UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade:
Inovação social, Sociedade Civil, Democracia e Sustentabilidade

OS DESAFIOS PARA PARTICIPAÇÃO DE USUÁRIOS NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ITAPEMA: CONTRIBUIÇÕES DO EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO DAS INSTITUIÇÕES

CPF 046.375.721-18

Florianópolis
2021

PROPOSTA DE PESQUISA

OS DESAFIOS PARA PARTICIPAÇÃO DE USUÁRIOS NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ITAPEMA: CONTRIBUIÇÕES DO EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO DAS INSTITUIÇÕES

1- INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA, DEFINIÇÃO DO PROBLEMA, OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA/CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA

A Constituição Cidadã de 1988, trouxe o que nenhuma constituição havia trazido no que se refere a proposta de descentralização política-administrativa e de participação da sociedade civil no controle social, e o que é mais caro para a discussão nesse artigo - o aspecto que tange na elaboração e execução das políticas públicas de cunho social. Introduziu um novo conceito: o de seguridade social, formado pelo tripé: Saúde, que é direito de todos, Previdência Social, para quem contribui e Assistência Social , que é para quem dela necessitar (JACCOUD, 2009. p. 26).

Ou seja, o público da Assistência Social compreende um público em extrema vulnerabilidade, que tem critérios definidos para serem considerados público de tal política. A participação desses cidadãos, além de estar na Constituição Federal (CF) de 1988, no art.194, onde se define que os princípios e objetivos da Seguridade Social são: universalidade de cobertura; atendimento; equidade, uniformidade e equivalência urbanas e rurais; seletividade e distributividade; irredutibilidade dos valores de benefícios; diversidade da base de financiamento; **gestão democrática descentralizada e participativa (grifo nosso).**

Ainda, essa participação é reforçada pela Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004). Vislumbra-se tal fato como um mecanismo de resolução das crises sociais, porque proporcionou a participação dos cidadãos nos processos de formulação e de gestão das políticas públicas locais: uma resposta possível do poder público à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade nos métodos de desenvolvimento regional (MILANI, 2008).

Para ilustrar a complexidade desses mecanismos de participação, convém trazer o texto *ipsis litteris* do PNAS:

> “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, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS)" (PNAS, 2004, p. 51).

Entretanto, considerando a visível dificuldade de participação dos usuários, as conferências e até mesmo os conselhos de políticas públicas podem incorrer em serem espaços centralizadores, que não invariavelmente não alcançam a plenitude da participação e consequente exercício da democracia.

Antes que se aborde qual o problema exposto, é válido ressaltar que a execução da política responsável por tratar das questões desse público é operacionalizada pelo Sistema Único da Assistência Social, SUAS. De acordo com a Lei 12.435/2011, que complementou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), em seu artigo 6º, §2º "O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e **pelas entidades e organizações de assistência social** [...]".

O **Plano Municipal de Assistência Social de Itapema** para o quadriênio 2018/2021 é um marco na indicação das diretrizes municipais do sistema único de assistência social. Deste documento é observada a preocupação da gestão, trabalhadores e entidades no fortalecimento e conexão de rede, e no protagonismo das pessoas atendidas pelos serviços, programas e projetos. Destaca-se os seguintes pontos do plano:

1) Potencializar a integração e qualificação das Organizações da sociedade civil fortalecendo sua participação nas ofertas de Assistências Social; (pg 55/56)
2) Diretriz /prioridade: Garantia da democratização da gestão para o fortalecimento das instâncias de efetivação da política de assistência social no âmbito municipal. (pg.56)
3) Ações: Mobilizar os usuários para participação e viabilizar (acessos e horários) dentro de cada território do município. Disponibilizar o espaço do CRAS e da Secretaria de Assistência Social e de Lazer. (pg 61)

4) Rede: Constituir uma rede de serviços (que atenda o público prioritário do SUAS), seja na rede socioassistencial Gov e não Gov, bem como na rede intersetorial, compreendendo as demais políticas sociais (pg 58).

A **lei orgânica da assistência social em seu artigo 3º (BRASIL, 1993)**, inciso 2º nos orienta o caminho e o conceito de entidade de assessoramento, sendo aquelas instituições que:

> de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

Assessorar ações institucionais de organizações socioassistenciais não se restringe apenas ao olhar de um profissional específico, mas da qualificação e agregação do trabalho transdisciplinar, que soma múltiplos olhares e saberes. Segundo (FERREIRA, 1999), ASSESSORAR se dá pelo processo de auxiliar e apontar caminhos, sendo o assessor o elemento que propõe a ação, não apenas o executor, mas aquele que auxilia a caminhada daquele que demanda sua assessoria.

O Instituto Araxá, instituição da qual eu faço parte, vem desde 2017 realizando trabalho de assessoria com as instituições que realizam programas, serviços, projetos ou ações alinhados à política nacional de assistência social, propondo mobilizar pessoas, empresas, movimentos e organizações para atuarem nas demandas levantadas pelo público da assistência social. O trabalho tem apresentado significativa melhora, uma vez que foi identificado que o problema dessa arena pública ser tão frágil no território é justamente porque não existe atuação em rede.

Para a presente pesquisa, escolheu-se como lócus as organizações da sociedade civil de assistência social do município de Itapema, sendo essa arena pública populada de forma sistêmica nos últimos 4 anos e estarem há pelo menos 1 ano na busca por caminhos diferentes para responder os problemas da questão social que a gestão pública municipal não consegue. O ponto que parece nevrálgico para abrir caminho é A NÃO EXISTÊNCIA DA PRÁTICA DEMOCRÁTICA DENTRO DAS OSCS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL É FATOR LIMITADOR PARA INOVAÇÃO NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ITAPEMA?, sendo esse o problema de presente pesquisa.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar quais mecanismos dialógicos para efetiva participação dos usuários nas OSCs que compõe a rede socioassistencial, com proposição de sistemática de comunicação/publicização dos problemas públicos enfrentados por esses cidadãos, como possível caminho da promoção de inovação das instituições. Como objetivos específicos, entende-se que é ímpar:

- Investigar quais são as culturas organizacionais de cada uma dessas OSCs, descobrindo como e se elas enxergam o modo de atuação da própria organização e os problemas públicos por elas enfrentados;
- Identificar o nível de participação dos usuários nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos programas, projetos e serviços oferecidos por essas OSCS para enfrentamento dos problemas públicos;
- Produzir com essas organizações coletivamente, metodologias ativas que garantam participação de trabalhadores, gestores e usuários de forma a fortalecer a ação coletiva na arena pública da execução do SUAS;

Para tanto, escolheu-se pela linha de pesquisa de Inovação social, Sociedade Civil, Democracia e Sustentabilidade, por entender que a presente pesquisa pode contribuir para a construção do conhecimento do NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO EM INOVAÇÕES SOCIAIS NA ESFERA PÚBLICA - NISP com um estudo que propõe comunicação com área do conhecimento do serviço social, observando como os processos de participação democrática acontecidos nas esferas organizadas ou não da sociedade civil podem ser fonte de inovação na política pública da assistência social e demais políticas. Ainda, observou-se que as questões de cidadania, institucionais e de acesso a direitos estão em processo de estudo pelo grupo, que compõe o Observatório de Inovação Social de Florianópolis.

Venho do Mato Grosso do Sul, onde me graduei em Relações Internacionais e em meados de 2017, já morando em Santa Catarina, acabei indo trabalhar na Associação Nacional de Produtores de Placas Veiculares, onde fui assistente na Secretaria Executiva da instituição. A relação da associação com o grupo que representava bastante me chamou atenção, principalmente na forma com que eles se mobilizaram (claro que em torno de interesses puramente econômicos) em torno da implementação da placa Mercosul, mas que foram surpreendidos pela paralisação das negociações acerca da placa nova quando a nova gestão federal assumiu - a associação declarou apoio na época ao candidato à presidência, Jair Bolsonaro.

Hoje estou presidente do Instituto Araxá e tenho meu propósito alinhado com o propósito da instituição de agir pelo conhecimento para a transformação de vidas. Desde 2018, tenho sentido bastante dificuldade de entender como trabalhar a questão da mobilização para além de eventos que falem sobre o tema. Trabalhar a mobilização sobre os problemas públicos do meu território de forma profunda, que evidencie o problema presente no chão de quem vive o problema. Assim, ser profissional de uma organização da sociedade civil que pesquise à luz da sociologia dos movimentos sociais pragmatista me parece o caminho para que eu alcance êxito enquanto professor, gestor e cidadão ativo que trabalhe de forma a incidir nas políticas públicas.

2- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

Uma vez levantando aquele que são as metas globais de tal pesquisa, identifica-se como imprescindível uma compreensão de qual é a concepção de identidade como construção fluida, nas quais mudanças históricas, sociais e culturais ocasionam mudanças nas formas de pensar, sentir e agir das pessoas, por conseguinte, nas construções identitárias. Essas são questões tratadas pelos teóricos como Mead, Goffman, Blumer pragmatistas americanos do interacionismo simbólico, e trazidas por Daniel Cefai em suas produções que trazem um arcabouço da discussão pragmatista acerca de como nos mobilizamos, considerando as múltiplas identidades até a construção do que é público, do que são problemas públicos e quais são os desafios para engajamento acerca desses problemas (dispostos em seus estudos a partir de 2002).

Ainda, nas contribuições de Dewey sobre como se dá a construção dos públicos, e principalmente em sua obra "The public and its problems" se buscará a ideia do que é democracia - essa não enquanto forma de regime, mas como tecido da construção social.

Também trazida por Cefai em "Como nos mobilizamos" é a questão do engajar e do experienciar, sendo esse último importante vetor para a testagem das hipóteses quanto os métodos de participação baseados nas experiências dos indivíduos que compõe de alguma forma as organizações da sociedade civil a serem analisadas.

Para isso será também referência nesse trabalho a obra de Roberto Frega de 2019, "*Pragmatism and a wide view of democracy*", na qual o autor traz sobre uma teoria experimentalista democrática das instituições. Nessa obra, Frega traz uma extensa construção do que é democracia e como ela pode ser interpretada, aplicada e experimentada nas diversas estâncias e sob as diversas perspectivas da vida social. Essa questão é a base para

compreensão inicial do pesquisador acerca do processo de interação de indivíduos e organizações, em especial no capítulo que o autor dedica para tratar do experimentalismo democrático nas instituições (FREGA, 2019).

Uma vez que se busca estudar os usuários de uma política pública específica (a assistência social), também parece fundamental entender qual é política pública. Para isso, se o trabalho irá se ancorar na associação de política pública enquanto ação pública de responsabilidade de diversos atores, disposta nos trabalhos de ANDION (2017), assim como também nas investigações de ANDION e MORAES (2018) acerca das terminantes que promovem ou não inovação social (investigação, experimentação, discussão acerca das causas, os responsáveis, mobilização e ação para solução dos problemas públicos de forma coletiva, como os públicos influenciam na configuração das arenas públicas em que se situam).

3- METODOLOGIA

Para a presente pesquisa definiu-se um estudo qualitativo dos processos e procedimentos utilizados para a participação dos indivíduos que compõem as organizações da sociedade civil que executam a política pública da assistência social (usuários, trabalhadores e seus gestores). Para tanto será feito levantamento da história dessas instituições dentro do território de Itapema, destacando suas atuações de origem, histórico das gestões, perfil do público atendido e suas relações com a gestão pública municipal - além de sua atuação nas arenas de controle social.

Supõe-se que:

- Não existe a cultura de participação dos usuários e dos trabalhadores nos processos decisórios, ou tampouco da totalidade de indivíduos no corpo gestor.
- Os indivíduos que trabalham nessas organizações não compreendem suas funções enquanto executores de uma política pública;
- Os corpos gestores se assistem como indivíduos políticos e não estratégicos dentro da organização e nas relações dessas com os aparelhos governamentais da assistência social;

A estratégia é então, baseado nas análises advindas dessas entrevistas e questionários, propor metodologia para participação desses indivíduos nos processos decisórios, com anterior sensibilização e reconhecimento dos mesmos acerca do porquê estão ali, a dimensão

da organização do qual fazem parte e como o trabalho ali desenvolvido impacta na realidade local. Isso justifica a escolha pela pesquisa-ação para construção dessa possível dissertação.

Para isso, serão utilizados questionários para medir a auto-percepção dos envolvidos na organização quanto ao nível de democracia dentro da instituição. Assim, pretende-se realizar entrevista com os gestores, trabalhadores e usuários para colher suas percepções da organização da qual são parte e também do contexto do problema público que a mesma enfrenta. Ainda, nesses momentos se buscará compreender como e se os processos participativos acontecem dentro da entidade e como esses indivíduos se percebem enquanto sujeitos de direitos (o que é ser cidadão).

Existe um fator facilitador de que o pesquisador é parte de uma instituição que já tem conexão institucional com essas organizações da sociedade civil, uma vez que presta assessoria técnica jurídica e de comunicação.

Existe fator limitador o prosseguimento da pandemia, no caso das entrevistas e reuniões de sensibilização.

4- CRONOGRAMA

Etapa	**Ano 1**				**Ano 2**			
	1º quad	**2º quad**	**3º quad**	**4º quad**	**1º quad**	**2º quad**	**3º quad**	**4º quad**
Levantamento de referências	**X**	**X**	**X**					
Análise e revisão do material	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**			
Leituras e fichamentos	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**
Redação Inicial	**X**	**X**	**X**	**X**				
Confecção de questionários de pesquisa		**X**	**X**					
Formulação de roteiro de entrevistas		**X**	**X**					
Aplicação de questionários e realização de			**X**	**X**				

entrevistas								
Redação Final					**X**	**X**	**X**	**X**
Revisão						**X**	**X**	**X**
Apresentação e Defesa Pública					**X**	**X**		
Entrega da versão final							**X**	**X**

5- REFERÊNCIAS

ANDION, C. et al. Civil society and social innovation in the public sphere: A pragmatic perspective. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 3, p.369-387, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Final** CFESSCPF. Disponível em: . Acesso em: 17/07/2020.

_____. Lei Nº. 8.742, de 7 de dez. de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social: LOAS, Brasília, 08 de dez. 1993.

_____. Norma Operacional Básica SUAS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

CEFAÏ, D. Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield. Prefácio. In: GUSFIELD, J. R. La cultura de los problemas públicos los conductores alcoholizados y el orden simbólico. Buenos Aires: Sieglo XXI Editores, 2014.

_____. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, 2009.

_____. Públicos, Problemas Públicos, Arenas Públicas. O que nos ensina o Pragmatismo (Parte 1). Novos Estudos. CEBRAP. v. 36, p. 187-213, 2017.

_____. ¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático. In. CEFAÏ, D.; JOSEPH, I. (org.). La herancia del pragmatismo. Conflictos de e urbanidad y pruebas de civismo. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, p. 51-81, 2012.

FREGA, Roberto. The wide view of democracy. **Thesis Eleven**, v. 140, n. 1, p. 3-21, 2017.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios - Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Unesco. 2009.

MEAD, G. H. Mind, self and society form the standpoint of a social behaviourist. Chicago: University of ChicagoPress, 1934.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MORAES, R.L.; ANDION, C. Civil Society and Social Innovation in Public Arenas in Brazil: Trajectory and Experience of the Movement Against Electoral Corruption (MCCE). VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2018, v. 29, n. 4, p. 801-818.