que a cultura de trabalhadores subordinados ou pouco autônomos reclama constantemente por uma gestão verticalizada e centralizadora. Também trabalhadora do SUAS, testemunhei a indisponibilidade para dialogar, se encontrar e trabalhar junto. Essa compreensão havia se tornado “senso comum” e aqui “senso comum” significa “saber compartilhado”. Uma vez que a autoridade legítima não desempenhava a sua função, abria precedentes para que práticas licenciosas se estabelecessem, como: pouca frequência de duas gestoras na secretaria, uso pessoal de carros e do serviço dos motoristas, retirada de equipamentos da secretaria sem autorização, descumprimento das funções de gestor, entre outras. Havia uma espécie de “muro invisível” na secretaria que apartava serviços e pessoas.

Por outro lado, reclama-se por uma prática legítima de autoridade que fosse capaz de promover os “encontros” para a tomada de decisões pertinentes ao fazer da gestão, além de promover francos “enfrentamentos” das “rusgas” existentes nas relações interpessoais.

Freire (2005) refere que a licenciosidade, assim como o autoritarismo são rupturas do equilíbrio tenso entre a autoridade e liberdade. O autoritarismo é a ruptura em favor da autoridade contra a liberdade e a licenciosidade, a ruptura em favor da liberdade contra a autoridade. Autoritarismo e licenciosidade são formas indisciplinadas

de comportamento que negam o que o autor chama de vocação ontológica do ser humano - *ser mais*. De modo geral, frequentemente os autoritários consideram o respeito indispensável à liberdade como expressão de incorrigível espontaneísmo; e os licenciosos descobrem autoritarismo em toda manifestação legítima da autoridade. O mais difícil é manter a posição democrática, coerente com seu sonho solidário e igualitário, para a qual não é possível autoridade sem liberdade e esta sem aquela.

Eu não vejo o gestor, e quando eu falo em gestor eu estou falando do prefeito e do secretário, eu não sei se eles têm a dimensão da responsabilidade e essa intenção. Eu vejo os servidores, nossos colegas fazendo de tudo para abrir um novo espaço, para atender, executar novos serviços (...). E eu vejo que é muito difícil o nosso papel, como gerente, de enfrentar algumas forças que não têm interesse de criar novos serviços e a gente está ali no meio. Por exemplo, o judiciário nos cobra que tenha esse serviço (...), o prefeito não responde para o judiciário, ele passa pra nós responder. E eu tenho que responder de uma forma que não seja dito que o meu secretário, que o meu prefeito não tem interesse. (Orquídea, Serviço Social).

O que se desenha com o depoimento de Orquídea é parte do que já tratamos acima. A falta de autoridade competente e legítima do Estado cede espaço para o autoritarismo, representado pela sentença judicial, que deveria ser um último recurso a ser utilizado. O discurso de orquídea desvela uma prática comum no cotidiano da Secretaria de Desenvolvimento Social e suspeitamos que nas demais secretarias também. São jeitos de operacionalizar a gestão na qual se legitima a irresponsabilidade como estratégia para driblar a burocracia e poder acessar os recursos destinados às ações judiciais.

Na experiência da SDS, os serviços terceirizados são vinculados à proteção social especial de alta complexidade em que os sujeitos, necessitados do serviço, já tiveram todos ou muitos dos seus direitos violados. Esse jeito de fazer gestão é antidemocrático porque há opressão de uns sobre outros e os governantes se desresponsabilizam, legitimando o desrespeito com os serviços públicos, os trabalhadores e os cidadãos. A “rebeldia” freiriana pode contrapor essa cultura de desrespeito e, mais do que representar obstáculos para a democratização, representar motivos para lutar mais.

4.5. AS COMPREENSÕES MULTIFACETADAS DA PARTICIPAÇÃO

Uma primeira compreensão é de natureza **problematizadora**, ou seja, quando o “texto falado” ensaia uma análise sobre a realidade problema.

Azaleia – Eu não vejo os conselhos como um espaço que a gente tenha que se defender, é um espaço de construção e algumas defesas. Tu não tens que ir já com armadura.

Margarida - E pelo que eu entendi a ideia é que não venha só o titular, que venha os titulares e os suplentes para todas as plenárias, eu entendi que era essa a provocação. (...)

Gardênia – Esse “conselho da cidade” já existe há uns quatro anos, eu fui a umas três reuniões nesses quatro anos, eles continuam discutindo regimento. (Por Aurora, Caderno GG, 02.03.2015).

O diálogo entre as gestoras denota preocupação com a participação representativa nos conselhos. Expõe-se o cuidado em relação às construções que se deva fazer nestes espaços, evitando o aparelhamento dos mesmos, ou seja, que eles sirvam apenas aos interesses do Estado.

Nesse rol de preocupações surge o entendimento de que a participação deve ser efetiva, tanto dos titulares quanto dos suplentes. O que ocorre é que o conselheiro suplente empresta o seu nome para dar conta de uma representatividade simbólica. Necessariamente não expressa o compromisso sequer da presença no conselho para o qual foi designado, exceto em caráter de substituição ao titular.

Gardênia, que representava a secretaria no “Conselho das Cidades”, confessa que num período de quatro anos participou de três encontros, digo, frequentou porque quando afirma que “eles continuam discutindo o regimento” se coloca fora da discussão, ou dito de outro modo, não pertenceu àquela ação de “discutir o regimento”. Sem pertencimento não há participação.

Em nível nacional, o Conselho das Cidades foi criado no ano de 2004 com a finalidade de instrumentalizar a gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Como é da natureza desse tipo de Conselho, se constitui como órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. Em Novo Hamburgo este conselho, assim como outros, existe para cumprir as funcionalidades burocráticas da gestão.

Em muitos casos, os conselhos foram criados pelo Poder Executivo apenas em função da condição que a legislação federal preconiza desde 1996, para

que os municípios possam acessar os recursos financeiros. A existência jurídico-formal, por si mesma, não contribui na mudança da cultura política e na ampliação da participação cidadã. Mas, mesmo nos casos de práticas não democráticas, através do princípio da contradição, é possível valorizar os conselhos pelo seu potencial participativo. (STRECK e ADAMS, 2006, p. 113).

O depoimento abaixo dá evidências dos tensionamentos existentes no segmento dos conselheiros que representam o governo.

O Conselho da Assistência Social era composto única e exclusivamente por gestores, por pessoas com cargo de confiança. As pessoas que trabalhavam nos CRAS, nos espaços da rede que atende diretamente a população, não participavam de reunião alguma do Conselho, como é que tu vai potencializar a participação desse usuário, se as pessoas que trabalham lá, não têm noção da importância dele ou a dimensão, mesmo que seja dos conflitos, das disputas que tem lá dentro? (...) a gente conversava nos “corredores” da importância disso e, a partir da defesa no grupo gestor, a gente conseguiu garantir isso e foi uma peleia interna muito grande porque teve que se abrir espaços prá isso. Hoje se não me engano tem 3 representante de CRAS e 2 representante de CREAS. (Hibisco, Pedagogia).

O “texto falado” de Hibisco revela a correlação de forças provocada pela percepção de alguns gestores a respeito da representatividade nos conselhos: os trabalhadores que estão vinculados, mais diretamente nos serviços, com a população são “pessoas chaves” para assumirem a função de conselheiros. Esta visão amplia a capacidade dos “técnicos” se apropriarem do controle social. Acredita-se que, a médio e longo prazo, esta é uma estratégia que poderá resultar em qualidade da participação dos trabalhadores e dos cidadãos “usuários”.

Outra nuance percebida no texto de Hibisco trata da comunicação que acontece “nos corredores”, ou seja, fora dos espaços legítimos de reunião, demonstrando que ainda não alcançamos níveis desejáveis da democracia. Se a articulação deste tipo de debate precisa acontecer “nos corredores” é porque não há, nos espaços legítimos de comunicação, a disponibilidade autêntica para o diálogo.

Por razões particulares, Azaleia ausentou-se por um período do grupo gestor e, certo dia, me chamou para conversar. Pedi autorização para gravar porque tudo o que acontecia me interessava que fosse transformado em “texto”. Ela, provavelmente, se dirigiu para mim por saber do interesse que eu tenho quando o assunto é “participação”. Em tom de desabafo disse:

Para algumas pessoas é apenas uma agenda. Eu quero resposta disso, quero resultado, quero poder participar daquilo que eu estou. Não vou lá como ouvinte, tanto que falo várias vezes (...). Então prá mim o grupo não está

tendo muito resultado. Por outro lado, penso que estamos conseguindo dinamizar os processos na secretaria, conseguimos ampliar o olhar pra população que estamos atendendo. (...) Talvez eu esteja angustiada em relação às respostas. (Azaleia, Serviço social).

Presenteamos-nos com um longo tempo tecendo considerações sob as nossas dificuldades em consolidar espaços democráticos, da história da assistência social e de quanto e como esta história nos tinha marcado, do respeito pela construção coletiva, de como, do lugar de “técnicas” e não de “gestoras”, poderíamos colaborar ou atrapalhar o trabalho da gestão. Respeitosamente, divergimos em muitos pontos de vista, mas ao final, entendemos a angústia que gerara tantos outros questionamentos não mais como busca por respostas, mas como desejo de “participar mais”.

A autora do depoimento que segue explicita o jeito como vai aprendendo sobre participação na medida em que trabalha considerando a participação do outro.

A assistência precisa sim da participação, daí quais essas participações então? Pensando nisso tudo que a gente vem fazendo da vigilância também precisa ter a participação do usuário porque é outro olhar (...). Até certo momento eu escutava muito sobre participação em relação ao conselho, controle social, mas não na construção dos serviços. (...) Aí eu comecei a apresentar, não só para os gerentes e diretores, mas também para os espaços. Aí lá nos espaços eu percebi que tinha que ter essa parte para o usuário, para a população. Mas essa apresentação tem que ser diferente, (...) algo dinâmico. (...) Não podia ser uma apresentação que eu ficasse lá falando, falando, falando e daqui a pouco eles iam dispersar, não iam querer ficar mais. Aí foi quando a Mari veio com a ideia do mapa falado e aí eu comecei a pesquisar coisas nesse sentido. (Ires, Acadêmica de Serviço Social).

Dialeticamente, Ires vai descobrindo o seu jeito de construir a “vigilância sócioassistencial” na comunhão com os seus interlocutores, pois permite “ser tocada pela realidade”, entende que a vigilância não é da gestora que habita nela, em relação aos outros, e sim vigilância de todos em relação às ações dos homens que fazem acontecer a política de assistência social. Descobre que a participação é um “modo de estarmos no mundo e com o mundo”, superando a visão equivocada de que o controle social pudesse ocorrer apenas com as “participações” que integram os conselhos. Aprende também que precisa acessibilizar a comunicação para os cidadãos “usuários” e se coloca na busca e na invenção de metodologias que garantam a prática do diálogo. Sua postura diante da realidade que lhe cerca é curiosa e indagadora. Ela parece saber que:

O mundo não é. O mundo está sendo. Como subjetividade curiosa, inteligente, interferidora na objetividade com que dialeticamente me relaciono, meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre,

mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências. Não sou apenas objeto da História, mas seu sujeito igualmente. No mundo da História, da cultura, da política, constato não para me adaptar, mas para mudar. (FREIRE, 2000b, p. 85).

Malva diz enxergar a participação com muita clareza, que hoje é bem diferente de tempos idos. De fato, não só o depoimento, mas a prática de Malva revela um empenho com o compromisso da participação.

O que eu vejo hoje é um grupo inteiro pensando junto que vai desde a secretária até o educador, até a ponta, o usuário; é todo mundo pensando no trabalho, vejo uma diferença muito grande (...). Não é que existe uma receita, mas está todo mundo pensando, organizou seu trabalho, não vejo mais essas crianças, tipo eles precisam daquele lugar, necessitam, não eles fazem parte, estão ali, tem um olhar diferente. (Malva, acadêmica de Serviço Social)

No cotidiano da organização, pela qual Malva é responsável, o exercício da “palavra” é ação. Os “grupos de convivência”, por ciclo de vida, assim como o ensaio de grupos intergeracionais, que não foi foco desse estudo, nos dariam elementos que comprovariam essa prática em que o exercício da participação acontece. Não como participação efetiva, mas como aprendizagem, caminhos para a consolidação dela. “Hoje é um grupo inteiro pensando junto”, pode não significar “exatamente isso”, mas com base na investigação podemos afirmar que existe, por parte de muitos, uma vontade, uma disponibilidade para trabalhar com lógicas que sejam mais democráticas. Mas isso, de fato, não representa que seja uma prática de todos.

Dito isso, analisemos um excerto da entrevista com Malva:

Mari – Fala um pouquinho do grupo gestor.

Malva – Ai, eu nem estou indo muito.

Mari – Então fala de como tu se sente quando vai.

(Malva fazia gestos que não queria falar, sacudindo a cabeça negativamente)

Mari – Tu não queres falar? Por que tu não queres falar? Vamos falar sobre o motivo de tu não querer falar então.

Malva – Não tem o que falar.

Mari – Tu achas que aquele espaço não contribui?

Malva – Contribui, mas eu não estou participando, não aderi, talvez precise repensar melhor sobre isso, qualquer coisa que eu falar vai ser imaturo agora.

Mari – Não tem problema, não existe uma ideia madura...

Malva – Talvez minha expectativa fosse outra, talvez eu estivesse muito na queixa.

Mari – Fala um pouco da tua expectativa.

Malva – Não sei o que falar, sério, de verdade.

Mari – Tu achas que tu estavas na queixa?

Malva – É.

Mari – Mas tu consideras aquele espaço importante?

Malva – Eu acho que sim, eu considero, não, acho não, é sim importante, talvez eu não desse tanta importância, não estou dando tanta importância.

Mari – Ok. Vamos deixar assim então.

Malva – Eu preciso pensar, puxão de orelha sabe, mas eu preciso pensar sobre isso.

Esse momento é rico para pensarmos a “contradição”, pois no decorrer da entrevista que antecedeu esse momento, Malva falava empolgadamente sobre as experiências com os grupos de convivência. Não só discursava, mas apresentava elementos que “corporificavam” a sua fala. Ao relatar sobre as assembleias e como cada participante fazia os seus registros, Malva mostrou os diários, “documentos” que estavam guardados na sala da “coordenadora”. Ao mesmo tempo em que estavam guardados, estavam disponíveis e visíveis aos olhos de qualquer um que adentrasse na sala.

Sobre esse excerto também nos debruçamos com os “pesquisadores colaboradores” e uma compreensão possível se dá pela “contradição”, pois Malva, ao mesmo tempo em que luta para que no seu espaço de trabalho as oportunidades de participação se intensifiquem, por outro não é tão participativa no grupo gestor, enquanto parte do coletivo. Outra evidência, talvez, da “cultura do silêncio” ou certo constrangimento por ter se dado conta da própria contradição. Ou ainda, a nossa incapacidade de fazer “boas perguntas” como pesquisadores.

Uma segunda compreensão de participação que trataremos a seguir se apresenta de forma **reivindicativa** interesses pessoais ou específicos de uma determinada organização ou segmento.

Durante o espaço de manifestações dos participantes da conferência municipal de assistência social uma cidadã “usuária” diz: “Meu filho estuda no CIEP e não tem professor. Falta professor todo dia. Alguém podia ver isso aí?”. Logicamente quando a cidadã diz isso, ela denuncia não só a falta de professores do filho, mas de toda a comunidade escolar. E, para os propósitos da conferência em si, ela contribui muito. Porém a sua participação é de interesse individual. Na ocasião o Presidente do COMAS se manifestou: “Essa é uma demanda da educação. É claro que através da assistência social, podemos fazer que a garantia de direito chegue na educação” (SDS, Relatório da Conferência, p. 18, 27.08.2015). O presidente do COMAS, na sua fala, indicava o princípio da intersetorialidade que é pensada fora da descentralização, por isso, estrategicamente na sua execução se leva em conta territórios e organizações com

habilidades e expertises diversas capazes de olhar para as múltiplas dimensões de um indivíduo, de uma família, de uma comunidade, cidade, enfim. Enquanto que na lógica setorial as estruturas estão organizadas para funcionar de forma isolada, na intersetorialidade elas estão organizadas para funcionar juntas.

Também no espaço da conferência um conselheiro do COMAS faz o seguinte depoimento:

Queria também pedir forte, o conhecimento do trabalho que é executado pelas ONGs, pelas associações, pelas igrejas, pelas pactuações de metas... Aí eu tomo a liberdade de dizer que não avançamos na pactuação de metas. Então pediria muito forte que essas pactuações sejam revistas nos seus valores. Os valores são muito abaixo daquilo que realmente deveria ser pactuado. Teria outras questões, mas a questão do RH (...) e isso é um desafio sim, se queremos repensar um SUAS para 10 anos, a importância de termos um RH qualificado que dê conta do trabalho. (SDS, Relatório da Conferência, p. 16, 27.08.2015).

A fala do conselheiro é propositiva em termos daquilo que é deliberação da conferência, mas reivindicativa uma vez que defende os interesses das organizações não governamentais no que diz respeito às pactuações das metas de atendimento. Enquanto as ONGs defendem e pedem aumento das metas pactuadas, tanto em termos de quantidade de metas como de valor financeiro, os gestores governamentais (internamente e não na conferência) compreendem que as pactuações, que são as terceirizações dos serviços, enfraquece a assistência social como política pública, desresponsabiliza o Estado. Na conferência esse conflito não se estabelece porque este debate das terceirizações, nessa lógica, não chega a ser pautado. Na medida em que essas grandes “tensões” ficam “guardadas” a política de assistência social não avança no sentido dos seus fins.

Abordaremos agora a participação **avaliativa**, uma terceira compreensão como sendo aquela em que as pessoas discorrem de modo a avaliar uma determinada situação.

Um adolescente de 14 anos, participante de uma das Unidades de Referência da Assistência Social (URAS) se manifestou na Conferência avaliando o trabalho: “A URAS é boa, mas bom mesmo são as brincadeiras, as atividades que os professores fazem (...). É a minha segunda família. Precisa mudar as áreas de lazer, mais professores, mais pessoas lá dentro para trabalhar” (SDS, Relatório da Conferência, p. 17, 27.08.2015).

Hortência faz uma avaliação do OP:

O OP aqui em NH que, por alguns anos, o OP teve uma importância bastante grande. E, nessas reuniões do OP a gente se mobilizou. Levamos os moradores de rua, adolescentes que estavam no serviço de Acolhimento. Bem, podemos trabalhar com eles a importância da participação e estar acompanhando. E isso não durou muito tempo. Aqui em NH, acho que durou no máximo uns 3 anos, assim, que esteve no auge. (Hortência, Serviço Social).

A avaliação de Hortência revela o “aparelhamento” do Estado através do seu potencial “mobilizador”. Era de interesse do governo a criação de serviços, como: Fábrica da Cidadania, Espaço físico para a URAS Dom Quixote, Programa CataVida e Centro Pop. As prioridades da Secretaria de Desenvolvimento Social eram definidas em reuniões internas. Feito isso, cabia aos trabalhadores mobilizar a população para, num primeiro momento, se disponibilizarem a marcar presença nas assembleias do OP e, num segundo momento, votarem nas prioridades da assistência social. Nunca foram indagados pelas suas demandas.

Gérbera avalia o quanto é participativa e as implicações em ser parte de uma equipe multidisciplinar.

Acho que posso mais, em alguns momentos a gente fica meio acomodado.... A gente precisa ser instigada, isso te dá um gás de novo. Trabalhar com os estagiários é muito bom, são ideias novas que vêm. Eu sou participativa, mas assumo que em alguns momentos eu poderia ser mais. (...) essa troca com os profissionais da pedagogia, da psicologia do serviço social enriquece muito. Eu vejo isso pelas minhas colegas da educação. (...) A gente briga, tem as desavenças, as diferenças de opiniões (risos), mas isso é muito importante, enriquece muito. (Gérbera, Nutricionista).

Na fala de Gérbera reconhecemos um pressuposto freiriano que é romper com uma visão fragmentada de mundo, de homens e de educação, em busca de uma concepção mais integradora na construção do conhecimento. Gérbera valoriza as trocas com diferentes profissionais dada a sua natureza enriquecedora.

O texto de Gérbera faz ainda uma ressalva da contribuição dos estagiários no sentido de desacomodar o profissional. Estamos acostumados a pensar que o estágio é uma etapa importante no processo de aprendizagem do estagiário que alia conhecimento acadêmico com a experiência vivencial do ambiente de trabalho, porém o contrário também é verdadeiro. O estágio é uma oportunidade ímpar no processo de atualização

do profissional que alia experiência vivencial do ambiente de trabalho com o conhecimento acadêmico.

Um segundo texto de Gérbera nesta lógica que estamos chamando de “avaliativa”, é indicativo de que as estratégias de participação previstas nas orientações do SUAS, contribuíram para que os gestores se envolvessem, participativamente, tanto no planejamento das ações como na sua execução.

O plano municipal, tempos atrás era um documento que a gente sabia que existia, mas não conhecia. A gente não participava da escrita, da construção dele. Essa relação que a gente tem hoje com as ONGs, anos atrás a gente não tinha. A escolha das ONGs de quem ganhava a subvenção era por indicação política. Então a gente não tinha essa aproximação. Através de um edital ficou mais transparente. (...) Nas nossas capacitações participam as ONGs e as OGs. Essa troca é bem positiva (...). Os editais então é uma forma de ser mais democrático. As conferências, antes não tinha a participação das pessoas como tem hoje, não era assim, tão discutida, tem uma participação maior dos usuários, dos conselhos, são todas estratégias de participação que a gente vai ampliando. (...) As orientações do MDS ajudaram nessa mudança, eu que já estou na assistência há 16 anos, consigo ver a diferença de antes e de agora. (Gérbera, Nutrição)

Na avaliação de Gérbera, mudaram as relações entre os sujeitos e entre as organizações. A gestão do recurso público também sofreu alterações, passando a estabelecer e cumprir critérios para dele fazer uso. Isso confirma, em parte, a efetividade das estratégias de participação, das intencionalidades de uma política pensada para este fim. Corroboramos para acreditarmos que podemos planejar o enfrentamento da pobreza, por exemplo, da violência e de tantas outras mazelas que desumanizam a humanidade.

Nomeamos uma quarta compreensão de participação **conscientizadora**, na qual o texto “falado ou narrado” pensa conscientemente sobre determinada realidade, tentando deixá-la consciente também para o outro.

Podemos perceber essa compreensão na fala de uma conselheira do COMAS:

Quero dizer para quem não acredita na participação a importância dela, quero dizer que a participação muda as pessoas. Eu cresci em uma família de 8 irmãos e recebíamos muito da assistência. E não existia a assistência assim. E foi na infância, recebendo da igreja, da escola, do vizinho do lado que a gente entendeu a importância de participar. (SDS, Relatório da Conferência, p. 29, 27.08.2015).

A conselheira fala aos demais conferencistas sobre a potência da participação para mudar de vida. Usou a sua própria história, para demonstrar que, quando era

criança, na sua rede de proteção existia solidariedade e essa ideia lhe inspirou para ser uma pessoa participativa.

Este outro texto que segue é um relato da fala de uma conselheira estadual:

A conselheira estadual reconheceu que esse momento é um espaço de participação. Chamou a atenção para a importância de entender o que estamos fazendo aqui hoje a tarde e disse que estudos apontam os resultados das conferências que têm se tornado leis, não para nós talvez, mas para nossos filhos e netos. Carla problematizou a lógica da “Ajuda”, dizendo que o poder público deve atender na lógica do “direito” e isso não é favor. E se conseguimos mostrar isso, já ganhamos a conferência. E esse direito se conquista, isso não é um favor. (SDS, Relatório da Conferência, p. 21, 27.08.2015).

A percepção da fala da conselheira é, num primeiro momento, fazer com que os participantes entendam que a sua atitude participativa é muito importante para a construção dos nossos direitos. Enfatizou que somos capazes de interferir na história, pois os encaminhamentos das conferências podem virar lei e, por isso, o resultado não é de longo prazo. Sublinha ainda que assistência social não é benesse, é direito e entender isso é fundamental.

Na sequência Hibisco torna consciente para a comissão que pensa o SUAS no município e também para nós, a importância de implementar a participação nos Serviços.

Não é possível que a gente entenda participação social da pessoa atendida no SUAS a partir do Conselho e da Conferência. Como é que uma pessoa vai se sentir bem e conseguir acompanhar uma discussão do SUAS nas estâncias maiores, onde nem os técnicos da rede conseguem compreender, que executam essa política? Eu venho defendendo - e falei isso ontem na comissão que está defendendo a construção da política do SUAS no município - que a gente precisa implementar estratégias de participação efetiva das pessoas atendidas no serviço, em cada serviço, desde que seja o pensar do cotidiano, como ele vê, como ele interage, que responsabilidade ele tem com aquele espaço que é público. E sendo público, não é a casa de quem trabalha lá. Ou a gente faz isso ou eu não vou conseguir potencializar ele (o cidadão “usuário”) para essa participação maior. Eu vou conseguir trazer ele para dar número nos espaços de conferências ou de conselho, eu vou trazer ele e daí quando ele faz uma fala, como foi o caso agora teve agora, no Conselho teve uma pessoa que fez uma fala, que é atendida num dos serviços nossos, e que depois o pessoal ficou achando ruim a fala dela porque não estava no contexto. (Hibisco, Pedagogia).

O texto de Hibisco expressa o avanço da sua compreensão em relação ao significado do controle social. Quando compreende isso passa a multiplicar essa ideia para os seus pares. Assim como outros já fizeram, Hibisco também critica a

comunicação “inacessível” dos espaços que são instrumentos de participação, como os Conselhos e as Conferências, bem como a falta de legitimidade da participação dos cidadãos “usuários”. Trata também do sentido pleno daquilo que é “público”: ao contrário de ser a casa de quem trabalha lá, é a casa da população daquele território. E como tal, o cidadão “usuário” precisa se tornar “pertencedor” daquele espaço. E para comprovar a falta de “comunicação acessível” e da “falta de legitimidade” da participação dos cidadãos usuários, Hibisco relatou uma situação de constrangimento, na qual uma cidadã “usuária” foi “mal interpretada” na sua fala. E foi “mal interpretada” porque a maioria dos conselheiros desconhecia que a cidadã era “usuária”, por isso não continha em seu discurso “propriedades do domínio técnico”.

Uma quinta compreensão dos discursos em torno da participação estamos chamando de **elucidativa** porque há indícios de explicação, clareamento de alguma ideia ou situação. Vejamos o diálogo abaixo:

Cidadã “usuária” – Como é feita a divulgação das reuniões para a gente comparecer?

Conselheira do COMAS – Será colocado uma placa nos CRAS, anunciando os dias e horários.

Outra conselheira do COMAS - A gente também pensou de formar fóruns de Assistência Social em cada território (CRAS), e cada fórum ter representantes para as reuniões do fórum porque os gestores só vão saber o que está faltando se vocês participarem. (SDS, Relatório da Conferência, p. 28, 27.08.2015).

A partir de uma participação indagadora da cidadã “usuária” as conselheiras do COMAS respondem a sua dúvida, explicando como irá ocorrer a divulgação das reuniões, além da proposta de encontros por território. Abaixo, Margarida dá explicações sobre os espaços de participação:

Nós temos as conferências, as pré-conferências, os espaços de controle social que são os conselhos de direitos que são espaços de participação, da sociedade civil e dos órgãos públicos, então esse processo de participação, falando da realidade de NH. (...) O nosso próprio processo de formação ele é um espaço de participação e ele deve promover essa reflexão prá que as pessoas também assumam essa responsabilidade e deem essa contribuição para o processo participativo. O espaço do grupo gestor é também um instrumento de participação, as reuniões de coordenações, os processos de formação com o SCFV, eu posso falar do meu recorte da Proteção Básica. (Margarida, Serviço Social).

Margarida esclarece que os espaços de participação, na sua compreensão, são as pré-conferências, as conferências, os conselhos, os encontros de formação do grupo gestor e as demais reuniões. Em outros momentos da entrevista reconhece que os

serviços que ocorrem nos espaços dos CRAS e das URAS, e que estão sob a sua responsabilidade, também são espaços de participação. No momento que está sob análise, quando ela narra sobre quais são os espaços em que a participação ocorre, os CRAS e as URAS desaparecem. Talvez, por ainda ser um tempo “de dar-se conta” recente de que eles devam ser espaços de fomento da participação dos cidadãos “usuários”.

Um último exemplo do que estamos denominando participação **elucidativa**:

A minha introdução é sobre a definição da palavra participação, feita de duas. Ação, agir e parte, tornar-se uma parte. Uma parte que age, que a gente crie políticas e espaços onde as pessoas possam tornar-se uma parte daquela metodologia de trabalho com a sua ação. (...) Essa parte com ação e essa participação não pode ser o foco maior individual ou naquele que é dito que tem o poder que é o secretário. (Jasmim, teologia).

Na explicação de Jasmim a etimologia da própria palavra “participação” dá a dimensão da sua natureza participativa. A participação é então agir na lógica do pertencimento ou agir como parte, não sendo possível participar fora da coletividade, porque quem participa é sempre parte de algo e seu agir não pode ser individual. E se a ação for individual será sempre em razão do coletivo.

A sexta e última compreensão identificada nos “textos falados ou narrados” sobre participação a nomeamos de **indagadora**. É quando perguntamos a alguém ou a nós mesmos, desejando suscitar novas perguntas e não necessariamente respostas.

Nesta lógica, durante a conferência municipal, um trabalhador do SUAS pergunta: “Eu queria saber como é que uma pessoa em situação de rua pode ser conselheiro com direito a voto?” (SDS, Relatório da Conferência, p. 29, 27.08.2015). O que nos parece é que o trabalhador não esperava que alguém tomasse o microfone e lhe desse uma resposta porque a sua pergunta tinha o objetivo de suscitar outras perguntas para os participantes e talvez para ele mesmo. O que de fato aconteceu. Vejamos a fala de um Conselheiro estadual de assistência social:

Uma coisa é a gente participar como ouvinte, outra coisa é ser conselheiro. Isso está acontecendo nas três esferas de governo, um trabalho para que o usuário seja também conselheiro. Esse é um desafio. O Conselho estadual do RS tem apenas um (1) usuário, representando os moradores de rua. Então será que é só uma questão de organização? (SDS, Relatório da Conferência, p. 29, 27.08.2015).

A participação indagadora potencializa o debate. Ao sentir-se provocado pelo primeiro perguntador, o segundo acrescenta informações que qualifica o debate em si. Chega a fazer uma afirmação de que a participação do cidadão “usuário” como conselheiro, em especial, o morador de rua é um “desafio”, mas continua deixando a pergunta essencial aberta sobre quais seriam as causas pelas quais um morador de rua não é conselheiro. E provoca perguntando se “seria apenas uma questão de organização”.

Outro sinal da participação indagadora se dá com Margarida, por ocasião da nossa entrevista:

Hoje nós vamos para uma plenária do COMAS onde é um processo dito “escolar”. Fica o presidente numas cadeirinhas, numa linguagem que não é acessível, então como é que tu convida uma família a se integrar num espaço como esse? É uma fala rebuscada, e nós também temos muito isso, de estar falando por sigla, sem dar nome, sem explicar o que são os processos, nós, minimamente não conseguimos nos organizar de uma forma circular para que as pessoas possam chegar, ficar a vontade para falar, prá participar. Então eu acho que são muitas questões prá serem pensadas, desde o formato, tipo, por que tem que ser central? Por que as plenárias não são descentralizadas? Coisas poucas, mas que fazem a diferença, tipo, por que a gente não consegue se organizar em círculo? Por que não dá para fazer uma plenária em cada território? Hoje podemos ir prá Canudos, amanhã para Santo Afonso, Primavera. Qual é a nossa dificuldade do CRAS em abrir mais espaços prá participação, prá fala, de dar a possibilidade de troca e fala? (Margarida, Serviço Social).

Assim como nas evidências anteriores, Margarida não estava nos perguntando, porque afinal de contas quem respondia a uma entrevista era ela própria. E também nós que lhe escutávamos, tínhamos a convicção que ela não estava nos pedindo respostas, mas contribuindo para o nosso processo de pensar e de suscitar novas perguntas para ela, ou para nós mesmos. Essa compreensão de participação indagadora se aproxima da pedagogia freiriana que tem na concepção libertadora-problematizadora o contraponto da educação bancária, uma concepção fundada na nossa capacidade de fazer perguntas, sem certezas ou verdades acabadas, mas provocadora de conflitos que sejam transformadores.

As compreensões da participação: problematizadora, reivindicativa, avaliativa, conscientizadora, elucidativa e indagadora foram extraídas dos dados que categorizamos como “participação”. Elas representam os modos como raciocinamos a participação e

nela, nos movemos. Isso não significa que, participativamente, assumimos apenas uma delas, pois não foram compreendidas numa lógica de “pureza” e sim na lógica da “trama” do movimento “relacional”, onde pensamento e ações se enlaçam e se entrelaçam.

Com base nas reflexões possíveis deste capítulo, queremos afirmar que, se vigilantes estivermos, enquanto seres participativos, no exercício de nossa práxis (ação/reflexão/ação sobre o mundo) e entendermos que somos os únicos seres capazes de nos distanciarmos do mundo para admirá-lo, seremos capazes de contribuir no sentido de que a participação seja mais do que uma “opção metodológica”, uma ferramenta, mas um modo de sermos e estarmos no mundo e com ele. Seremos capazes de potencializar a vocação ontológica, mas não espontânea, do ser humano que é *ser mais*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente destaco o potencial formador da pesquisa em si, a relevância da contribuição da academia que, no percurso de quatro anos, nos convida a pensar em três frentes formadoras.

A primeira é a formação para *aprender a ser pesquisador*, obrigatoriamente já iniciada por ocasião do mestrado e aperfeiçoada a partir de um arcabouço de leituras, seminários, práticas de pesquisa, participação em bancas de qualificação e defesa, sessões de orientações, produções textuais, participações em eventos, publicações, entre outras formas que, provavelmente, ficam perdidas no tempo.

A segunda, logicamente sem apartar-se da primeira, é *aprender a ser mais*. Trata-se daquela formação que não é obrigatória, mas oportunidade de aprendermos mais. Ressalto aqui a oportunidade em vincular-se a outros grupos de pesquisa. No contexto desta tese foi oportunizada a vinculação em quatro. O primeiro grupo é aquele que nos acolhe na primeira semana de aula, o grupo constituído pelo orientador e seus orientandos. Neste caso, foi o grupo *Mediações Pedagógicas e Cidadania*. O segundo foi a *Rede Freireana de Pesquisadores*. Ambos os grupos, já foram referidos na introdução. O terceiro grupo, do qual colaborei para a sua implantação é o *Coletivo de Educação Popular e Pedagogia Social - Cepopes*, coordenado pela professora Karine Santos, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O quarto e mais recente é o *Grupo de Estudos Pesquisas e Práticas em Educação não Escolar*, coordenado pela professora Dinora Tereza Zucchetti, da Universidade Feevale. O estágio de docência II, que não era obrigatório, mas foi oportunidade de me aproximar do curso de serviço social e do Observatório da realidade e das políticas públicas do Vale do Rio dos Sinos – ObservaSinos, do Instituto Humanitas Unisinos – IHU, da Unisinos. Destaco também as vivências de pesquisa em Recife (PE) na Cátedra Paulo Freire, coordenada pela professora Maria Eliete Santiago e em São Paulo (SP), junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação e também na Cátedra Paulo Freire, PUC SP, coordenada pela professora Ana Maria Saul. Um seminário na UFRGS como aluna do Programa de Educação Continuada com a professora Vera Maria Vidal Peroni, além de diversos seminários e outras atividades promovidas pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da própria Unisinos.

Uma terceira e última frente formadora que também está associada às anteriores recebe o nome de *aprender a ser organizado*. Trata do início da construção de um banco de dados suscitado a partir do tema central da tese. Essa frente requereu, na minha experiência, habilidades como, conhecer as bases de dados públicas, aprender a pesquisar nas bases, produzir dados, aprender a eleger os dados que expressem nossas realidades, categorizá-los, interpretá-los e analisá-los, além da habilidade de armazenar, arquivar etc. Como resultado, o tema da participação suscitou a produção de dados inclusive para outras possíveis temáticas, mas especialmente para continuar aprofundando o tema.

Investigar o nosso cotidiano exigiu um esforço para atravessarmos uma visão “egocêntrica” pela forte identificação afetiva com o campo empírico do qual somos parte. Como trabalhadores do SUAS construímos convicções e idealizações no campo das nossas práticas que tenderiam a nos confundir no momento da análise. Sabendo que a descentração de nós mesmos, tanto na perspectiva da “observação” como da “escuta”, é uma tarefa difícil, fazíamos o exercício de *“familiarizar aquilo que nos parecia estranho”* e *“estranhar aquilo que nos parecia familiar”*. Com este cuidado, confirmou-se uma premissa de Paulo Freire, de que “quanto mais assumam os homens uma postura ativa na investigação de sua temática, tanto mais aprofundam a sua tomada de consciência em torno da realidade e, explicitando sua temática significativa, se apropriam dela”. (FREIRE, 2005, p.114).

A relevância e a qualidade da contribuição dos pesquisadores colaboradores ou “amigos críticos” ficou explicitada nesta pesquisa. Diante disso, recomendamos aprofundar esta alternativa para avaliar a viabilidade da sua incorporação nas pesquisas de natureza qualitativa com abordagens em *pesquisa ação* e *pesquisa participante*.

Analisar as estratégias de participação na política de assistência social com perspectivas em Paulo Freire, percebendo em que medida elas contribuem ou não para o entendimento da participação enquanto princípio representou inspiração e intencionalidade, sempre presente no horizonte da escrita.

A teoria de Paulo Freire não é, diretamente, explicitada nos documentos analisados, mas ela é identificada na compreensão de autores da área do serviço social como FALEIROS (1991) e (1997), SPOSATI (2015) e YASBEK (1997) e (2004), entre outros atores que expressam seus pensamentos nos documentos das conferências em nível nacional. As normativas como, a CF e a LOAS também assumem a mesma

perspectiva dos autores. Freire é diretamente citado nos documentos orientadores dos serviços como o Programa de Atenção Integral à Família - PAIF, mas que não foi analisado neste estudo. Outro documento em que Freire é citado, largamente, é o *Marco de referência da Educação popular para as políticas públicas*, mas também não foi analisado nesse estudo, uma vez que se optou pelo segmento da gestão.

No grupo de gestores os profissionais que recorrem a Freire nos seus discursos são os pedagogos. Por vezes Freire é citado para “dar importância” a uma determinada fala, suas frases de efeitos são proferidas, mas nota-se que não há um rigor conceitual, um aprofundamento de sua teoria. O discurso esvazia-se na frase em si. Contudo, um dos pedagogos, assim como outros profissionais que não fazem uso de citações de Freire, apresentam discursos problematizadores, reflexivos e indagadores, ou seja, seus discursos e suas práticas se aproximam da visão de Freire.

O Partido dos Trabalhadores (PT) quebrou uma hegemonia de 30 anos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na cidade de Novo Hamburgo. Apesar do autoritarismo presente na primeira gestão e do “quase desgoverno” da segunda, os sujeitos da pesquisa reconhecem os avanços que ele provocou. Em especial dois: a estruturação da política de assistência social no município e a instalação de processos “mais democráticos”.

Em suma, podemos afirmar que, indiretamente a perspectiva freiriana está manifestada nos fins da política de assistência social e continua no horizonte como inspiração, como dimensão utópica para as práticas. Enquanto a democracia da sociedade e a emancipação dos seres humanos continuam a ser um sonho, o pensamento de Freire precisa ser estudado, questionado, reinventado para os novos contextos da política de assistência social.

O sonho de um mundo melhor “nasce das entranhas de seu contrário. Por isso corremos o risco de tanto idealizarmos o mundo melhor, desgarrando-nos do nosso concreto, quanto o de, demasiado ‘aderidos’ ao mundo concreto, submergirmo-nos no imobilismo fatalista” (FREIRE, 2000a, p. 133). Tão importante quanto inspiração utópica, é que Freire seja assumido também no âmbito das práticas.

A pesquisa evidenciou que as estratégias de participação, em muitas situações, contribuem para o entendimento da participação como princípio. Contudo, há resistências em romper com formas coercitivas e tentativas de cooptar o controle social.

“É preciso reinventar o mundo. A educação é indispensável nessa reinvenção. Assumirmo-nos como sujeitos e objetos da História nos torna seres da decisão, da ruptura. Seres éticos” (FREIRE, 2000b, p. 40). Diante disso, ponderamos que:

✓ A participação não está “dada”. Os gestores experimentam práticas participativas, na medida em que vão se apropriando das orientações técnicas da política de assistência social e, diante das possibilidades a participação vai sendo assumida nos jeitos de organizar os processos de trabalho. Nesse sentido, se reconhece o esforço formador do arcabouço de orientações técnicas, ainda que seja de natureza “instrumental”. Falta, a nosso ver, uma formação política que atenda não só a operacionalidade das diretrizes da assistência social, mas também os seus fins, ou seja, uma formação crítica voltada à emancipação dos cidadãos “usuários”.

✓ Outra reflexão potente que contribui para a participação como princípio é expressa no reconhecimento, pelos trabalhadores da assistência social, de que as suas práticas são de natureza educativa. Assim, se enxergam em posições de educadores - e aqui não estamos entrando no mérito do “educador de profissão” – mas da legitimidade educadora da função que exerce cada trabalhador.

✓ Ganhou fôlego no percurso da pesquisa o entendimento de que a participação dos trabalhadores do SUAS (e para usar uma terminologia bem conhecida nossa) representa “condicionalidade” para o engajamento dos cidadãos “usuários que a eles estão, diretamente, vinculados. Ou será possível envolver o outro em processos de participação sem que eu seja participativo?

✓ A primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, em cada esfera de governo, está comprometida diante das denúncias frente ao orçamento destinado para a assistência social. A luta pelos 5% já deliberadas por diversas conferências parece estar cada vez mais distante. Para 2017 a previsão do orçamento municipal é de 2,4%, ou seja, representa menos da metade do que fora deliberado. Diante disso nos indagamos: qual a viabilidade de garantir dignidade para tantas pessoas com tão pouco?

✓ Muitos gestores que defendem processos de trabalho “mais democráticos”, contraditoriamente, são os mesmos que controlam e cerceiam a participação de outros.

✓ Faz-se urgente questionar a lógica de subalternidade a que está subjugado o “cidadão usuário”. Considerá-lo como “parte mais interessada” nos “planos de

intervenção técnica” e convidá-lo a participar deste plano parece ser uma alternativa digna, vislumbrada pelos sujeitos da pesquisa.

✓ A “assistência social” é uma política pública com função diferenciada das demais. Ela tem um papel essencialmente articulador que consiste na obrigação de chamar as demais para o diálogo porque é a assistência social que atende a família que precisa de acesso à saúde, à educação, ao trabalho, entre outros, portanto, garantidora de direitos.

✓ O princípio da intersetorialidade desafia a assistência social a ser mais proativa, buscando a articulação de ações com as demais secretarias e coordenadorias, por território. Considerando que cada política pública possui uma divisão territorial específica, a discussão da intersetorialidade deve ser iniciada pelas alterações de território que atendam melhor a população. Se a assistência social é garantidora de direitos, não seria de sua responsabilidade iniciar esse trabalho junto às demais políticas públicas?

Assumindo o “reinventar-se” como desafio e compromisso essa pesquisa revela tantas outras, a partir dos temas e conceitos que foram suscitados no diálogo com o campo empírico e que ficaram na perspectiva do anúncio, dando indícios para uma pedagogia da participação, quais sejam: a autonomia e o respeito como elemento indiscutível das experiências humanas, o compromisso com a difícil tarefa de *humanizar o humano*, a disponibilidade para a arte de dialogar e aprender, a liberdade como princípio máximo das práticas democráticas e as compreensões multifacetadas da participação.

Do ponto de vista freiriano a reinvenção se dá pela compreensão de que cada situação envolvendo seres humanos, em determinada realidade, apresenta-se como um desafio ao qual é preciso responder de maneira original, requerendo “intervenções” específicas, pois não há modelo típico e único de “intervenção”, senão tantas “intervenções” quantos são os desafios. A resposta ou a “intervenção” que cada um de nós dá a um desafio não transforma apenas a realidade com a qual nos confrontamos, mas a nós mesmos, cada vez mais e sempre de modo a nos reinventar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES, Jorge Amaro de Souza. Sustentabilidade & acessibilidade: Educação Ambiental, inclusão e direitos da pessoa com deficiência – práticas, aproximações teóricas, caminhos e perspectivas. Brasília: 2014.

BUDÓ, Maria de Lourdes Denardin; SAUPE Rosita. Conhecimentos populares e educação em saúde na formação do enfermeiro. Revista Brasileira de Enfermagem. Brasília – DF. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n2/a07v57n2.pdf>. Acesso em Outubro, 2016.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. Estado mínimo x estado máximo: o dilema. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado. N. 12, Salvador, BA, 2008. Disponível em:

https://www.google.com.br/search?q=Estado+m%C3%ADnimo+x+estado+m%C3%A1ximo:+o+dilem&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gws_rd=cr&ei=0JCBWKz2Ks6vwwgTqhIDgAQ. Acesso em dez 2016.

CAVALCANTE, Jon Anderson Machado. Sociopoetizando a participação nos entrelugares de crianças, adolescentes e adultos/as conselheiros/as do orçamento participativo de Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação Em Educação Brasileira. Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Fortaleza – CE, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/3112>. Acesso em janeiro de 2014.

COSTA Ana Paula. Avaliação do sistema descentralizado e participativo da assistência social . In: Anais da II Conferência de Assistência Social, Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 1997.

CRUZ, Lílian Rodrigues da; HILLESHEIM, Betina. Vulnerabilidade. In: FERNANDES Rosa M. C. e HELLMANN, Aline. (orgs). Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

DAYRELL, Gilson Assis. Pronunciamento de abertura da II Conferência Nacional de Assistência Social. In: Anais da II Conferência de Assistência Social, Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 1997.

FABRIS, Eli Henn. In/exclusão no currículo escolar: o que fazemos com os “incluídos”? Educação Unisinos. Vol 15, n. 1, 2011. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/978/181>. Acesso em Ago. de 2015.

FALEIROS, Vicente De Paula e VOLPI, Mário. As relações entre o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social: propostas dos conselhos. In:

Anais da II Conferência de Assistência Social, Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 1997.

FALEIROS, Vicente de Paula. O que é Política Social. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FALS BORDA, Orlando. Aspectos teóricos da pesquisa participante: considerações sobre o significado e o papel da ciência na participação popular. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.) Pesquisa participante. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FERRAZ, Sandra Marangoni. Uma experiência de trabalho com as famílias em um centro de educação infantil: um olhar dialógico para as práticas educativas. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2011. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br>. Acesso em dezembro de 2013.

FERREIRA, Fernanda Carvalho. Mediação pedagógica no acolhimento institucional e as práticas socioeducativas com crianças e adolescentes nas relações de conflitos. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Vale do Rio do Sinos - Unisinos, São Leopoldo – RS, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4166>. Acesso em Maio de 2016.

FOULGER, Teresa S. External conversations: an unexpected discovery about the critical friend in action research inquiries. Arizona State University, USA. Action Research, v. 8, n° 2. Action Research, v. 8, n° 2, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Teresa_Foulger/publication/249747809_External_ConversationsAn_unexpected_discovery_about_the_critical_friend_in_action_research_inquiries/links/56e704df08ae438aab87e802.pdf. Acesso em Novembro de 2016.

FREIRE, Lais Aparecida Melo. Educação em saúde com adolescentes: uma análise sob a perspectiva de Paulo Freire. Dissertação (Mestrado em Educação) – Escola de Enfermagem. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Belo Horizonte – MG, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/GCPA-8LYQ87>. Acesso em janeiro de 2016.

FREIRE, Paulo. Educação como prática de liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. Conscientização: teoria e prática da libertação – uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3 ed. São Paulo: Moraes, 1979.

- FREIRE, Paulo. Extensão ou comunicação? 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FREIRE, Paulo. Educação e mudança. 8ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- FREIRE, Paulo; BETTO, Frei. Essa escola chamada vida: depoimentos ao repórter Ricardo Kotscho. São Paulo: Ática, 1985.
- FREIRE, Paulo. A importância do ato de ler: em três artigos que se completam. 23ª edição. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000a.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 16ª. Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000b
- FREIRE, Paulo. À sombra desta mangueira. 3ª edição. São Paulo: Olho D'Água, 2000c.
- FREIRE, Paulo. Política e educação. 5ª. Ed., São Paulo: Cortez, 2001a.
- FREIRE, Paulo. A educação na cidade. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2001b.
- FREIRE, Paulo. Cartas a Cristina: reflexões sobre minha vida e minha práxis. Direção, organização e notas de Ana Maria Araújo Freire. São Paulo: UNESP, 2ª edição, 2003a.
- FREIRE, Paulo e HORTON, Myles. O caminho se faz caminhando: conversas sobre educação e mudança social. 41ª. Ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2003b.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 17ª edição, 2005.
- FREIRE, Paulo e SHOR, Ira. Medo e ousadia: o cotidiano do professor. 11ª. Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- GOMES, Nelson Gonçalves. Um panorama da lógica deontica. *Kriterion* [online]. 2008, vol.49, n.117 ISSN 0100-512X: SCIELO Brasil.
- LEMOS, André. Efeitos da cultura digital sobre o ensino. Entrevista para TV e Rádio Unisinos. Palegre.Net. Porto Alegre, 2014a. Disponível em <http://www.palegre.net/v/dalYCngO60w>. Acesso em novembro de 2014.
- MELUCCI, Alberto. O jogo do eu. A mudança de si em uma sociedade global. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2004.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 32ª edição, 2012.

MIOTO, Regina Célia Tamaso e CAMPOS, Marta Silva. Matricialidade sociofamiliar. In: FERNANDES Rosa M. C. e HELLMANN, Aline. (orgs). Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. In: Sociedade em Debate, n.17, v. 2. Pelotas, 2011. Disponível em: revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/695/619. Acesso em dezembro, 2015.

MULATINHO. Helder Vítor. Avaliação do sistema descentralizado e participativo da assistência social. In: Anais da II Conferência de Assistência Social, Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 1997.

NETO, Waldemar Brandão. Desvelando a temática violência sob o olhar de adolescentes escolares: uma estratégia de enfermagem a partir de círculos de cultura. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) - Fundação Universidade de Pernambuco, Recife – PE, 2012.

PATROCINIO, Wanda Pereira. Descrição e análise dos efeitos de um programa de educação popular em saúde dirigido a idosos comunitários. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP, 2011. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=00080337>. Acesso em janeiro de 2014.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PINTO, João Bosco. A pesquisa-ação como prática social. In: DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana; THIOLENT, Michel Jean Marie (orgs.). Metodologia, teoria do conhecimento e pesquisa-ação: João Bosco Guedes Pinto. Belém, UFPA, 2014.

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social, no painel A experiência dos conselhos no exercício do controle social. In: Anais da II Conferência de Assistência Social, Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 1997.

RIST, Gilbert. La cultura y el capital social: cómplices o víctimas del desarrollo? In: KLIKSBERG, Bernardo.; TOMASSINI, Luciano. (Comp.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID; Fundación Felipe Herrera; Universidad de Maryland; Fondo de Cultura Económica, 2000.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. A aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária. -- Brasília, DF: MDS. Secretaria Nacional de Assistência, 2011.

RODRIGUES, Igor. Invisibilidade do morador de rua é mito social. Jornal eletrônico do Instituto Nanocell. Edição vol. 2, n. 09, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15729/nanocellnews.2015.03.16.006>. Acesso em dez de 2016.

SANTOS, Karine e LEMES, Marilene. O sentido do trabalho educativo no campo social. Revista Série-Estudos, v. 21, n. 43, 2016. Disponível em: <http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/912/pdf>. Acesso em dez de 2016.

SAUL, Ana Maria, SAUL Alexandre. Mudar é difícil mas é necessário e urgente: um novo sentido para o projeto político pedagógico da escola. In: Revista Teias. Dossiê Especial, v. 14 n. 33, 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.proped.pro.br/index.php/revistateias/article/view/1590>. Acesso em junho de 2016.

SAUL, Ana Maria; SILVA, Antônio Fernando Gouvêa da. Pesquisando políticas de currículo em um mesmo território: o pensamento de Paulo Freire em sistemas públicos de ensino. In: SAUL, Ana Maria; Aguiar, Denise Regina da Costa. Políticas e práticas curriculares: contribuições de Paulo Freire. Curitiba, PR: Editora CRV, 2014.

SCHUGURENSKY, Daniel. *Paulo Freire*. Continnum Library of Educational Thought. London: Continuum, 2011.

SIPRIANO, Claudio Alex. Educação popular: os círculos de cultura e os limites e as possibilidades de empowerment do conselho local de saúde. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, Criciúma -SC, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/915>. Acesso em janeiro de 2014.

SPOSATI, Aldaíza. Os desafios da Proteção Social. Programa de Acompanhamento da Migração (PAM). Canaã dos Carajás/PA, 2015. (22 min 16 s) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6xXbp12-i1c>. Acesso em 15 março, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. Disponível em: <http://www.ceprosom.sp.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/TEXT0-ALDAIZA-1.pdf>. Acesso em dez de 2016.

STRECK, Danilo R. Et al. *Paulo Freire: Ética, utopia e educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 9ª edição, 2010.

STRECK, Danilo R. Pesquisa (ação) participante e convergências disciplinares: Reflexões a partir do estudo do orçamento participativo no sul do Brasil. Dossiê: Disciplinas e profissões em debate. *Civitas*, Porto Alegre, v. 13, n. 3, 2013.

STRECK, Danilo R.; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José (Orgs.). *Dicionário Paulo Freire*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

STRECK, Danilo Romeu e ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/24/6950>. Acesso em janeiro, 2015.

THIOLLENT, Michel. Pesquisa-ação e pesquisa participante: uma visão de conjunto. In: STRECK, Danilo R.; SOBOTTKA, Emil A.; EGGERT, Edla. *Conhecer e Transformar: pesquisa ação e pesquisa participante em diálogo internacional*. Curitiba: Editora CRV, 2014.

TRINDADE, Maria Aparecida da Silva Fernandes. Da resistência à ação política, a educação pelo consenso: a ação educativa de Pe. Sabino em Mãe Luiza Natal/RN. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal - RN, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/4732446-Maria-aparecida-da-silva-fernandes-da-resistencia-a-acao-politica-a-educacao-pelo-consenso-a-acao-educativa-de-pe-sabino-em-mae-luiza-natal-rn.html>. Acesso em fevereiro de 2014.

TUMELERO, Michele Rodrigues e SILVA, Cristiani Bereta da. Legião Brasileira de Assistência e o projeto civilizador instaurado em Chapecó/SC na década de 1940 . *Revista de História Regional*. Vol. 18, nº 2, 2013. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr>. Acesso em out de 2016.

VEZNEYAN, Mariam Deborah Santos. O encontro reflexivo como prática de atenção psicoeducativa junto a mulheres-mães: perspectivas dialógicas na educação dos filhos. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2011. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br>. Acesso em dezembro de 2013.

WEFFORT, Francisco C. Educação e Política: Reflexões sociológicas sobre uma pedagogia da Liberdade. In: FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

WEYH, Cenio Back. O educativo e o político na prática do orçamento participativo estadual no município de Salvador das Missões RS (1999-2002). Santo Ângelo: Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, 2006. Disponível em: http://www.urisan.tche.br/~forumcidadania/pdf/O_EDUCATIVO_E_O_POLITICO_NA%20PRATICA_%20DO_OR%27AMENTO_PARTICIPATIVO.pdf. Acesso em dez de 2016.

Weyh, Cenio Back. Participação. In: STRECK, Danilo R.; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José (Orgs.). Dicionário Paulo Freire. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

YASBEK, Maria Carmelita. Balanço das conferências estaduais de assistência social. In: Anais da II Conferência de Assistência Social, Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 1997.

DOCUMENTOS E LEGISLAÇÕES

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em fevereiro de 2015.

Brasil. Decreto no 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em nov de 2014.

BRASIL. Lei Federal N° 10.741/03 de 1° de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em out 2014.

BRASIL. Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014. Define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em nov de 2015.

BRASIL. Lei N° 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em fevereiro de 2015.

BRASIL. Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei orgânica da assistência social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em fevereiro de 2015.

BRASIL. Medida provisória Nº 813, de 1 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm. Acesso em out de 2016.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social PNAS. Brasília, 2005.

BRASIL. Política Nacional de Educação Permanente do SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. Orientações para as Conferências de Assistência Social dos Estados e do Distrito Federal. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/vii-conferencia-nacional2009/>. Acesso em dez de 2015.

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprova a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: http://www.fecam.org.br/arquivosbd/basico/0.681344001273163950_paefi_conceito.pdf. Acesso em jan de 2016.

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Nº 130, de 15 de Julho de 2005, aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=102523>. Acesso em jan de 2016.

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Nº 145, 15 de outubro de 2004, aprova a Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>. Acesso em jan de 2016.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência social. Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) 2, com recomendações. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/dirhum/legislacao/id810.htm>. Acesso em set de 2015.

Jornal NH. Os sapateiros que ergueram o sol. Novo Hamburgo, 2000.

Lei Municipal de Nº 1.299/05 de 24 de agosto de 2005. Introduz alterações na estrutura administrativa organizacional da prefeitura municipal de Novo Hamburgo.

Lei Municipal de Nº 2069/09 de 17 de dezembro de 2009, altera a estrutura administrativa organizacional da prefeitura municipal, instituída pela Lei Municipal Nº 180/1991, e dá outras providências.

Lei Municipal Nº 130/90 de 27/12/90, dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências.

Lei Municipal Nº 21/98 de 30 de abril de 1998, cria o Conselho Municipal do Direito da Pessoa Idosa – CMDCI.

Lei Municipal Nº 2379/11 de 19 de dezembro de 2011, dispõe sobre o Conselho Municipal do Direito da Pessoa Idosa – CMDCI e dá outras providências.

Lei Municipal Nº 2400/11 de 30 de dezembro de 2011, altera a estrutura administrativa organizacional da prefeitura municipal de Novo Hamburgo, instituída pela Lei Municipal nº 180/1991, e dá outras providências.

Prefeitura de Novo Hamburgo. Plano Municipal de Assistência Social 2014. Secretaria de Desenvolvimento Social. Novo Hamburgo, Inédito, 2013.

Prefeitura de Novo Hamburgo. Plano Municipal de Assistência Social 2015. Novo Hamburgo, Inédito, 2014. Prefeitura de Novo Hamburgo. Secretaria de Desenvolvimento Social.

Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. Caderno de memória do grupo gestor. Secretaria de Desenvolvimento Social. Novo Hamburgo, 2015, inédito.

Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. Plano Municipal de Assistência Social 2016 versão 2016. Secretaria de Desenvolvimento Social. Novo Hamburgo, 2015, inédito.

Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. Plano Municipal de Assistência Social 2017. Secretaria de Desenvolvimento Social. Novo Hamburgo, 2016, inédito.

Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. Relatório Geral da XIª conferência municipal de assistência social. Secretaria de Desenvolvimento Social. Novo Hamburgo, 2015, inédito.