

## XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa/PR: possibilidades e limites

### XI Conference on Social Assistance in the Municipality of Ponta Grossa/PR: possibilities and limits

Kelen Koupak\*  
Danuta Estrufika Cantoia Luiz\*\*

**Resumo:** O artigo em questão tem por objetivo apresentar as possibilidades e limites das conferências municipais de assistência social, através de um estudo específico sobre a XI Conferência de Assistência Social de Ponta Grossa/PR. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, que metodologicamente se desenvolveu através de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas com membros da comissão organizadora da XI Conferência. Para promover a análise destas entrevistas foi utilizada a técnica da análise de conteúdo, por meio da organização de categorias analíticas. Os resultados apontam que as conferências de assistência social apresentam a possibilidade de participação dos diferentes sujeitos sociais no processo de discussão e avaliação da Política de Assistência Social do Município, mas que ainda são permeadas de limitações, com destaque especial para a existência de uma lacuna na participação dos usuários.

**Palavras-chave:** Relações entre Estado e Sociedade Civil. Conferências de Assistência Social. XI Conferência de Assistência Social de Ponta Grossa/PR.

**Abstract:** The article in question aims to present the possibilities and limits of municipal social assistance conferences, through a specific study on the XI Social Assistance Conference in Ponta Grossa/PR. This is qualitative research, of an exploratory nature, which methodologically was developed through bibliographical and documentary research and interviews with members of the organizing committee of the XI Conference. To promote the analysis of these interviews, the content analysis technique was used, through the organization of analytical categories. The results indicate that social assistance conferences present the possibility of participation of different social subjects in the process of discussion and evaluation of the Municipality's Social

\* Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Bacharela em Direito pela UEPG. E-mail: kelenkoupak@gmail.com.

\*\* Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora associada da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG – Departamento de Serviço Social e PPG em Ciências Sociais Aplicadas. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: danutaluiz88@gmail.com.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

Assistance Policy, but that they are still permeated with limitations, with special emphasis on the existence of a gap in the user participation.

**Keywords:** Relationships between State and civil Society. Social Assistance Conferences. XI Ponta Grossa/PR Social Assistance Conference.

Recebido em: 11/04/2022. Aceito em: 04/09/2023

## INTRODUÇÃO

A discussão aqui traçada representa um recorte de uma pesquisa realizada entre 2019 e fevereiro de 2021 sobre as deliberações da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, que ocorreu no ano de 2017.<sup>1</sup>

O recorte faz uma reflexão sobre as conferências municipais de assistência social, através de um estudo específico sobre a XI Conferência de Assistência Social de Ponta Grossa/PR. Para tanto, através de entrevista<sup>2</sup> realizada com membros organizadores da XI Conferência, procurou-se obter informações no que diz respeito ao acompanhamento posterior das deliberações pelos sujeitos envolvidos, incluindo-se aí o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, pois, considerando-se que o processo da conferência não se encerra em si mesmo, mas tem e deve ter desdobramentos posteriores - mormente a execução na prática daquilo que nela é deliberado -, é fundamental que os sujeitos que participam do ato da conferência realizem também esse acompanhamento. Ainda, intencionou-se investigar junto aos participantes da pesquisa qual a avaliação sobre a participação dos segmentos da sociedade civil na conferência analisada, além da avaliação geral sobre as Conferências Municipais de Assistência Social, enquanto canais de participação e controle social.

Tal tema de pesquisa ainda se configura como campo desafiante no sentido de efetivação dos pressupostos orientadores das conferências de políticas públicas, uma vez que, diante de apenas duas ou três décadas desta prática, ainda se fazem necessários aprimoramentos em alguns aspectos.

O estudo possui uma abordagem qualitativa, tendo sido desenvolvido por meio de pesquisa exploratória, a qual envolveu levantamento bibliográfico, documental e entrevistas.

Para a escolha dos sujeitos a serem entrevistados, foram selecionados membros da comissão organizadora da XI Conferência Municipal de Assistência Social, aprovada pela Resolução n.º 09/2017 do CMAS, sendo um conselheiro representante do setor governamental e um conselheiro representante do setor não governamental, que faziam parte da gestão 2016-2018, período que abarca o ano de realização da XI Conferência, e que permaneceram na gestão 2018-2020. Também foi entrevistada a Secretária Executiva do CMAS, a qual acompanhou todo o processo de organização da XI Conferência de Assistência Social. Na apresentação da transcrição das falas

---

<sup>1</sup> A pesquisa completa que se trata de dissertação desenvolvida no Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, intitulada “XI Conferência Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa/PR: uma avaliação de processo da materialização de suas deliberações”, pode ser acessada em: <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/3381>.

<sup>2</sup> A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), sob o n.º 23835419.5.0000.0105.

das entrevistas, os sujeitos serão identificados pelas seguintes siglas: Conselheiro do segmento governamental: CG; Conselheiro do segmento não governamental: CNG; Secretária Executiva do CMAS: SEC.

Para a análise dos dados das entrevistas foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo, com base em Bardin (2016), tendo-se organizado quatro categorias analíticas: participação dos segmentos da sociedade civil na XI Conferência Municipal de Assistência Social e no acompanhamento da materialização de suas deliberações; acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social; monitoramento das deliberações da XI Conferência pelo CMAS; avaliação sobre as Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social.

O artigo, inicialmente, trata das relações entre Estado e Sociedade Civil e as conferências de políticas públicas. Por fim, apresenta os dados das entrevistas, por meio das categorias analíticas estabelecidas.

Os resultados apontam que a XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa/PR apresentou a possibilidade de participação dos diferentes segmentos sociais, entre eles o da sociedade civil, nas deliberações atinentes à Política de Assistência Social do Município. Por outro lado, demonstrou algumas limitações, com destaque especial para a existência de uma lacuna na participação dos usuários, haja vista seu histórico de subalternidade e de exclusão dos processos decisórios.

## **AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E AS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

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

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

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

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

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

Nesta perspectiva, a democracia pressupõe a socialização da política e a construção de um movimento contra-hegemônico das classes subalternas para que se tornem dirigentes. Simionatto (2008, p. 19) afirma que é “[...] no conceito de hegemonia que se encontra a contribuição mais expressiva de Gramsci à teoria democrática.”

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

Semeraro (1999, p. 207) afirma que para Gramsci a democracia, amadurecida no seio das lutas populares, adquire o significado de “[...] participação e exercício popular do poder.” Dessa forma, a democracia não se resume a mera escolha de dirigentes.

No contexto brasileiro, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no âmbito da redemocratização, que se passou a vislumbrar novas bases para as relações entre Estado e sociedade civil, bem como para a institucionalização de uma democracia participativa. Referida Constituição caracterizou o Brasil como um Estado Democrático de Direito e instituiu um sistema descentralizado e participativo, prevendo em vários de seus dispositivos a participação social no processo das políticas públicas, abrindo, assim, caminho para a institucionalização de espaços participativos. Destaca-se no presente estudo as conferências de políticas públicas, as quais são vistas como canais de consolidação de uma gestão pública mais democrática.

### **Conferências de Políticas Públicas como mediação entre Estado e Sociedade Civil**

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

As conferências traduzem-se em mecanismos de participação social no processo de discussão e elaboração das políticas públicas, materializando as relações entre estado e sociedade civil, pois permitem que:

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

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

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

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

Entre as várias áreas que passaram a contar com a realização periódica de conferências de políticas públicas, destaca-se a Assistência Social. De fato, um dos grandes avanços da Constituição Federal de 1988 foi a garantia de participação social na gestão dessa política, estabelecendo “Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil” (BRASIL, 2004, p. 40).

As conferências de assistência social são realizadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo que a conferência nacional é precedida pelas conferências estaduais e municipais que ocorrem em todo o país.

Cunha (2012) aponta que as conferências municipais estão num nível mais próximo dos cidadãos, o que reduz os custos de participação e possibilita que questões concretas e referentes ao cotidiano das pessoas possam ser por elas debatidas e decididas, situação que ocasiona uma partilha mais efetiva do poder.

## **XI CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA NA PERSPECTIVA DOS MEMBROS ORGANIZADORES: POSSIBILIDADES E LIMITES**

Antes de adentrar na análise dos dados da pesquisa, importa contextualizar brevemente o município de Ponta Grossa e a questão da participação no âmbito da Política Municipal de Assistência Social.

O Município de Ponta Grossa encontra-se localizado na região central do Estado do Paraná e possui uma população estimada de 358.367 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2023). De acordo com a classificação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), Ponta Grossa é considerado um município de grande porte (com população entre 101.001 a 900.000 habitantes).

É o núcleo de uma das regiões mais populosas do Paraná – os Campos Gerais – possuindo o maior parque industrial do interior do Estado. Apresenta-se como a 4ª cidade mais populosa do Estado do Paraná, com 98% da população residente em área urbana. Possui uma população economicamente ativa de 111.386 habitantes e renda média mensal dos trabalhadores formais de 2,6 salários mínimos, conforme dados do IBGE de 2021. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita do Município, com referência para o ano de 2020, é de 48.615,15, ocupando a 7ª colocação entre as 399 cidades do Paraná (IBGE, 2023).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Ponta Grossa é de 0,763, com base nos dados do IBGE de 2010, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDH do município é a longevidade, com índice 0,837, seguida de Renda, com índice de 0,755, e de Educação, com índice de 0,703 (IBGE, 2023).

Já o IPDM - Índice IPARDES de Desempenho Municipal de Ponta Grossa, com referência para o ano de 2020, é de 0,7382. Este índice mede o desempenho dos 399 municípios do Estado do Paraná, considerando três dimensões: renda, emprego e produção agropecuária; saúde e educação, sendo que o índice de Ponta Grossa é considerado de médio desempenho, entre 0,600 a 0,800 (IPARDES, 2023).

Embora apresente bons índices de desenvolvimento, Ponta Grossa possui altas taxas de concentração de renda e de desigualdade social. O índice de Gini, que mede o grau de concentração da distribuição de renda domiciliar per capita, do município é de 0,5437. Referido índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade (IPARDES, 2023).

O Relatório de Informações Sociais – RI, emitido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), aponta que em julho de 2023, o total de famílias do Município inscritas no Cadastro Único, programa que reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda, era de 51.117, equivalente a 122.540 pessoas (BRASIL, 2023).

Em relação ao Programa Bolsa Família, programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias inscritas no Cadastro Único e que tenham renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 218,00, tem-se que no mês de agosto de 2023, 17.480 famílias foram beneficiadas, equivalente a 49.250 pessoas (BRASIL, 2023).

Outro dado importante a se considerar está relacionado ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), através do qual, pessoas com deficiência e idosas acima de 65 anos, que possuam renda inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo, recebem um salário mínimo mensal. Em julho de 2023, o município contava com um total de 5.944 beneficiários do BPC, dentre os quais 3.094 são pessoas com deficiência e 2.850 são pessoas com mais de 65 anos. (BRASIL, 2023).

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

O Órgão responsável pela execução da Política Municipal de Assistência Social e pela gestão do Sistema Único de Assistência Social é a Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa - FASPG, instituída pela Lei Municipal n.º 13.010/2017.

Ponta Grossa encontra-se no nível da Gestão Plena da Assistência Social, entendido como aquele em que “[...] o município tem a gestão total das ações de assistência social.” (BRASIL, 2005). Além da rede governamental constituída por 11 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 02 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), 08 Centros de Convivência para Idosos (CECON), 01 Centro POP voltado para o atendimento da população em situação de rua e 02 abrigos institucionais que ofertam serviços de Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta complexidade, conta com “[...] rede socioassistencial privada, composta por 37 entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, sendo 29 instituições com Termos de Colaboração para a execução de 36 Serviços Socioassistenciais” (PONTA GROSSA, 2021, p. 7).

No que diz respeito aos canais de participação na área da assistência social do Município, destaca-se o Conselho de Assistência Social e as Conferências de Assistência Social, ambos instituídos pela Lei n.º 5.372, de 26 de dezembro de 1995 e atualmente disciplinados na Lei n.º 13.008, de 30 de novembro de 2017, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Ponta Grossa, e dá outras providências.

Nos termos do artigo 19 da citada Lei, o Conselho Municipal de Assistência Social é definido como:

[...] instrumento público de participação comunitária no controle social da gestão da Assistência Social do Município de Ponta Grossa, sendo este um órgão colegiado e de composição paritária, de natureza normativa, deliberativa e fiscalizatória dentro de suas competências legais. (PONTA GROSSA, 2017a).

Já o artigo 36 da Lei n.º 13.008/2017 define as Conferências Municipais de Assistência Social como:

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

Em relação a periodicidade de realização da Conferência Municipal de Assistência Social, o artigo 38 da Lei n.º 13.008/2017 estabelece que esta será convocada ordinariamente a cada quatro anos pelo Conselho Municipal de Assistência Social e extraordinariamente, a cada dois anos, por maioria de seus membros (PONTA GROSSA, 2017a).

Desde que foi instituída em 1995, a Conferência de Assistência Social em Ponta Grossa vem sendo realizada a cada dois anos, acompanhando o cronograma das Conferências Nacionais de Assistência Social. No ano de 2023 chegou a sua XIV edição.

Levando em conta que até o momento foram realizadas apenas quatorze conferências de assistência social, pode-se considerar que esses espaços participativos são ainda incipientes no

município, revelando-se por isso a importância de investigar suas potencialidades e limites, sem desconhecer que, com a prática e a percepção das lacunas, muitas questões podem ser aperfeiçoadas.

Sob esses argumentos é que foi realizado o presente estudo, tendo como objeto a XI Conferência Municipal de Assistência Social, realizada no ano de 2017.

### **Participação dos segmentos da sociedade civil na XI Conferência Municipal de Assistência Social e no acompanhamento da materialização de suas deliberações**

Como visto, as conferências se caracterizam como espaços privilegiados para a participação da sociedade civil no processo de discussão e proposição de diretrizes para o aperfeiçoamento das políticas públicas no interior do Estado, rompendo com o seu histórico de exclusão das decisões políticas no contexto brasileiro.

No âmbito da Política de Assistência Social, Campos (2009, p. 19) destaca que a participação da sociedade civil é condição necessária e fundamental para a efetivação do SUAS: “[...] é necessária para propiciar a interlocução com o governo. É fundamental por se constituir em um componente estruturante do sistema.”

Desse modo, para que exerçam seu papel, é imprescindível que as conferências de assistência social contem com uma abrangente participação dos segmentos da sociedade civil, tanto no processo deliberativo, quanto no acompanhamento posterior de seus resultados, no sentido de garantir que aquilo que foi deliberado seja efetivamente colocado em prática.

Desta forma é que se tornará possível o “[...] aprofundamento da democracia política no sentido de uma democracia organizada de massas, que desloque cada vez mais ‘para baixo’ o eixo das grandes decisões [...]” (COUTINHO, 1984, p. 41), rompendo com os processos de revolução passiva, que marcam o histórico do país, em que importantes decisões foram tomadas de forma elitista e com exclusão das camadas populares.

Nesse cenário se reformulam as relações entre Estado e sociedade civil, na medida em que o poder e o processo decisório passam a ser compartilhados entre sociedade civil e sociedade política, abrindo-se possibilidades para a ampliação do Estado, nos termos gramscianos.

No que se refere à participação da sociedade civil na XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa constata-se, a partir dos relatos dos entrevistados, que esta foi considerável, mas que poderia ter sido mais ampla.

*“Quanto ao segmento nessa conferência foi bem proveitosa, teve um debate bem grande, tinha bastante pessoas de fora, mas ainda falta esse acompanhamento, não sei se o povo não recebeu o comunicado, mas sempre falta algum segmento que não tem acompanhado. Isso vem acontecendo há muito tempo.” (CNG).*

Ao que se evidencia a ausência de segmentos da sociedade civil tem sido uma constante nas Conferências Municipais de Assistência Social de Ponta Grossa. Soares (2019, s/p) pontua que a participação da população nas Conferências Municipais é um impasse e desafio frequente, pois “[...] as pessoas não reconhecem seu papel e não exercem sua função como deveria, resultando assim a dificuldade na formulação e deliberação de propostas.”

A baixa presença de segmentos da sociedade civil na XI Conferência de Assistência Social, que se apresenta como um limite, pode ser verificada pela análise comparativa entre o número de delegados de cada segmento previsto do Regulamento da Conferência (PONTA GROSSA, 2017b) e o número de presentes, informado no Relatório Final (PONTA GROSSA, 2017c). Com efeito,

dentro do quantitativo de delegados não governamentais, o Regulamento estabeleceu 33 vagas para delegados representantes dos trabalhadores do SUAS, tendo comparecido 25; 33 vagas para delegados representantes das entidades ou organizações de assistência social, computando-se a presença de 23; e 84 vagas para delegados representantes dos usuários, sendo que apenas 47 compareceram.

Esses dados demonstram que o principal desafio ainda é a inclusão dos próprios usuários no processo deliberativo das Conferências de Assistência Social, visto que apresentam pouco envolvimento, tanto em questão de presença, quanto nos debates.

*“A sociedade civil ela participa bastante, no dia, na hora, no momento da conferência. O usuário tem as suas limitações e as suas dificuldades.” (SEC).*

*“O debate ele é mais ampliado entre as entidades, entre os conselheiros e entre os profissionais. Nós ainda continuamos com aquela nossa grande dificuldade de incluir o usuário nesse debate. É uma fragilidade ainda que temos e que trabalhar mais pra isso né.” (SEC).*

Esse fato é prejudicial ao processo da Conferência, pois: “Realizar uma Conferência não é uma ação isolada dentro da Assistência Social, porém resultado de um processo de diálogo e democracia em nível de gestão pública” (SOARES, 2019, s/p).

Conforme pontua o Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2009, p. 3):

Só a população deve decidir, de forma autônoma, sobre seus interesses para assim poder ser sujeito da transformação social, rompendo com os processos de exclusão social. Este é o ponto de partida da assistência social comprometida com a participação popular e com um projeto de uma nova sociedade mais democrática, justa e solidária.

Apesar desse entendimento da essencialidade do protagonismo dos usuários da assistência social no processo de tomada de decisão política, o que se verifica é que a maior parte deles “[...] está politicamente invisível, identificados na condição de beneficiários e assistidos das diferentes ações desenvolvidas na moldura dessa política.” (CAMPOS, 2009, p. 21).

A precariedade da participação dos usuários, considerada como um limite à conferência, encontra raízes no tratamento de subalternidade que historicamente lhes foi dispensado. Anteriormente à Constituição Federal de 1988, a Assistência Social não se constituía como política pública, sendo que o favor, a tutela e a caridade guiaram as ações realizadas nessa área. Como consequência, os usuários foram reproduzidos como sujeitos dependentes, tutelados pelas entidades que lhes assistiam e se manifestavam em seu nome. (BRASIL, 2004).

Sua participação tem se dado através da representação de entidades de defesa dos usuários, geralmente comandada por especialistas, e quase não tem contado com a inclusão dos próprios usuários (COLIN, 2004). Desse modo, é necessário criar meios para garantir a participação dos usuários nos diferentes espaços decisórios enquanto sujeitos dotados de vez e voz, não mais sub-representados.

Para Nogueira (2005, p. 91), cidadãos ativos são “[...] personagens vitais da democracia, devendo ser, por isso, constantemente ‘criados’ e ‘organizados’ (pela educação, pelo debate público, pela multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação).” Em não havendo uma ampla participação dos usuários no ato da conferência e, assim, na proposição das deliberações, resta também prejudicado o acompanhamento destes em relação a materialização das

deliberações, no sentido de cobrar para que venham a ser efetivadas. Desta forma se apresenta mais um limite á pratica desta conferência: “*Aí fica difícil, se eles não participam como que vão estar participando daí nas deliberações. Então é bem complicado*” (CG).

Uma questão levantada para maior participação da sociedade civil/usuários refere-se à necessidade de haver uma maior divulgação da Conferência, convocando amplamente os segmentos para que participem desse importante espaço de deliberação e avaliação da Política de Assistência Social:

*“Então a gente precisa debater mais, fazer mais chamamento pra que as pessoas venham participar né. Então ainda falta, o pessoal parece que não tem conhecimento, que não aparecem sabe. Então precisa de mais divulgação.”* (CG).

O Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (1999, p. 65) inclusive destaca que:

O aprofundamento da democracia exige essa ampliação dos graus de publicidade dos espaços de discussão, negociação e deliberação. Quanto mais diversificado o público incluído nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de avanço democrático potenciais neste processo, que podem criar o terreno propício à construção de novas hegemonias.

Tem-se assim que os segmentos da sociedade civil, especialmente os usuários, precisam exercitar o controle social, para que tomem assento nos espaços onde, via estratégia da guerra de posição, podem lutar por um projeto contra-hegemônico, rompendo com relações de dominação e subalternidade.

Para esse exercício é fundamental que os sujeitos sociais sejam capacitados para a participação nos espaços públicos e para a atuação junto ao Estado, pois “[...] é preciso conhecer criticamente para transformar, ou seja, é necessário que o pensamento estimule a ação [...]” (LUIZ, 2005, p. 137).

A capacitação potencializa a reforma intelectual e moral dos segmentos sociais, na medida em que pode contribuir para a “[...] elevação do senso comum à auto-constituição (sic) de uma consciência crítica e conseqüente fomento para o protagonismo social e político [...]” (LUIZ, 2005, p. 8). Isso torna possível a construção processual de uma nova cultura, que concorre para a edificação de uma contra-hegemonia. De acordo com Gramsci (1991, p. 13-14): “Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas ‘originais’; significa também; e, sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, ‘socializá-las’ por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral.”

Para Nogueira (2005), a gestão participativa requer uma comunidade com uma cultura ético-política forte e que esteja em constante revitalização, sendo que isso depende de uma educação para a cidadania, através da qual é disseminada a capacidade de valorizar os direitos, os deveres e as instituições políticas.

Trata-se, portanto, de uma questão de consciência política, que se resolve por intermédio de um círculo de fatores que se combinam e que vão da escola à política, da cultura às lutas sociais, do esforço pessoal ao vínculo associativo. É impossível imaginar processos deliberativos ampliados (democráticos e participativos) sem cidadãos em condições de deliberar em esferas predominantemente

argumentativas. Na ausência deles, a participação converte-se em exclusão. (NOGUEIRA, 2005, p. 152).

Ocorre que isso ainda não é uma realidade totalmente vivenciada no Município de Ponta Grossa no recorte da assistência social, sendo necessário desenvolver um trabalho de base, instrumentalizando e fortalecendo os usuários para que gradativamente se façam mais presentes e ativos nos espaços decisórios, considerando que estes permanecem numa condição de subalternidade<sup>3</sup>, vistos como meros beneficiários e não como protagonistas da Política de Assistência Social.

*“Um trabalho de participação lá na base, de mobilização das bases. Isso a gente não faz uma semana antes da conferência. Isso a gente não faz nem um mês antes da Conferência. Isso a gente colhe um fruto com um trabalho de 5 anos, 6 anos. E nós não temos essa forma de trabalhar, nós não temos história disso no nosso município. Então nós não podemos colher um fruto do qual nós não plantamos essa semente.” (SEC).*

Segundo Semeraro (1999, p. 251), “[...] as insuficiências das classes subalternas podem ser superadas por um intenso trabalho de educação e pela capacidade de organização e de elaboração duma postura superior à hegemonia estabelecida.” Daí a necessidade da socialização e universalização do conhecimento como caminho possível para fomentar as potencialidades dos grupos subalternos, de modo que saiam da condição de subalternidade e passem à condição de protagonismo (LUIZ, 2005). Assim, conseqüentemente, serão instrumentalizados para a participação nos espaços públicos, aumentando as possibilidades de efetivação de uma democracia participativa, com decisões sendo cada vez mais tomadas “de baixo para cima.”

No sentido de desenvolver um trabalho de base, nos termos apontados, com o objetivo de superar os impasses e desafios da participação social, Soares (2019) apresenta algumas sugestões aos profissionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Uma delas é a realização das pré-conferências, organizando junto com os usuários espaços de diálogo, a exemplo de ações itinerantes nas comunidades rurais e povoados, para levantar pautas atinentes aos objetivos da conferência, aspecto também apontado pelos sujeitos da pesquisa, na medida em que as pré-conferências possibilitam uma maior participação.

Uma outra sugestão apontada por Soares (2019) é realizar debates nos grupos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV), para introduzir temas que tratem da participação social e, de forma dinâmica, autoconscientizar os participantes sobre o controle social, bem como da importância de participar das conferências.

A articulação com outros setores também é uma estratégia importante, sendo que as equipes do SUAS podem aproveitar os espaços da rede, como sala de espera das unidades de saúde e reuniões com a família nas escolas, para conversar sobre o assunto (SOARES, 2019).

Além disso, a ampliação da possibilidade de participação da sociedade pode se dar através de realização de fóruns, seminários e palestras. Nesses eventos, as equipes podem abordar gradualmente o assunto, dando voz aos usuários, pois “Mobilizar, organizar e debater são pontos primordiais para a efetivação das conferências municipais.” (SOARES, 2019, s/p).

---

<sup>3</sup>De acordo com Yazbek (2014, p. 684) a subalternidade “[...] faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração social, econômica e política. Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção por meio de relações político-sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política.”

Ainda no que diz respeito à avaliação quanto a participação dos segmentos da sociedade civil na XI Conferência Municipal de Assistência, foi levantada a questão do individualismo presente na sua atuação dentro do processo conferencial.

*“A participação dos segmentos [...] é muita questão de puxar a brasa para seu assado ainda, sabe. Das situações que pra mim eu ainda preciso disso, pra mim vai ser interessante, sabe. O dinheiro tem que vim pra mim, o benefício tem que vim para mim. Ainda se tem muito disso. [...] ainda tem a questão de é... de usar para falar sobre assuntos pessoais, assuntos que é somente puxar para o pessoal” (CNG).*

A mesma situação é apontada no acompanhamento da materialização das deliberações, em que a sociedade civil, em geral, apenas acompanha os desdobramentos, quando a questão é de seu interesse particular.

*“No acompanhamento da concretização e da materialização, eles acompanham quando o interesse é deles, sabe quando interessa muito pra eles. Aí eles vêm assim... uma coisa bem no interesse próprio.” (SEC).*

Isso parece evidenciar que a sociedade civil, em termos amplos, ainda não despertou para real finalidade das conferências de assistência social e o significado de sua participação nesses espaços, haja vista também seu histórico de exclusão das decisões políticas. Daí a necessidade de um trabalho de capacitação e educação para cidadania, como um elemento que poderá contribuir para elevar o senso comum e promover uma reforma intelectual e moral dos sujeitos sociais, para que estes consigam, processualmente, ocupar posições na luta pela construção de uma contra-hegemonia (LUIZ, 2005).

Com base nas formulações de Gramsci, Simionatto (2008, p. 22) indica que as classes sociais devem abandonar seu modo de pensar corporativo, que impede a formação de um projeto coletivo, sendo que “A construção da hegemonia exige, assim, compromissos de classe, superação de interesses particularistas e individuais, abertura de espaços para congregar as várias frações de classe.”

### **Acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social**

A conferência não se exaure em si mesma, pois seus resultados devem ter encaminhamentos posteriores, influenciando a gestão governamental e se traduzindo em ações concretas. De fato, as conferências “[...] são processos e não apenas eventos com finais delimitados.” (ALENCAR; CRUXÊN; RIBEIRO, 2015, p. 263).

Nesse sentido, é importante que os sujeitos envolvidos na conferência também acompanhem os desdobramentos das propostas deliberadas, exercendo o controle social e cobrando para que realmente sejam consideradas pelos gestores da Política de Assistência Social do Município.

Indagados os sujeitos da entrevista sobre se acompanhavam os desdobramentos dos resultados da XI Conferência de Assistência Social, verificou-se que, de acordo com os relatos, existe um acompanhamento. Contudo, este se dá mais enquanto membros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e não necessariamente por interesse próprio ou por cobrança daqueles a quem representam no sentido de saber sobre o andamento das deliberações e de cobrar para que sejam materializadas.

*“Acompanho como Assistente Social, dentro da Secretaria de Educação, principalmente as que dependem da Secretaria e a gente acompanha pelo fato de ser conselheira do Conselho de Assistência. No pleno a gente faz as avaliações.” (CG).*

Porém, esse acompanhamento dentro do CMAS também encontra obstáculos, conforme relato abaixo:

*“Então [...] assim falha com relação a isso, porque nós estamos nos limitando na verdade a dar conta da demanda do próprio Conselho. E como a gente é voluntário né? É... a nossa demanda de trabalho também é grande e pelo fato de fazer parte de mais dois conselhos então a gente fica é... infelizmente se torna falho sabe a nossa participação com relação a isso. Mas a gente sempre que pode a gente sempre dá uma resgatada assim em reuniões” (CNG).*

Ao que fica evidenciado, há um limite no acompanhamento das deliberações que não se constitui como pauta prioritária dos conselheiros, que já precisam se ocupar de outras inúmeras demandas. Ademais, há conselheiros que atuam em mais de um conselho, de modo que diante das várias atribuições, se torna difícil realizar ainda o monitoramento das deliberações das conferências.

Nesse contexto, excepciona-se a secretária do CMAS, que diz acompanhar o andamento das deliberações por interesse próprio em saber se estão sendo executadas e, ainda, leva essa informação para o CMAS.

*“Eu acompanho porque eu gosto de acompanhar, quero acompanhar, estou por dentro, levo essa informação para o Conselho.” (SEC).*

Considerando que, de forma geral, os sujeitos responderam realizar algum tipo de acompanhamento dos desdobramentos das deliberações da XI Conferência de Assistência Social, indagou-se também se possuíam conhecimento se estavam sendo executadas. Sobressai, a partir do monitoramento que realizam, que muitas deliberações foram materializadas ou estão em processo de execução, mas nem todas.

*“Olha, algumas foram feitas, muitas foram feitas [...]. Normalmente a maioria é feita.” (SEC).*

*“[...] nem todas estão sendo executadas porque algumas dependem da própria administração né, do sistema.” (CG).*

O processo de materialização das deliberações não é linear, pois enfrenta desafios de diferentes ordens. Por esse motivo, determinadas deliberações voltam a ser pauta nas conferências posteriores. Nesse sentido, ressalta-se na fala da conselheira governamental a intenção de levar para discussão na próxima conferência as deliberações que não forem executadas.

*“Mas a gente tem acompanhado e vamos levar as que não forem acompanhadas para debate para a próxima conferência.” (CG).*

Somente através do acompanhamento das deliberações é possível verificar se foram consideradas pela gestão e estão influenciando a agenda e os programas da assistência social do município, bem como se efetivamente estão sendo transmutadas em ações concretas, não ficando no mero nível do debate. Por isso, a importância de monitorar o encaminhando e o andamento das deliberações, assim exercendo o controle social, de forma a garantir que sejam cumpridas,

ou caso a materialização não ocorra, que voltem a ser avaliadas e rediscutidas futuramente, na próxima conferência.

No monitoramento das deliberações da conferência também se verifica uma profícua relação entre Estado e sociedade civil, na medida em que, para tanto, o Estado deve se abrir à sociedade civil, dando transparência a sua atuação, no sentido de informar se as deliberações foram incorporadas em planos e projetos de governo, bem como se estão sendo executadas. Já a sociedade civil, a partir disso, tem condições de acessar o conteúdo do Estado, se constituindo em possibilidades de relação entre ambos.

### **Monitoramento das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social pelo Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS**

O monitoramento e o acompanhamento das deliberações das conferências pelo Conselho Municipal de Assistência Social trata-se de obrigação legal, nos termos do 117, § 2º, inciso IV da NOB/SUAS 2012.

Tal atribuição se coaduna com o papel dos conselhos enquanto instâncias de controle social, responsáveis por acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados à população pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012). O monitoramento realizado pelo Conselho também representa uma maneira de aprimorar as relações entre Estado e sociedade civil no âmbito do poder local, estabelecendo um nível de maior proximidade entre ambos.

Além disso, insta salientar que, de acordo com Alencar, Cruxên e Ribeiro (2015), as conferências não são isoladas de outros processos participativos, pois, por exemplo, uma determinada ação ou programa pode ter origem em uma proposta da conferência, mas ganhar materialidade ou substância em conselhos. Desse modo, o Conselho possui uma grande responsabilidade no processo de materialização das deliberações das conferências.

Com relação ao monitoramento das deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social pelo CMAS, ao que fica evidenciado pelas falas dos sujeitos é que este existe, mas é realizado esporadicamente e não com frequência como seria o ideal.

*“Sim, tem o monitoramento e a gente sempre revisita para ver como que está os acompanhamentos” (CG).*

*“[...] o conselho ele realiza esse monitoramento. Nós até fizemos antes da conferência o monitoramento. Devemos estar fazendo alguma coisa aí para encerrar o mandato, para o fechamento. Então normalmente a gente faz. Poderia fazer até mais ou melhor, mas é feito. Mas normalmente não tem relatório, a gente monta o relatório quando alguém pede ou precisa ... Mas não é alguma coisa assim que ocorra trimestralmente, semestralmente, sabe não tem esse caminho já instituído.” (SEC).*

O monitoramento realizado, a que se refere a Secretária Executiva, diz respeito ao fato de que anteriormente a XII Conferência de Assistência Social, realizada em 2019, foi feito um levantamento da situação das deliberações da Conferência de 2017 e, a partir disso, uma das pautas da XII Conferência foi a apresentação de um balanço dos avanços até então das deliberações da XI Conferência, em que foi exposto se tinham ou não sido atingidas.

Essa questão de apresentar a situação das deliberações da conferência anterior já na próxima conferência é importante para que as informações levantadas com o monitoramento realizado pelo CMAS, sejam publicizadas a todos os sujeitos envolvidos no processo conferencial,

de modo que mais pessoas possam exercer o controle social, cobrando que as deliberações sejam materializadas e, portanto, para que aquilo que foi discutido na conferência influencie na gestão da Política de Assistência Social do Município, se constituindo em possibilidade de inserção da sociedade civil no espaço estatal.

Dado que o monitoramento das deliberações da conferência pelo CMAS, configura-se como instrumento de controle social e possui o condão de assegurar que as propostas construídas durante o processo conferencial venham a ser efetivamente cumpridas na prática, é essencial que seja realizado periodicamente. Até mesmo porque o monitoramento “[...] é um processo contínuo e permanente de análise, observação e sugestões de ajuste.” (RIBEIRO et. al. 2015, p. 61).

Todavia, como já apontado, embora o CMAS de Ponta Grossa realize o monitoramento, este é precário, na medida em que não é realizado de forma contínua. Um dos motivos apontados para isso, se encontra no fato de que o Conselho possui muitas atribuições e demandas, não sobrando muito tempo para que possa realizar o monitoramento das deliberações das conferências, apesar de, como visto, isso também ser uma atribuição do Conselho, nos termos da NOB/SUAS 2012.

*“Poucas vezes. [...] devido a demanda que traz das próprias execuções do conselho e situações de entidades e tudo mais. Então é.. poucas vezes a gente ainda consegue colocar é lembrar, resgatar alguma coisa.” (CNG).*

A partir dessas informações se conclui que de fato o CMAS possui muitas demandas, mas que poderia se organizar para realizar o monitoramento contínuo das deliberações, considerando que possui uma Comissão de Monitoramento e que nas vezes em que precisou realizar o levantamento da situação das deliberações, como por exemplo quando foi feito o balanço para apresentar na XII Conferência, conseguiu se movimentar para tanto.

### **Avaliação sobre as Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social**

As conferências são concebidas como espaços significativos de participação e controle social, na medida que possuem o potencial de reunir diversos atores sociais para avaliar, discutir e propor diretrizes norteadoras para a construção e o aprimoramento das políticas públicas.

Para Dagnino (2002, p. 300),

*[...] os espaços de formulação de políticas constituem uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo [...].*

Quanto às Conferências Municipais de Assistência Social, estas representam uma grande importância, pois inserindo-se na esfera local, se constituem em espaços mais próximos do alcance dos cidadãos, potencializando uma gestão mais democrática da Política de Assistência Social, bem como a concretização de uma democracia participativa e, conseqüentemente, a ampliação de espaços estatais. Essa relevância das conferências no espaço público local como canais propulsores da participação e do controle social, é também identificada nas Conferências de Assistência Social do Município de Ponta Grossa:

*“Há uma grande participação e é levado em consideração assim... é valorizado todas as ideias para a tomada de decisão. E o que garante essa participação até muito são as pré-conferências, que daí que traz essa qualidade para a discussão.” (CNG).*

Ou seja, essas instâncias têm permitido a inclusão social no processo deliberativo. Verifica-se mais uma vez o destaque para a importância da realização das pré-conferências, pois estas ampliam as possibilidades de participação, especialmente dos usuários, devido ao fato de serem realizadas nos territórios onde estes residem, e, portanto, em locais mais próximos ainda de sua vivência cotidiana.

Entretanto, essa participação no âmbito das Conferências Municipais de Assistência Social ainda não é suficiente, na medida em que muitos sujeitos ou representações que deveriam participar não o fazem.

*“A avaliação ela é boa, só que ainda falta a participação de muitos órgãos que não comparecem. Não sei se por falta de conhecimento ou precisa de mais divulgação para que os órgãos venham a participar mais.” (CG).*

Dessa forma, mostra-se necessário que haja uma maior divulgação das conferências e de sua relevância para a discussão e avaliação da Política de Assistência Social, para, assim, fomentar a participação dos diferentes segmentos e atores sociais, como destaca a conselheira governamental:

*“Precisa divulgar mais para que a gente possa ter mais público e as pessoas tenham esse conhecimento de como participar” (CG).*

De outra banda, é preciso também que haja um maior comprometimento dos segmentos quanto a se fazer presente e a participar das conferências, pois “Para a construção de uma nova hegemonia é necessária a plena e consciente participação política das massas, e isso somente ocorrerá, quando os homens se perceberem como protagonistas de sua história.” (LUIZ, 2005, p. 99).

É fundamental também que os sujeitos reconheçam a importante função que as conferências de assistência social possuem para o aprimoramento da gestão do SUAS. Com efeito, conforme pontua a conselheira não governamental, estas desempenham “[...] uma grande importância no cenário socioassistencial justamente porque é um momento de avaliação, é um momento que a gente tem para fazer esse movimento de colocar, de expor como que está a situação.” (CNG).

Outra questão apontada como deficiente/limite no processo conferencial se refere ao fato de que representantes de segmentos participam da conferência, mas não repassam o que é tratado em seu interior àqueles a quem representam, limitando o alcance do que é discutido nesse espaço:

*“A gente vê assim ainda que as pessoas elas vão vamos dizer assim ... representante, digamos de uma entidade, lá o presidente da entidade, muitas vezes ele segura pra ele a informação e não passa para o técnico da entidade, daí fica a desejar porque quem teria que participar é o técnico da entidade que é a pessoa responsável que vai fazer esse mapeamento e vai fazer essa divulgação e vai fazer o trabalho. E o que que acontece? O presidente ele acaba segurando a informação pra ele e não faz esse repasse.” (CNG).*

Não seria o caso de elitizar, no sentido de que quem deve necessariamente estar presente na conferência é o técnico, por ser quem executa o serviço. Até porque, embora a participação de todos os envolvidos com a Política de Assistência Social seja essencial, o que ocorre é que a conferência é constituída de representantes do governo e da sociedade civil, incluindo trabalhadores da área, entidades de assistência social e usuários. Assim, o que é fundamental é que

essas representações estabeleçam diálogo com os representados, levando suas demandas para serem discutidas na conferência e depois repassando as informações sobre o que foi discutido e deliberado.

Nesses termos, é necessário ampliar a comunicação com o público que não se faz presente nas conferências e também nos conselhos, mas que são representados nesses espaços, de maneira a socializar as informações. Disso depende o aprofundamento da democracia participativa, bem como o aprimoramento da relação entre Estado e sociedade civil.

Ainda no tocante à avaliação das Conferências Municipais de Assistência Social enquanto canais de participação e controle social, merece destaque a fala da Secretária Executiva do CMAS:

*“Eu acho que a conferência é uma semente que você planta. Ela vem a ser o resultado. Então a participação e a avaliação, a gente percebe ali de todas aquelas pessoas que vêm participando desse debate, que vem discutindo isso de alguma forma, na política como um todo, junto aqui as entidades, então elas vêm acompanhando isso. Essas pessoas participam de uma forma espetacular, seja elas sociedade civil ou governo. Agora você exigir de uma pessoa que nunca participou, que nunca foi instrumentalizada, que nunca foi mobilizada, nenhum canal, que ela venha no dia e participe é difícil. Então é uma plantinha que você rega, que você cuida, que você põe no sol, que você tira do sol. Aí você colhe ela naquele dia. Mas querer isso um mês antes e dizer: há semana que vem vai ter conferência, vamos todo mundo participar, não acontece.” (SEC).*

Ou seja, as Conferências de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, constituem-se, de fato, em importantes espaços de participação e controle social. Contudo, essa participação é mais ampliada e efetiva em relação aqueles sujeitos que atuam no âmbito da Política de Assistência Social, como técnicos, gestores e prestadores dos serviços socioassistenciais.

Um dos limites, como já explanado, ainda se refere a inserção dos usuários no espaço das conferências, os quais possuem um histórico de subalternidade e exclusão das decisões públicas, de maneira que precisam ser instrumentalizados para a participação. Isso, conforme relato acima, faz parte de um processo mais complexo, que demanda tempo e um trabalho minucioso de mobilização e capacitação, enquanto um fator que poderá contribuir para viabilizar a elevação do conhecimento e do senso comum destes atores, para que assim tenham condições de intervir nas decisões, avaliar e fiscalizar a Política de Assistência Social. De fato, “A qualificação técnica e política é um desafio a ser enfrentado para que os atores sociais se encontrem eficazmente em ações junto ao Estado.” (GECD, 1999, p. 81).

Destaca-se que, inclusive, essa questão de capacitar o usuário foi uma demanda da XI Conferência: “Garantir, através da rede socioassistencial e parceiros, capacitação para a população, informando os acessos de fiscalização e a importância do controle social.”

Nesse processo, é essencial criar possibilidades para o exercício da participação cotidiana dos usuários, promovendo encontros de socialização das informações sobre os direitos sociais, bem como a formação sociopolítica, em espaços como, por exemplo, CRAS e CREAS, os quais são considerados locais privilegiados de trabalho junto aos usuários da assistência social. Dessa forma, gradativamente, a condição de subalternidade, entendida como ausência “[...] de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção” (ALMEIDA, 1990, p. 35), poderá ser reconfigurada. Ressalta-se que ante a função educativa da participação, quanto mais os indivíduos participam do processo decisório, mais eles estarão aptos a participar. Além disso, conforme pontua Luiz (2005, p. 111): “É no exercício sócio-político, na ação política que se articula experiência e consciência (pensamento estimula a ação e esta realimenta o pensamento), que se

exercita e alimenta diferentes formas de pensar, podendo elevar o senso comum a um nível de criatividade e coerência.”

Importa salientar que a construção de uma contra-hegemonia “[...] não é um movimento que fluirá de modo mágico, mas pela inserção crítica de sujeitos concretos na prática social.” (LUIZ, 2008, p. 49). Tal pressuposto e possibilidade é reforçado pela Resolução CNAS n.º 11, de 23 de setembro de 2015, que caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no SUAS, dispoñdo em seu artigo 5º, § 3º, que no que tange à participação dos usuários nas instâncias deliberativas e em atividades de controle social deve-se:

[...] I - assegurar a participação de comunidades rurais, étnicas e povos e comunidades tradicionais nos diferentes espaços de participação e de deliberação da política de assistência social, como conselhos e conferências, bem como em plebiscitos, audiências públicas e outras instâncias de participação social; II – assegurar que os Conselhos de Assistência Social efetivem programas de formação para usuários e lideranças comunitárias; III – assegurar que os Conselhos de Assistência Social realizem fóruns, seminários, audiências e eventos em que os usuários possam apresentar suas ideias, reflexões, debates, reivindicações e soluções junto aos representantes ou a organizações de usuários; IV – reconhecer a relevância de se construir uma sociedade democrática e socialmente justa, na qual pessoas, famílias e coletivos possam se comunicar com as instâncias do SUAS na condição de cidadãos usuários e de direitos; e, V – assegurar que os Gestores públicos estatais ou das Entidades ou Organizações de Assistência Social e Trabalhadores do SUAS não representem os usuários nas instâncias deliberativas do SUAS – nos conselhos e nas conferências de Assistência Social.

Desse modo, deve ser garantida a participação dos usuários em todos os espaços de deliberação acerca da Política de Assistência Social. Os Conselhos de Assistência Social possuem importante função nesse sentido, devendo promover a capacitação dos usuários e organizar encontros nos quais estes sujeitos possam se expressar e apresentar suas demandas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a participação social no âmbito das políticas públicas, podendo-se relacionar essa inovação com a teoria do Estado Ampliado gramsciano em que a sociedade civil também é considerada parte integrante do Estado, com possibilidades de participar de suas decisões.

Nesse contexto, o presente artigo destacou as conferências de políticas públicas enquanto espaços participativos e realizou, especificamente, um estudo sobre a XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, procurando evidenciar seus limites e possibilidades, com foco no aspecto da participação social.

Na aproximação feita por meio entrevistas junto aos sujeitos de pesquisa: conselheiros e secretaria-executiva do CMAS, organizadores da XI Conferência de Assistência Social do Município de Ponta Grossa, pode-se identificar limites e possibilidades que se relacionaram num mesmo contexto.

Como um dos principais limites, verificou-se que foi a inserção dos usuários da assistência social no desenvolvimento desta conferência, bem como o seu deficitário acompanhamento posterior das deliberações, situação esta que reflete obviamente a caminhada recente da assistência

social como política pública e, por outro lado, uma longa caminhada da assistência social como bem-estar, caridade e favor.

Como outro limite identificado, tem-se o baixo acompanhamento dos desdobramentos das deliberações pelos sujeitos entrevistados, que organizaram a Conferência, sendo que esse acompanhamento se dá mais enquanto membros do CMAS. Todavia, mesmo assim, este não é amplo, já que os conselheiros precisam se ocupar de inúmeras outras demandas e muitos atuam, inclusive, em mais de um Conselho. Ademais, o monitoramento das deliberações realizadas pelo CMAS, enquanto órgão, é esporádico, apontando-se como justificativa para tanto o fato de que não dá conta de cumprir com todas as suas atribuições.

Outro limite apontado foi a ainda baixa participação dos diferentes segmentos sociais, tanto em questão de presença quanto inserção nos debates da Conferência, tendo-se apontado a necessidade de divulgar mais as conferências e fomentar a participação dos diferentes atores. A falta de comunicação entre os representantes dos segmentos e o público representado, que não se faz presente nas conferências, também é uma limitação, na medida que obstaculiza o alcance daquilo que é discutido na conferência.

Entretanto, todos esses limites não são capazes de ofuscar as possibilidades das conferências enquanto importantes espaços de participação, discussão e avaliação da Política de Assistência Social do Município, como ressaltado pelos sujeitos da pesquisa.

Há de se considerar que a participação social nos processos decisórios e a própria democracia no Brasil é relativamente recente, considerando o marco legal da Constituição Federal de 1998. Da mesma forma o é a participação no campo da assistência social. Nesse sentido, muitas questões precisam ser melhor aprimoradas e desafios precisam ser superados. Mas, assim como a construção de uma contra-hegemonia, a participação também é um fenômeno processual.

Essas considerações se aplicam ao contexto específico das Conferências Municipais de Assistência Social de Ponta Grossa, como observado a partir do estudo da XI Conferência, pois evidenciou-se que embora ainda apresentem limites, se constituem em espaços nos quais a participação pode processualmente ser conquistada pelos diferentes segmentos envolvidos e as relações entre Estado e sociedade civil podem ser estreitadas, pois a partir dos fundamentos que nos orientam “O Estado não tem uma medida em si mesmo, ele tem que estar sempre em relação com a Sociedade Civil, o que lhe dá a medida, a profundidade, o alcance, os seus limites.” (OLIVEIRA, 1995, p. 7).

Como evidenciado pelas falas dos sujeitos entrevistados, muitas questões precisam ser melhoradas no processo conferencial, como a maior divulgação das conferências, a maior participação dos diferentes segmentos sociais, a mobilização e instrumentalização dos usuários para que participem dessas instâncias participativas. Essa percepção das lacunas existentes é importante para que a cada Conferência haja avanços e redução dos limites ou falhas verificadas.

Imposta ressaltar que até o presente foram realizadas apenas quatorze conferências de assistência social no Município de Ponta Grossa – até o momento da pesquisa haviam sido realizadas doze – sendo evidente que há muito ainda o que se fazer para que se concretizem como canais de efetiva participação e avaliação da Política de Assistência Social, especialmente diante de um contexto histórico de exclusão da sociedade civil dos espaços decisórios e da Assistência Social vista apenas como caridade e não como política pública.

Há limites sim, mas não se pode querer retroceder no modelo de gestão da política de assistência social implantado há poucas décadas. Enfrentar os limites identificados nesta pesquisa, que podem ser comuns a outros municípios, e potencializar elementos tão caros como a

descentralização e a participação social é compromisso de pesquisadores que investigam experiências desta natureza e de profissionais que atuam na gestão das políticas públicas.

A partir da pesquisa realizada, revela-se importante o prosseguimento dos estudos no sentido de verificar como se desenvolverão as próximas conferências de assistência social, se os limites identificados pelos próprios sujeitos envolvidos serão gradativamente superados e se referidos espaços progredirão, desenvolvendo todas as suas possibilidades enquanto canais participativos que aproximam Estado e sociedade civil para o debate democrático relacionado à Política de Assistência Social, concretizando um Estado nos termos delineados por Gramsci.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Joana; CRUXÊN, Isadora; RIBEIRO, Uriella. Participação Social no Planejamento Federal: um olhar a partir das Conferências Nacionais da Políticas Públicas. *In*: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015, p. 260-293.
- ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueiredo. **As práticas do Serviço Social: afirmação ou superação da subalternidade**. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1990.
- AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. *In*: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 1.ed. São Paulo: Edições, 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **O que são conferências?** Brasília, 2009. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/O-que-sao-Conferencias>. Acesso em: 20 maio 2020.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS n.º 11, de 23 de setembro de 2015. Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 set. 2015. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32870261](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32870261). Acesso em: 14 out. 2020.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. **Relatório de programas e ações**. Ponta Grossa/PR. Brasília, 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=411990&aM=0>. Acesso em: 12 set. 2023.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2012.
- CAMPOS, Edval Bernardino. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS**. Brasília: CNAS, MDS, 2009. p. 17-24.

- COLIN, Denise Ratmann Arruda. Assistência Social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática. *In*: FUKS, Mario; PERISSINOTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário de (Orgs.). **Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná**, Curitiba: UFPR, 2004, p. 123-253.
- COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984, p. 17-48.
- CUNHA, Eleonora Schottini M. **Conferências de políticas e inclusão participativa**. Brasília: IPEA, 2012 (Texto para discussão n.º 1733).
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.
- GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere: Maquiavel – notas sobre o Estado e a Política**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere: Os Intelectuais e o Princípio Educativo**. Jornalismo. v.2, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 9. ed. Rio de Janeiro, 1991.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA - GECD. Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira. **Revista Ideias**, Campinas, v. 5, n. 2, p. 13-42, 1998/1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades**. Ponta Grossa. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/ponta-grossa.html>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Caderno estatístico do município de Ponta Grossa**. Curitiba: IPARDES, 2023. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84000&btOk=ok>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- INSTITUTO PÓLIS. Conferências Municipais. **Boletim Dicas**, n. 230, 2005. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/conferencias-municipais>. Acesso em: 25 jun. 2019.
- LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. **Rupturas moleculares: a potencialidade da prática do serviço social**. 2005, 282 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.
- LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. Orientações clássicas do pensamento gramsciano para pensar a sociedade contemporânea. *In*: COSTA, Lucia Cortes da. (Org.). **Estado e democracia: pluralidade de questões**. Ponta Grossa: UEPG, 2008, p. 35-54.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco de. A questão do Estado – Vulnerabilidade social e carências de direitos. **Cadernos da Abong**. São Paulo, 1995.
- PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003–2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 228-250, jun. 2011.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Regulamento da XI Conferência Municipal de Assistência Social**. 2017b. Disponível em: <https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2017/05/regulamento-conferc3aancia.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

PONTA GROSSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Relatório final da XI Conferência Municipal de Assistência Social**. CMAS: Ponta Grossa, 2017c. Disponível em: <https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Relat%C3%B3rio-Final-da-X-Confer%C3%Aancia-de-Assist%C3%Aancia-Social.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2020.

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. **Plano Municipal de Assistência Social do Município de Ponta Grossa 2022-2025**. FASPG: Ponta Grossa, 2021. Disponível em: [https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2022/01/pmas\\_20022025\\_versao\\_cmas.05nov.pdf](https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2022/01/pmas_20022025_versao_cmas.05nov.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

PONTA GROSSA. **Lei n.º 13.008, de 30 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social de Ponta Grossa, e dá outras providências. Ponta Grossa, 2017a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/pontagrossa>. Acesso em: 02 jul. 2020.

RIBEIRO, Uriella Coelho et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n.1, p. 55-74, jan./mar. 2015. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2160/1/Revista%20do%20Servi%C3%A7o%20P%C3%bablico\\_vol\\_66\\_n1.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2160/1/Revista%20do%20Servi%C3%A7o%20P%C3%bablico_vol_66_n1.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. 2. ed. Petrópolis: RJ: Vozes, 1999.

SIMIONATTO, Ivete. A contribuição de Gramsci para a análise do Estado. In: COSTA, Lucia Cortes da. (Org.). **Estado e democracia: pluralidade de questões**. Ponta Grossa: UEPG, 2008, p. 13-34.

SOARES, Cesar. **Conferência municipal de assistência social: o que é e como organizar**. Blog do GESUAS. Brasília, 08 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/conferencia-municipal-de-assistencia-social/>. Acesso em: 25 fev. 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A dimensão política do trabalho do assistente social**. São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n120/05.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.