



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

O CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO NO SUAS: AS PRÉ-CONFERÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE

Luís Soares da Costa Neto, Universidade Federal do Cariri |
UFCA

Wesclly Tiago Pereira Ramos, Universidade Regional do
Cariri | UFCA

Geovani de Oliveira Tavares, Universidade Federal do Cariri |
UFCA

RESUMO

O Sistema Único da Assistência Social -SUAS representa uma nova forma de organizar e gerir a Assistência Social brasileira. Planejado e executado pelos governos federal, estaduais, do Distrito Federal (DF) e municipais em estreita parceria com a sociedade civil, tem como diretriz uma gestão participativa e controle social, que garante a consolidação do SUAS e da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. Para tanto é na conferência Municipal da assistência social que o cidadão tem a oportunidade de analisar, e propor, com base na avaliação local, as diretrizes para gestão e financiamento do Sistema Único da Assistência Social às quais serão levadas à diante para a conferência estadual e a nacional. Esse modelo, de certa forma tem levado ao rompimento com o assistencialismo secular, destacando-se também o fortalecimento da atuação dos Conselhos de Assistência Social para a plena condição de funcionamento e para o desenvolvimento de sua missão, que é estimular a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas. Contudo, as pré-conferências da assistência social são instrumentos pelo qual, são levados à população nos territórios os eixos temáticos para discussão e levantamento de propostas para serem novamente discutidos e deliberados na Conferência Municipal de Assistência Social. Este trabalho objetiva investigar as metodologias utilizadas e como se efetivou a participação popular nas nove pré-conferências das assistencial social, realizadas no território de abrangência dos nove CRAS do município. O estudo foi realizado através do método dedutivo/qualitativo, do tipo explicativo, cuja metodologia perpassa pela análise documental e bibliográfica.

Palavras-Chave: controle social; participação; suas; pré-conferências.

O CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO NO SUAS:

AS PRÉ-CONFERÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE

COSTA NETO, Luís Soares¹RAMOS, Wescly Tiago Pereira²TAVARES, Geovani de Oliveira³**INTRODUÇÃO**

Durante muito tempo a assistência social no Brasil foi praticada como caridade, um marco na quebra desse paradigma é justamente a nossa Carta Magna de 1988 a qual é considerada por muitos estudiosos um divisor de águas no âmbito dos direitos civis, assegurando o exercício dos direitos sociais como um de seus valores supremos. Toda via, é justamente com a Constituição Federal de 1988 que se é introduzido os princípios do controle social e da participação. Com o advento desta Constituição ficou estabelecido que a Assistência Social é política pública, devendo ser gerida através das diretrizes democráticas da descentralização, municipalização e participação.

Destarte, uma das problemáticas encontradas no nosso país está na participação popular e na abertura de espaços para o diálogo e escuta da sociedade, haja vista as características históricas marcantes no Brasil como nos mostra Sérgio Buarque de Holanda, em seu livro *Raízes do Brasil* o qual afirma que a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a, e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios (HOLANDA, 1995, p. 160). Para tanto em que medida as pré-conferências da assistência social podem propiciar uma ampliação e efetiva participação da população de Juazeiro? A partir dessa problemática o presente trabalho objetiva investigar as metodologias utilizadas no processo e como se efetivou a participação popular nas nove pré-conferências da assistência social, realizadas no território de abrangência dos nove CRAS do município.

Com base nas características do objeto de estudo, utilizamos o conceito de democracia deliberativa, o qual nos serve como aparato para compreender os objetivos do controle social ratificado na CF de 1988, a partir dos postulados dos seguintes teóricos: Habermas (1997; 2014), Santos (2002) Tenório (2012).

1. Materiais e métodos

O estudo foi realizado através do método dedutivo/qualitativo, do tipo explicativo, cuja metodologia

¹ Graduando em Administração Pública. Universidade Federal do Cariri-UFCA.

² Pós-Graduando em Saneamento, Meio Ambiente e Políticas Públicas. Universidade Regional do Cariri-URCA.

³ Professor do Curso de Administração Pública. Universidade Federal do Cariri-UFCA.

perpassa pela análise documental e bibliográfica. O público alvo da pesquisa foi integrado de forma prioritária pela participação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social por meio dos seguintes segmentos: organizações e entidades de assistência social, organizações e entidades de trabalhadores do SUAS e organizações e representantes de usuários e de forma facultativa para a população em geral do território de abrangência dos CRAS. As pré-conferências foram realizadas entre os dias 10 e 31 de maio de 2017, em 09 fóruns na sede dos nove Centros de Referência de Assistência Social e mais dois, um no Centro de Referência do Idoso e outro para os conselhos setoriais da assistência social, com um total de 492 participantes. Utilizamos como instrumentos da pesquisa a observação participante assim como a análise documental dos relatórios obtidos nos fóruns de discussões.

Nossa pauta constava de um momento de acolhida da equipe técnica do CRAS, depois a palestra apresentada pelo Prof. Tiago Pereira - Secretário executivo dos Conselhos, traçando o panorama histórico da assistência social. A terceira etapa se dava com a discussão de cada eixo e debates para proposições de acordo com os seguintes eixos norteadores para a 9ª Conferência Municipal de Assistência Social.

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

EIXO 2: Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS;

EIXO 3: Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais;

EIXO 4: A legislação como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidade dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais;

E a quarta e última etapa a escolha de delegados da pré-conferência, sendo paritariamente escolhidos três representantes da organização governamental e três representantes da sociedade civil, os quais iriam como delegados para a conferência municipal. A cada pré-conferência foram eleitos um delegado, um suplente e seis participantes inscritos naquele momento. Importante citar que, durante todo o processo de organização das pré-conferências, estiveram envolvidos, além das equipes dos CRAS, demais serviços descentralizados da Secretaria de Assistência Social, como os conselhos municipais, a rede governamental e não governamental e os usuários da política de assistência social.

Os dados trabalhados foram tratados por meio da análise de conteúdo, onde nos utilizamos das categorias de análise que foram construídas com base nos referenciais teóricos, principalmente nas proposições de Tenório (2012) o qual trata de uma série de critérios de avaliação dos processos decisórios participativos deliberativos os quais estão diretamente relacionados à definição de cidadania deliberativa expressa por Habermas.

2. O controle social no SUAS em Juazeiro do Norte-CE

O município de Juazeiro do Norte está situado ao sul do estado do Ceará, na Região Metropolitana do Cariri, distante 491 km da capital Fortaleza é o terceiro maior município do estado em termos populacionais com uma estimativa de 270.383 pessoas residentes, na economia representa segundo dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, a quinta maior do estado e sendo também o terceiro maior em níveis de emprego formal, atualmente tem uma taxa de urbanização de 96,07%. Em relação ao Controle social do SUAS no município se dá de forma organizada, haja vista o porte do município e as exigências legais que são impostas pela Política Nacional de Assistência Social-PNAS. Todavia, dispõe de uma secretaria dos conselhos estruturada e com sala própria tendo como profissionais 1 secretário executivo dos conselhos, uma assistente social, uma advogada e duas auxiliares administrativas, sendo a advogada e uma auxiliar administrativa funcionárias efetivas. Hoje, a secretaria executiva dos conselhos organiza e dá subsídios a oito conselhos atuando de forma regular e um em fase de implantação que é o Conselho Municipal do Trabalho-COMUT. Os conselhos já atuantes são os seguintes:

1. Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS;
2. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA;
3. Conselho Municipal dos Direitos do Idoso – CMDI;
4. Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência – COMDEF;
5. Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres – COMDEM;
6. Conselho Municipal de Segurança Alimentar – CONSEA;
7. Conselho Municipal dos Direitos – LGBT;
8. Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas – COMPOD;

É justamente à luz das estruturas que temos atualmente, que não podemos deixar de ressaltar a importância que foi a Constituição Federal de 1988 e posteriormente a Lei Orgânica da Assistência Social (07/12/1993), marcos regulatórios que introduzem nova qualificação para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo, e situando-a como política pública de Seguridade voltada à extensão de direitos sociais às classes subalternizadas da população Brasileira, como nos afirma Yasbeck e ainda acrescenta:

Marcada pelo cunho civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS trouxe inovações ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na gestão e execução das políticas de

assistência. Sem dúvida, mudanças substantivas na concepção da assistência social e que permitem sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública. (YAZBEK, 2009, p. 12).

A partir dessas constatações é possível compreendermos as dificuldades que se enfrentam a tentar construir o protagonismo dos usuários da assistência social, tendo em vista o tratamento de subalternidade que lhes era historicamente dispensado, pois não podemos esquecer as ambiguidades que marcaram o contexto de emergência da Seguridade Social brasileira, que surge no país na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, que colocam em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social (YASBECK, 2009, p. 11).

Destarte os espaços privilegiados onde se efetivará a participação 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). Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, umas das grandes problemáticas está na questão de que se poderia a assistência social constituir-se em espaço de protagonismo para os subalternos ou reiterava sua condição. Buscava desvendar as possibilidades da assistência social de criar condições para o reconhecimento público da legitimidade das demandas dos subalternos e espaços de ampliação de sua ação (YASBECK, 2009, p. 13).

Instituídos assim os conselhos da assistência social CMAS e efetivado a realização da conferências Nacionais, Estaduais e Municipais foi possível analisar os efeitos desse modelo de participação social com base na representatividade onde temos os conselhos paritários, no campo da assistência social, como representação da sociedade civil, os usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços), trabalhadores do setor (artigo 17 - II). Essa forma de organização tem sido cada vez mais posta em dúvida pois o legado histórico de dominação e de subalternidade dos usuários da política de assistência, tende até hoje a reproduzir os usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “assistiam” e se pronunciavam em seu nome. Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos, como nos orienta a PNAS- 2004 (BRASIL, 2005, p. 52) Um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados.

O conselho municipal de assistência social –CMAS se configura enquanto ambiente de representação plural e paritária entre Estado e sociedade civil, tem caráter consultivo e deliberativo e objetiva

formular, controlar a execução das políticas públicas setoriais da assistência social no município. Dessa forma como todo conselho setorial o mesmo dispõe de uma legislação que determina as categorias a serem representadas (usuários, trabalhadores e entidades de assistência social). Levando em consideração essas características os conselhos ainda são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo. É a partir desse modelo de participação institucionalizado que corroboramos com o conceito de controle social utilizado por Tenório o qual afirma que:

Distingue-se controle social e participação popular. Enquanto o controle social ocorreria ex post os atos da Administração Pública, a participação popular pode acontecer ex ante ou durante os atos da Administração Pública. Na linguagem gerencial, a participação popular ocorreria no planejamento, na execução, por meio do monitoramento, e na avaliação de uma política pública. Assim, as diferenças entre participação popular e controle social são as seguintes: enquanto no primeiro caso ocorre a “partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal”, no controle social “é o direito público subjetivo de o particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização” (SIRAQUE, p. 01 *apud* TENÓRIO, 2012, p. 31).

Há muitos estudiosos, que nos legam que é no nível local de governo o lócus privilegiado para o exercício da democracia e, conseqüentemente, o controle social da Administração Pública (FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007, p. 76). Contudo pesamos o conceito de controle social de forma ampliada onde consideramos que controle social entende-se a existência de mecanismos formais (consultivos e/ou deliberativos) na esfera pública cujos objetivos são, para além do momento eleitoral: fiscalizar ações governamentais nas mais diversas áreas e de forma distintas, interceder abertamente quanto a formulação e implementação de políticas públicas, e canalizar opiniões e interesses dos grupos politicamente organizados em determinado tema, com o objetivo de ouvi-los quanto à execução de políticas. (TENÓRIO, 2012, p. 32).

Sabemos que devido todos os problemas inerentes às característica do público atendido pela assistência social temos historicamente baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e acreditamos que o grandes desafio da construção e afirmação dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados e principalmente a ampliação desses espaços decisórios, oportunizando a participação popular respeitando as visões de mundo dos diversos grupos e suas peculiaridades.

3. As pré-Conferências da Assistência Social

Buscamos nos arquivos da secretaria executiva dos conselhos e pouco encontramos a respeito das pré-conferências dos anos anteriores, haja vista que o foco maior sempre foi dado à conferência em si, o pouco que encontramos data do ano de 2011 e apenas relata os quatro bairros os quais foram realizadas as reuniões como na tabela abaixo:

TABELA 01 – Pré-Conferências de Assistência Social de Juazeiro do Norte-CE, 2011.

Local	Data
Escola. Mário Bem Bairro: Frei Damião	05/07/2011 08:00
Pólo de Atendimento Bairro: Timbaúbas	14/07/2011 08:00
CRAS Bairro: Triângulo	15/07/2011 08:00
Escola de Referência Bairro: Horto	25/07/2011 14:00

Fonte: Secretaria Executiva dos Conselhos

Nas pré-conferências foram eleitos alguns delegados para a conferência municipal de assistência social ao passo que também fora avaliada a Política de Assistência Social no município, esta analisada sob a égide dos usuários dos serviços levando em consideração o que se teve de avanços, dificuldades, mas também os desafios para uma melhor execução dos serviços e a garantia dos direitos socioassistenciais nos territórios de abrangência dos CRASs, elencamos, a seguir, o número total de participantes em cada uma delas assim como os respectivos locais realizados:

TABELA 02 –Pré-Conferências de Assistência Social de Juazeiro do Norte-CE, 2017

LOCAL	PARTICIPANTES
CRAS João Cabral	89
CRAS Palmeirinha	25
CRAS Horto	57 s
CRAS Timbaúbas	33
CRAS Frei Damião	42
CRAS Triângulo	62
CRAS Aeroporto	64
CRAS São Gonçalo	28
CRAS Jardim Gonzaga	35
Conselhos Setoriais	18
Centro de Referência do Idoso	39
TOTAL GERAL 492	

Fonte: Secretaria Executiva dos Conselhos

Foram mais de 200 proposições feitas no ajuntamento de todas as pré-conferências que depois de

sistematizadas, serviram como norte para novos caminhos rumo à consolidação desta política em Juazeiro do Norte. Na sistematização dos resultados discutidos nas pré-conferências, as questões foram separadas e agrupadas em torno das principais demandas advindas do público presente. Para tanto levamos em consideração a oportunidade de opinar e ser ouvido por parte da população e aqui destacamos os direitos discutidos e, em função do objeto de nossa análise, destacaremos os direitos relativos à participação social e ao controle social os quais estão colocados aqui, de forma resumida, os aspectos apontados com maior recorrência nas pré-conferências: a partir de cada eixo cada proposição

É sabido que a forma de participação é conduzida por um modelo de organização com temas já pré-definidos. Porém, o que nos interessa analisar aqui é justamente a importância dos instrumentos deliberativos e da qualidade do diálogo e da participação que acabam por criar as condições de uma verdadeira participação popular, fato esse que corrobora por emergir demandas diversas em cada território assim como em alguns casos necessidades análogas. Isso só nos mostra como a população deseja ser escutada e sabe muito bem o que deseja, e isso é de fundamental importância no jogo social e na formulação de políticas públicas mais efetivas para cada território.

Um das principais preocupações do grupo que coordenou os trabalhos era justamente decodificar as mensagens referentes a linguagem técnica utilizada nos eixos de discussão para promover a real participação e entendimentos das pessoas que estavam nos grupos de trabalho, haja vista que o processo de comunicação claro e objetivo é uma das prerrogativas para se deliberar sobre algo

Na plenária final, ocorreu a leitura das propostas elaboradas nos GTs assim como a hierarquização dessas propostas por nível de prioridade e consolidadas pela comissão de relatoria, considerando até dez propostas por demandas que apareceram como prioritárias nos grupos, o consolidado foram apresentadas em telão, a partir daí se apresentava cada proposta, levava à discussão pela plenária caso a proposta não tivesse destaque seria já diretamente aprovada:

TABELA 03 – Pré-Conferências de Assistência Social de Juazeiro do Norte-CE, 2017-Demanda de Serviços

DEMANDA DE SERVIÇOS
SAÚDE
<ol style="list-style-type: none"> 1. Melhoria do atendimento no Posto de saúde (ausência do médico / horário irregular) 2. Ampliar Horário do Posto de Saúde (medicação) 3. Na saúde colocar odontólogo com atendimento permanente; 4. Implantar casa de recuperação química; 5. Criar políticas públicas animais/serviços de zoonoses. 6. Melhoria no serviço do CAPS
EDUCAÇÃO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Creche em tempo integral 2. Construir escola de ensino médio
GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL
<ol style="list-style-type: none"> 1. Curso de qualificação profissional para jovens e adultos 2. Curso de inclusão digital 3. Incentivo à criação de cooperativas de artesões 4. Incentivo à associação de mulheres artesãs 5. Ampliar o programa jovem aprendiz
SEGURANÇA PÚBLICA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Melhorar a questão de segurança pública colocando um posto policial
CULTURA , ESPORTE E LAZER
<ol style="list-style-type: none"> 2. Organizar praça com espaço de academia popular 3. Brinquedo/ Praça 4. Atividades de lazer e esporte para juventude e idosos. 5. Criar o Centro do apoio a cultura popular
INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE URBANA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Melhorar a limpeza pública, saneamento básico 2. Melhorar transporte público e garantir o passe livre de idosos, deficientes e meia para estudantes 3. Transporte público adequado p/ deficiente físico; 4. Construção de um mercado popular no bairro 5. Sinalização das vias/ lombadas 6. Melhorar o abastecimento de água 7. Conclusão de estradas de acesso aos sítios 8. Melhorar o abastecimento de Água nos equipamentos públicos
SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Maior fiscalização/ presença do Conselho Tutelar 2. Fortalecer a segurança alimentar- alimentação para os idosos 3. Fortalecer os serviços dos CRAS 4. Casa de apoio as mulheres vítimas de violência; 5. Fortalecimento dos direitos dos idosos 6. Melhoria física do CRAS 7. Capacitação para os profissionais dos CRAS 8. Reterritorialização da área de abrangência dos CRAS 9. Oficina de artes/ músicas para as crianças 10. Fortalecimento dos programas de juventude no CRAS

Fonte: Secretaria Executiva dos Conselhos

4. Aproximações com a democracia deliberativa

Nos últimos tempos muitos estudiosos vêm desenvolvendo uma concepção de democracia deliberativa tendo em vista superar os limites do modelo da democracia liberal, incorporando elementos ou ideais de

um modelo republicano, pautado na ideia da ampliação da política para além dos limites temporais, espaciais e de representação impostos pela regra do sufrágio universal com como nos lembra (LÜCHMANN, 2002, p. 23). De certo, é por meio do ideal da teoria da comunicação de Habermas e dos conceitos de esfera pública e sociedade civil que pautamos nossa discussão da democracia deliberativa como alternativa ao modelo republicano e participativo. Principalmente em um momento histórico que nos faz lembrar o contexto vivenciado antes da promulgação da CF de 1988 e pós reforma neoliberal do estado na década de 90:

Entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do papel de garantidor dos direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um destes projetos. (DAGNINO, 2002, p. 289).

A característica central da esfera pública é, portanto, a participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico onde prevalece a autoridade do melhor argumento. Dessa forma, o modelo de organização das Pré-conferências indo de encontro ao público nos territórios, fazem parte do processo decisório, proporcionando incentivos visíveis e relevantes à participação, e ao enfatizar o processo deliberativo, o planejamento local com vistas ao desenvolvimento tem a possibilidade de renovar a ação cívica e aliviar o sufoco do clientelismo e partidarismo. (SANTOS, 2002, p. 620). Neste sentido, a esfera pública habermasiana é igualitária não apenas porque requer e permite a livre participação, como também por que incorpora novas questões que eram tratadas ou relegadas no âmbito do espaço privado (LÜCHMANN, 2002, p. 25).

Portanto, a cidadania deliberativa seria aquela prática cidadã não manifestada através de votações periódicas - cada cidadão um voto, mas de ação direta dentro de espaços públicos democraticamente postos que desenvolveriam as suas atividades em interação com os poderes públicos constituídos. (TENÓRIO, 2012, p. 29). Em meio a essas práticas precisamos romper com o modelo vigente de democracia representativa em todos os níveis de governo, um bom exemplo é que:

No nível político-administrativo de municípios, além dos poderes Executivo (prefeito), Legislativo (Câmara de Vereadores) e dos conselhos municipais, os cidadãos - por meio de movimentos sociais, de associações de bairro, sindicatos de trabalhadores ou patronais, instituições religiosas e outras agremiações da sociedade civil - poderiam participar de processos deliberativos no que diz respeito à implantação de políticas públicas. (TENÓRIO, 2012, p. 29).

Vale ressaltar que em suma, as teorias democráticas tradicionais tratam a participação popular de forma que seja limitada, já que a apatia tem uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias dos ajustes e das mudanças. (PATEMAN, 1992, p. 82) ou seja a manutenção

das mesmas redes de poderes, esse é um dos grandes desafios à implementação da democracia participativa que consiste no desenvolvimento de modelos institucionais suficientemente robustos para resistir às pressões dos grupos de interesses tradicionais interessados em subverter ou sufocar o processo deliberativo. (SANTOS, 2002, p. 621).

Sendo assim, em nível subnacional a partir do modelo empregado nas pré-conferências no município de Juazeiro do Norte, no Ceará, foi possível perceber o engajamento da população estimulados ao exercício de participação coletiva e ampliação da participação para além dos espaços convencionais, basta observarmos as demandas de serviços elencados nos grupos de discussão os quais tratam mais de 200 proposições nas áreas de saúde, educação, geração de trabalho e renda e qualificação profissional, segurança pública, cultura, esporte e lazer, por isso, o nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante. Ela não pode desaparecer na caixa preta de uma operacionalização que se satisfaz com indicadores amplos. (HABERMAS, 1997, p. 28).

Este investimento na esfera institucional está ancorado na percepção de que o retomo às instituições formais básicas da democracia não tem se mostrado capaz de produzir respostas adequadas aos problemas de exclusão e de desigualdades sociais, que vêm, ao contrário, se acentuando (DAGNINO, 2002). Nessa perspectiva Tatagiba ratifica que cabe-nos reconhecer que a tendência dominante nas experiências participativas foi a de tipo induzida e ainda acrescenta

(...) Ou seja, nem a pressão de baixo para cima, nem o simples dispositivo legal foram suficientes para garantir, de forma contínua, o funcionamento de instâncias deliberativas com presença popular. A vontade política da equipe de governo continua sendo decisiva para o estabelecimento de reconhecimentos que produzam eficácia no funcionamento das formas de participação semidiretas”. (TATAGIBA, 2002, p. 88).

O momento vivenciado em cada pré-conferência em cada território nos mostra que a deliberação deve ocorrer em outros espaços também, é justamente a partir da possibilidade de ouvir ou ser ouvido que a população se educa para o protagonismo, e com isso eis que surgem os conflitos que antes eram encobertos, esses conflitos vindos à tona servem como mola propulsora da qualificação do debate e surgem assim demandas antes negligenciadas, reprimidas ou até mesmo desconhecidas pelos atores sociais que agora as declaram, a partir desse momento, essas demandas a depender da força de organização e poder de convencimento, poderão entrar na agenda pública no município e tornarem-se institucionalmente problemas públicos e que carecem de políticas públicas para sanarem, é certo que tais resultados fazem parte do jogo social e do capital político dos grupos, mas é evidente que opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode “dominar” por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo (HABERMAS, 1997, p. 23).

Ao modificarmos esses parâmetros atuais de participação na prática, algumas características dos processos deliberativos são imprescindíveis para o fomento de uma nova esfera pública e

consequentemente outras formas de participação popular e instancias deliberativas, conforme Tenório nos lega:

Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos;

Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas;

Pluralismo: multiplicidade de atores (poder Público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas;

Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas;

Autonomia: determinado território, podem intervir na apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas;

Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana; (TENÓRIO, 2012, p. 39).

Portanto, a cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Esse empoderamento coletivo certamente levará a modificação do atual paradigma, onde temos o Estado, segundo Habermas (2014, p. 14), “quanto poder público responsável pela promoção do bem público” como tutor da opinião pública. A expectativa então é transformar, ou melhor, é reconstruir a esfera pública como espaço de crítico e renovador da opinião pública.

5. Resultados e discussão

De acordo com o que preconiza a política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004, o controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. (BRASIL, 2005, p. 51). Toda via, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. No tocante ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação 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. (BRASIL. LEI N. 8.742, 2016).

Um dos desafios para a consolidação da Assistência social enquanto política pública é justamente a garantia de espaços com vistas a um sistema de gestão democrática e participativa desde o planejamento a execução de políticas sociais. As Pré-Conferências de Assistência Social do Município de Juazeiro do Norte, tiveram como tema: “Garantia de Direitos no fortalecimento do SUAS” com o objetivo de sensibilizar e discutir com as diversas comunidades do município sobre os rumos dos SUAS e diagnosticar nossas principais necessidades e potencialidades existentes.

Em cada territorialidade foram apontadas as suas peculiaridades e desafios a serem enfrentados para uma gestão de qualidade. Além das questões relacionadas às áreas da própria assistência social, demos voz à comunidade que aproveitou para realizar as suas reivindicações em todas as áreas ao governo municipal. Se faz necessário ratificar o quanto esses espaços de participação popular instigam os participantes a propor e apresentar demandas de todos os serviços, não se limitando apenas aos serviços socioassistenciais, enfatizamos que foi um momento rico visto que sensibilizada, as comunidades sentiram a proximidade da gestão, e então foi proposto e acatado que após a 9ª Conferência Municipal de Assistência Social, que foi realizada dia 08 de junho do corrente ano. Teríamos outros encontros para discutir as demandas propostas, tal fato nos trouxe diversas demandas que nos serviram como reforço para que as plenárias do PPA 2018-2021 fossem realizadas também nos territórios de abrangências dos CRASS, proporcionando a participação do mesmo público das pré-conferências com suas propostas já formuladas e também outros sujeitos de direitos do próprio território. Com isso as demandas surgidas foram incorporadas ao PPA o que denota a utilização das Pré-conferências como um excelente instrumento de ampliação da participação social e do controle social.

Podemos concluir sem fechar por completo o debate, que as práticas argumentativas racionais, operadas em uma esfera pública que garanta a igualdade e a oportunidade de tomada de decisão em processos de participação cidadã, encontradas na teoria de Habermas vão de encontro com o respeito às minorias e uma maior inclusão social. Dessa forma, a opção por essa teoria justifica-se pelo fato da mesma ter como prioridade a supremacia da ação comunicativa nos processos públicos de decisão, baseados no consenso com vistas a um bem comum, diferentemente do modelo representativo que tem se configurado cada vez mais segundo Habermas (2014, p. 20): em uma representação num sentido específico, uma representação da dominação: “ao invés de o fazer pelo povo, fazem-no perante o povo”.

Referências

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: [s.n.], 2005.

BRASIL. LEI N. 8.742, D. 7. D. D. D. 1. **Lei orgânica da assistência social (LOAS)** que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. Brasília: [s.n.], 2016.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade** (tomo II). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J.. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. São Paulo: UNESP, 2014.

HOLANDA, S. B. D. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas: [s.n.], 2002.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, B. D. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios e Análise**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo, : Cortez, 2009.