



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A  
REPRESENTATIVIDADE DO SEGMENTO DAS ENTIDADES  
SOCIOASSISTENCIAIS DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL.**

**LOHANNE ALVES DE OLIVEIRA**

**BRASÍLIA,  
2016**

**LOHANNE ALVES DE OLIVEIRA**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A  
REPRESENTATIVIDADE DO SEGMENTO DAS ENTIDADES  
SOCIOASSISTENCIAIS DO CAS/DF**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Serviço Social- SER DE Instituto de Ciências Humanas- IH na Universidade de Brasília- UnB, como requisito para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da Professora Dra. Ângela Vieira Neves.

**BRASÍLIA  
2016**

**LOHANNE ALVES DE OLIVEIRA**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A  
REPRESENTATIVIDADE DO SEGMENTO DAS ENTIDADES  
SOCIOASSISTENCIAIS DO CAS/DF.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília – Unb, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Profa. Dr<sup>a</sup> Angela Vieira Neves – Orientadora.  
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciência Humanas – IH/UnB.

---

Profa. Malene de Jesus Silva Santos – Membro Interno.  
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciência Humanas – IH/UnB.

---

Profa. Priscila Nolasco de Oliveira – Membro Externo.  
Assistente Social da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social,  
Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH.

**BRASÍLIA**

**2016**

## AGRADECIMENTOS

Esta monografia um acúmulo de conhecimentos, esforços e dedicação que resumem todo o processo de graduação. Por isso, não há como esquecer pessoas amadas e relevantes que me ajudaram, tornando essa caminhada mais doce e feliz.

Agradeço primeiramente Àquele que me criou, e que foi minha força em momentos que pensei em desistir. Tudo o que sou e o que serei, vem Dele e é para Ele! Sl. 56.12.

Agradeço imensamente à minha família, em especial aos meus pais que nunca mediram esforços para me ajudar, sempre proporcionando as melhores condições para que eu pudesse estudar e sendo compreensíveis, em relação aos meus momentos críticos de stress e ausência, essa conquista é para vocês! Aos meus queridos irmãos, Elinaldo e Lyv por todo incentivo e ajuda, e pela minha princesa, minha sobrinha amada Esther.

Sou grata à querida professora Ângela Vieira Neves, que além de ser minha orientadora, me acompanha a mais de três anos, sendo paciente e exigindo de nós o melhor, agradeço por todas as orientações e incentivos que me fazem perceber que sou capaz. Sou grata por todo o aprendizado que tive com ela e com os amigos do grupo GEPEDSS, em especial meus amigos queridos de curso, Melina, Megaron e José Luiz, pois sempre estivemos juntos, unidos e nos ajudando.

Ainda sou grata ao meu querido namorado, que foi quem acompanhou de perto a construção deste trabalho, sofreu, sorriu, ficou noites acordado comigo, além de me ajudar lendo, fazendo tabelas e sempre estando disposto e feliz, este trabalho tem o toque do seu amor! À minha futura cunhada, Andreza, agradeço de coração por toda ajuda, me emprestando o computador e corrigindo com todo amor meu TCC, eu sou grata por você e sua família querida!

E aos meus amigos queridos que sempre se preocuparam e me desejaram sorte e energias positivas, por meio de redes sociais ou com abraços, compreendendo este momento e dando todo apoio. As minhas amigas e companheiras de curso que compartilharam comigo cada desafio, conquista e que se tornaram mais do que colegas.

E por fim, mas não menos importante, às minhas amigas do psicossocial do MPDFT. Minha supervisora Quezia por toda disponibilidade e compreensão, assim como minhas amigas estagiárias queridas, Paula e Thatiane por todo companheirismo.

## RESUMO

Esta monografia tem como principal objetivo investigar qual projeto político é defendido pelas ações do segmento das entidades socioassistenciais e como se efetiva a partilha de poder entre Estado e sociedade civil, no tensionamento das decisões políticas, tendo como foco da análise o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. A hipótese que norteia esse estudo é a afirmação de que a representatividade do segmento das entidades socioassistenciais ainda possui ações que remetem à cultura política da assistência social filantropizadora, focalista, e privada, que ainda há necessidade de politização desse segmento, a fim de reforçar a cultura política do direito e da efetiva participação social nos espaços públicos. Tendo como pressuposto a reflexão crítica sobre a importância da participação social na garantia e ampliação de direitos e demonstrando como os arranjos institucionais participativos, como o CAS/DF, são frutos desta participação.

**Palavras-chave:** Democracia participativa; Conselho de Assistência; Sociedade Civil; Representação; Entidades Socioassistenciais.

## LISTA DE SIGLAS

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

CAS/DF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.

GEPEDSS – Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social

ProIC – Programa de Iniciação Científica

CF – Constituição Federal

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

ONGs – Organizações não-governamentais

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

NOB-SUAS 2012 – Norma Operacional Básica

OP – Orçamento Participativo

CDCA – Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente

DOU – Diário Oficial da União

CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

DODF – Diário Oficial do Distrito Federal

## **LISTA DE TABELAS**

- Tabela 1 Dispõe sobre a composição do conselho prevista no Art. 5º do CAS/DF.
- Tabela 2 Dispõe sobre as organizações e secretarias que ocupam assento no CAS/DF, na gestão 2015-2018.
- Tabela 3 Dispõe sobre as respostas discursivas sobre a concepção de Sociedade Civil.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Sexo
Gráfico 2	Faixa Etária
Gráfico 3	Escolaridade
Gráfico 4	Gestão
Gráfico 5	Nível de Associativismo
Gráfico 6	Processo de Escolha do Representante
Gráfico 7	Capacitação
Gráfico 8	Retorno às Bases
Gráfico 9	Forma de Retorno
Gráfico 10	Representação como Impulsor da Participação
Gráfico 11	Representação de Interesses
Gráfico 12	Defesa de Interesses Privados
Gráfico 13	Cooptação do Governo
Gráfico 14	Aproximação das Entidades com Outro Segmento
Gráfico 15	Distribuição Percentual de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos, Segundo as Grandes Regiões – 2013
Gráfico 16	Natureza da Entidade
Gráfico 17	Principal Objetivo do CAS/DF
Gráfico 18	Tema mais Discutido em Pleno
Gráfico 19	Deliberação do CAS/DF – 2012 a 1º/2016
Gráfico 20	A Inscrição de Entidades como Atribuição do CAS/DF
Gráfico 21	Ações Executadas por Entidades Inscritas – 2012 a 1º/2016

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 Capítulo - Participação, Representação e Cultura Política: análise conceitual e contexto histórico-social no Brasil .....</b>	<b>15</b>
1.1 Proposições teóricas acerca da Representação e Participação Democráticas. ....	17
1.2 Cultura Política e Cultura Democrática. ....	21
1.3 O controle social democrático e o processo de redemocratização no Brasil: o contexto da participação social e os espaços públicos participativos. ....	23
1.4 Anos 90: a reconfiguração e despolitização da participação social. ....	28
<b>2 Capítulo - Política de Assistência social e a Participação Social nos Conselhos Gestores. ....</b>	<b>33</b>
2.1 A cultura política e a assistência social. ....	34
2.2 O histórico de participação social na política de Assistência Social.....	37
2.3 A relação entre <i>o público e o privado</i> no campo da assistência social. ....	44
<b>3 Capítulo - A Sociedade Civil e as entidades socioassistenciais do CAS/DF. ....</b>	<b>48</b>
3.1 O conselho de Assistência Social do DF como objeto da pesquisa – legislação, criação, natureza e funcionamento.....	48
3.2 Perfil do conselheiro do CAS/DF. ....	53
3.3 Nível de associativismo dos conselheiros do segmento das entidades socioassistenciais do CAS/DF. ....	55
3.4 A cerca da Representação.....	59
3.5 Retorno às Bases. ....	61
3.6 Práticas Políticas.....	64
3.7 Disputa de interesses e sociedade civil.....	68
3.8 A natureza das entidades socioassistenciais do CAS/DF.....	71
3.9 Objetivos do CAS/DF e a Inscrição de Entidades Socioassistenciais. ....	72
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>78</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS. ....</b>	<b>81</b>
<b>ANEXO I - Roteiro Questionário.....</b>	<b>85</b>

## INTRODUÇÃO

Os conselhos gestores de políticas, no Brasil e no Distrito Federal, são espaços públicos, frutos das lutas de movimentos sociais, que proporcionaram conquistas e asseguraram a participação da sociedade civil nos arranjos participativos dos conselhos, via democratização do Estado e a partir da partilha do poder da população nas decisões públicas. E na Assistência Social não é diferente, a organização dessa política tem como base as seguintes diretrizes:

“I – Descentralização político - administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (...); II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; (...)” (BRASIL, 1993, P.2).

Posterior às diretrizes que fundamentam a Assistência social, pela Lei Orgânica da Assistência Social, quanto à descentralização e participação no processo decisório do poder, em 1995 dá-se a criação do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, criado pela Lei nº 997, de 29 de dezembro de 1995. O CAS/DF uma instância colegiada, de caráter permanente, vinculada a uma estrutura de administração pública do Distrito Federal e tem como responsabilidades, dentre outras, a coordenação, o acompanhamento, a avaliação, a formulação e a execução da política de assistência social. Tem, assim como o Conselho Nacional de Assistência- CNAS, por natureza a composição paritária, ou seja, o mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil (segmentada em usuários, trabalhadores e entidades). Também tem por característica ser uma instância deliberativa, tendo por organização o pleno e as seguintes comissões temáticas: comissão de legislação e normas, comissão de orçamento e finanças e comissão de política de assistência social.

A partir da forma de organização e representatividade da sociedade civil, este trabalho científico se propõe a analisar criticamente o processo histórico da participação social e da conjuntura brasileira, dos anos 1970 até agora. Investigar como se expressa a representatividade do segmento das entidades socioassistenciais, inseridas na sociedade civil, como se dá a correlação de forças entre o segmento governamental e as entidades socioassistenciais, e se, de fato, este segmento representa os interesses coletivos da sociedade, fortalecendo e ampliando a Política de Assistência Social.

O presente trabalho explorará os conceitos de democracia, espaços públicos, democracia participativa, conselhos de direitos, política pública, sociedade civil, terceiro setor, cultura política, Assistência Social, filantropia. Para tanto, faz-se notório salientar as seguintes questões de partida para melhor elucidação e entendimento da fundamentação: como se dá a disputa de projetos entre tais entidades e o segmento do governo, na defesa dos direitos da sociedade civil? As entidades que ocupam uma cadeira no CAS/DF têm atuações que propiciam o tensionamento e embate nas discussões e plenárias do Conselho? Há cooptação por parte do governo nesse espaço participativo? O segmento das entidades socioassistenciais, no espaço do conselho, possuem ações que defendem um projeto político<sup>1</sup> de defesa da política de assistência social, ou um projeto político permeado por interesses privados, em detrimento dos interesses coletivos e sociais?

O interesse para a investigação dessa temática justifica-se pela aproximação acadêmica que surgiu com a inserção no Grupo de Pesquisa e Estudos sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social - GEPEDSS - por três anos, aproximadamente. Enquanto bolsista de iniciação científica pelo Programa de Iniciação Científica da Universidade de Brasília - ProIC UnB - acompanhei e estudei o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal desde o ingresso na pesquisa, podendo, assim, conhecer melhor e estar familiarizada com a dinâmica e funcionamento desse espaço público. Por oportuno, faz-se necessário destacar também a importância dessa pesquisa para analisar, criticamente, esse espaço do conselho e qualificar a participação dos conselheiros e entidades que representam a sociedade civil, a fim de esclarecer qual seria a atuação ideal dessa representatividade e indicar as possibilidades para uma melhor atuação da sociedade civil, na busca pela garantia e ampliação dos direitos sociais, em consonância com o papel político-pedagógico do Assistente Social, na defesa dos interesses da classe trabalhadora, e, principalmente, no recorte dos usuários da política de Assistência Social do Distrito Federal.

Enquanto relevância para o Serviço Social, a importância dessa pesquisa se dá por vários motivos, dentre eles: as poucas frentes de pesquisa que analisam a questão das instâncias democráticas e participativas públicas e dos conselhos gestores de políticas

---

<sup>1</sup> Refiro-me a projeto político conforme o direcionamento dos autores Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38). Sendo projeto político: “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

públicas. Além de ser um novo locus de atuação do Serviço Social na contemporaneidade, uma vez que o Assistente Social está sendo convocado para atuar na gestão e formulação de políticas públicas, e não apenas executá-las.

Este trabalho apresenta como hipótese que a representatividade do segmento das entidades socioassistenciais representadas pela sociedade civil no espaço do CAS/DF ainda possui ações que remetem à cultura política da assistência social filantropizadora, focalista, e privada, que ainda há necessidade de maiores ações a fim de politizar esse segmento, reforçando a cultura política do direito e da efetiva participação social nos espaços públicos. Há necessidade de defender que o Estado seja o garantidor da política de assistência social, e não apenas o seu financiador, transferindo a responsabilidade dessa política para o terceiro setor. Além de conscientizar que a participação, enquanto representantes da sociedade civil, deve se dar de forma a tensionar e propiciar, no espaço do CAS/DF, debates que efetivamente representem os interesses da coletividade, os interesses sociais; tornando o conselho um espaço deliberativo que fiscalize, monitore e acompanhe efetivamente a política de assistência social, incentivando a participação social – para além da representação dos conselheiros da sociedade civil – nos demais espaços participativos (em fóruns, conferências e plenárias descentralizadas) de forma a desburocratizar e diminuir a visão da política apenas para técnicos.

Por objetivo geral, investiga-se qual o projeto político que é defendido pelas ações do segmento das entidades socioassistenciais no CAS/DF e como se efetiva a partilha de poder entre Estado e sociedade civil, no tensionamento das decisões políticas nesse espaço. E, a fim de aprofundar o objetivo supramencionado, este trabalho também objetiva avaliar questões mais específicas, tais quais: observar a relação “público x privado” quanto aos interesses das entidades socioassistenciais representadas no CAS/DF, perscrutar se há existência de práticas assistencialistas, em detrimento das ações assistenciais, analisar a participação dos conselheiros representantes de tais entidades no espaço do CAS-DF, apurar se a participação da sociedade civil no CAS-DF desenvolve um tipo de representação democrática, com objetivos e interesses coletivos, investigar de que maneira esses novos arranjos participativos conseguem viabilizar o chamado “controle democrático” da sociedade civil sobre o Estado, averiguar se há influências refilantropizadoras na representação das entidades de assistência social, com ações moralizantes e assistencialistas, desconstruindo a noção de direito social.

A metodologia do presente trabalho será realizada por meio do método de pesquisa qualitativa, em que pressupõe caráter descritivo e análise crítica da realidade e dos dados coletados. Também estabelece fundamento no método histórico dialético que compreende a participação social democrática enquanto um fenômeno social real, mutável e contraditório, buscando ultrapassar a singularidade e compreender a totalidade e a essência desse fenômeno, em suas múltiplas dimensões.

Neste sentido, para Marx, a teoria é a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito de pesquisa [...]. Ou seja, a teoria é o movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador. Quanto ao objeto da pesquisa, para Marx, este tem existência objetiva, não depende do pesquisador para existir. Cabe ao pesquisador negar a aparência imediata e apreender a essência do objeto. Em outras palavras: o método histórico dialético de Marx é o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência em busca de alcançar a essência do objeto por meio de aproximações sucessivas ao objeto. (NETTO, 2011, p. 20-28)

Os instrumentos e técnicas a serem utilizados para realização da pesquisa de campo e documental serão: questionários de perguntas fechadas e entrevistas semi-estruturadas com conselheiros do CAS/DF, observação das plenárias, análise de leis, decretos, resoluções, regimentos e relações de entidades inscritas que compreendem e embasam o funcionamento do conselho de assistência do DF e a atuação dos conselheiros que compõem esse espaço. Tomando, como fundamento, o referencial teórico e busca bibliográfica, respectiva ao tema e objetivo do trabalho. Importante se faz mencionar que serão submetidos à pesquisa de campo e documental apenas o recorte dos representantes do segmento das entidades socioassistenciais da gestão atual 2016-2018 e da gestão anterior, 2012-2015.

Durante esta pesquisa, faz-se importante mencionar que algumas dificuldades foram encontradas. A principal delas foi a dificuldade na adesão a todos os participantes que, apesar de terem sido contatados, não foram todos os que aderiram e se prontificaram a fazer o questionário e a entrevista, comprometendo, em parte, as análises que não permitem expressar a totalidade desse segmento.

Cuidados Éticos: em consonância com o código de ética da profissão que prevê:

“Art. 17 - É vedado ao assistente social revelar sigilo profissional.

Art. 18 - A quebra do sigilo só é admissível quando se tratarem de situações cuja gravidade possa, envolvendo ou não fato delituoso, trazer prejuízo aos interesses do usuário, de terceiros e da coletividade.” (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS, 1993)

Será assegurado o sigilo quanto à identidade pessoal e profissional do entrevistado.

# **1 Capítulo - Participação, Representação e Cultura Política: análise conceitual e contexto histórico-social no Brasil.**

A fim de introduzir o debate desta produção, este capítulo objetiva fazer um breve diálogo e reflexão acerca dos pressupostos teóricos que são substanciais ao se tratar de representatividade em instrumentos de democracia participativa.

Este primeiro capítulo está organizado nos seguintes tópicos: 1.1 – Proposições teóricas acerca da Representação e Participação Democráticas; 1.2 – Cultura Política e Cultura Democrática; 1.3 – O controle social democrático e o processo de redemocratização no Brasil: o contexto da participação social e os espaços públicos participativos; 1.4 Anos 90: a resignificação e despolitização da participação social.

Acerca da democracia, instrumentalizada seja por representação ou participação, nesta sessão apresenta-se a democracia não enquanto um regime, enquanto algo que está posto e dado. Ao contrário, evidencia-se aqui a democracia como processo. “O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é prolongado, implicando avanço muito grande na sociedade” (VIEIRA, 1998, p.12).

Além de ser um processo, faz-se necessário compreender que democracia e Estado democrático de direitos não se restringe e nem se efetiva apenas pelo voto. É sim um instrumento necessário para a democracia, mas é reducionista considerá-lo como fim (VIEIRA, 1998). Compreender o processo que se efetiva para o Estado democrático de direitos é entender o mecanismo do sufrágio universal, e ir além, é considerar a soberania popular para além da representação, e associá-la ao instrumento da participação social nos processos decisórios e tornar público todas as ações. “Então, o Estado de direito democrático exige o voto sim, porém, mais do que isso, exige o controle social da administração pública.” (VIEIRA, 1998, p.12). É o debate que se delinea no subitem 1.1 deste capítulo.

Compreendendo o processo da democracia e do Estado de direito democrático, necessário é reflexionar a respeito da cultura política e democrática que incide sobre as práticas políticas e democráticas. Uma vez que a cultura política perpassa, com particularidades distintas em cada sociedade, os instrumentos democráticos (representação e participação) e delinea a forma que estes se estabelecerão. A importância de aprofundar este debate é justificada uma vez que, modificar e se propor

a alterar a cultura política de determinado local, reflete diretamente sobre a cultura democrática da sociedade civil e sobre o processo democrático, podendo garantir e ampliar direitos, ou regredir e despolitizar, perder aquilo que já foi conquistado; necessitando assim, fortalecer as práticas participativas sociais a fim de diminuir os traços tradicionais da cultura política brasileira. Acerca desse debate, o subitem 1.2 abarca essa discussão e sua importância.

Já no contexto brasileiro, a discussão embasa-se na objetivação de demonstrar, historicamente, o contexto da democracia no Brasil, presente no item 1.3, e, como e em que contexto ela se efetivou. É no contexto do período ditatorial de supressão do direito de voto e de contenção da participação social (por meio da representação), que há uma revitalização, um redimensionamento da sociedade civil e de sua participação, que influencia a cultura política do país e, conseqüentemente, influencia na cultura democrática, reconquistando e ampliando os direitos políticos, civis e sociais, além de, por meio da participação dos atores sociais, ser reconhecida e convocada a participar dos arranjos participativos que passaram a ser garantidos legalmente pela Constituição Cidadã.

E por fim, no tópico 1.4 há o debate sobre a dicotomia dos anos 1990, enquanto momento de reconhecimento e participação social, e avanço neoliberal, que tem como medidas o desmantelamento das políticas universais e garantidas pelo Estado, recém-conquistadas e vai de encontro ao processo de democratização, redimensionando o papel do Estado – agora provedor apenas dos mínimos – e ressignificando perversamente a sociedade civil, em um processo de “confluência perversa”. Transferindo para a sociedade civil (entendida agora sob a ótica liberal) as responsabilidades do Estado, e impactando diretamente sobre os espaços públicos participativos, na intensão de esvaziamento.

O contexto histórico-social apresenta elementos essenciais e riquíssimos, no sentido de evidenciar na prática a importância das proposições teóricas e dos estudos acerca da representação e participação democráticas e acerca da cultura política e cultura democrática.

Diante do exposto, nas linhas que compõem este capítulo, há um importante debate que reúne as principais questões que darão subsídio e respaldo para os outros capítulos desta monografia e para a análise do objeto de estudo que investiga acerca da

representatividade das entidades socioassistenciais, do segmento da sociedade civil, que ocupam uma cadeira no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF), que é uma instância assegurada constitucionalmente e representa um espaço público institucional.

### **1.1 Proposições teóricas acerca da Representação e Participação Democráticas.**

A respeito do debate da representação democrática importante é, previamente, distinguir a democracia do sistema representativo. A democracia, entendida enquanto Estado de direito democrático, tem origem no liberalismo e se estabelece pela soberania popular<sup>2</sup>, a igualdade dos cidadãos expressa pelo pensamento moderno iluminista que reforça o sistema burguês, devendo ser compreendida como um processo uma vez que “não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade da maioria vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública” (VIEIRA, 1988, p. 12). Por representação<sup>3</sup> compreende-se, em suma, como forma de escolha de representantes para fazer valer a democracia como expressão da vontade popular, tal como expressa Almeida (2015, p. 43):

“Desse modo, o conceito de representação política funda-se no exclusivismo do Estado no exercício do poder político, sustentado por uma soberania do indivíduo manifesta por meio do voto. Tal concepção está em consonância com o significado moderno da palavra representar, como uma espécie de agir no lugar do outro”.

A democracia em sua forma liberal, compreendendo o Estado de direito democrático, requer como componente o sufrágio, mas não se restringe a isso. É como esclarece Vieira (1988, p. 11) em seu artigo:

“O Estado de direito democrático requer soberania popular, em geral enganosamente entendida como expressão do voto. Alega-se o seguinte: o

---

<sup>2</sup> Por soberania popular, refiro-me ao debate defendido pelo pensador Rousseau, o qual sustenta que a democracia não se representa, levando em consideração que a conjuntura com a qual o filósofo defende a não representação da soberania popular, se expressa em contexto de pré-industrialização e tendo relação intrínseca a propriedade privada com o ser cidadão. A esse respeito, Rousseau cita: “A soberania popular não pode ser representada pela mesma razão pela qual não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa.” (ROUSSEAU, 1973, apud SILVA, 2011, p.10).

<sup>3</sup> Entende-se aqui, representação enquanto política, apenas.

Estado é democrático porque há o voto. Ingenuidade flagrante, pois o Estado pode ser antidemocrático e ter o voto.”.

Sendo assim, infere-se que apesar de serem distintas e independentes ambas se fazem necessárias e complementares no sistema hegemônico atual. Por mais que não contemple em sua totalidade a liberdade e vontade popular, o sistema representativo eleitoral tornou-se alternativa democrática que garante, constitucionalmente, a prática da cidadania. Contudo, somente pela via da representação, não se garante ampliação democrática.

Para compreender participação se faz necessário entender em que momento surge tal participação, é preciso ter claro os pressupostos que se estabelecem. Sob a égide do sistema capitalista, se faz fundamental compreender disputas de projetos antagônicos, e que tais disputas se estabelecem na sociedade civil que na concepção Gramsciana é o “conjunto de organismos habitualmente dito privados” (BOBBIO, 1982) de hegemonia<sup>4</sup>, ou seja, como conceitua Duriguetto (2004, p. 84):

“Sociedade civil, para Gramsci, é o espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses (através de associações e organizações, sindicatos, partidos, etc.), é a esfera da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias que tornam ou não conscientes os conflitos e contradições sociais.”

A necessidade de compreender tal determinação acerca da sociedade civil se estabelece porque, a sociedade civil é composta por uma minoria organizada que detém a riqueza socialmente produzida, e que influencia na reprodução do trabalho e nas relações sociais, comandando a maior parte da sociedade que, apesar de alta capacidade de pressão social, configura-se como massa desorganizada, difusa. Demo (1996) explica que há esferas normativas e valorativas que são absorvidas, por diversas vezes, sem consciência; e por trás dessas esferas:

“Há estruturas de dominação (...). Sua inconsciência pode aparecer como componente favorável ao grupo dominante, já que a situação de dominado

---

<sup>4</sup> Hegemonia aqui é compreendida pela ótica Gramsciana, enquanto “direção, ou seja, como conquista, por meio da persuasão e do consenso, não atuando apenas no âmbito econômico e político da sociedade, mas também no modo de pensar sobre as orientações ideológicas” (NEVES, 2012, p.113).

seria incorporada como condição normal da história, não eclodindo a necessidade de mudança.” (DEMO, 1996, p. 27).

Demo explica que tal “tendência histórica a dominação”, é o primeiro passo para se estabelecer a participação. À medida que se encontra como tendência histórica a perspectiva de dominação de classes, havendo associação consciente (o dominado se reconhece como dominado) o ponto de partida da participação se estabelece, e quase sempre a dominação precede a participação. Como exemplo de tal premissa, elenco o acirramento da participação social no Brasil nos anos 1970, como denúncia a um governo autoritário e ditatorial, foi a partir desse contexto de insatisfação social com o cenário político que a massa majoritária passou a se organizar, progressivamente, realizando pressão na luta por conquistas de direitos civis, políticos e sociais.

Enquanto conceito, participação deve ser entendida como processo, conquista e sempre em movimento. Como bem descreve Demo em seu livro “Participação é Conquista”, argumentando a seguinte proposição a cerca desse tema:

“Dizemos que *participação é conquista* para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (DEMO, 1996, p.18).

Faz-se necessário ainda distinguir as ideias de participação que se efetivam na democracia. Historicamente, a participação inserida em contextos democráticos liberais, é conceituada pela participação política em que os “cidadãos”<sup>5</sup>, através da soberania popular, escolhem seus representantes através do voto. Tais práticas participativas, apesar de democráticas, expressam a transferência da ação política do representado ao representante, como se a incumbência da tomada de decisão coubesse, exclusivamente, ao representante, eleito democraticamente pelo voto secreto. E a participação da sociedade é restrita ao voto, uma vez que o povo é “fraco, propenso a fortes impulsos emocionais, intelectualmente incapaz de fazer qualquer coisa decisiva por conta própria e suscetível a forças externas.” (HELD, 1987, p.152, *apud* SILVA, 2011, p. 22-23). Todavia, necessário é atentar-se para o reducionismo da participação social, uma vez

---

<sup>5</sup> Aqui se entende cidadãos enquanto condição de cidadão que se conquista na relação com a propriedade. SILVA, 2011, p. 20.

que o poder político se concentra em poucos homens e mulheres, que defendem, quase sempre, os interesses da hegemonia dominante, da minoria organizada, e não da massa eleitoral, a massa desorganizada, que os elegeu, provando que a participação sócio-política nesta configuração representa dicotomia do conceito supracitado e não altera a estrutura social vigente. Inversamente, representa que:

Mais que boas intenções, vale a realidade. Embora possam funcionar em nós propósitos éticos, convicções humanistas, compromissos ideológicos em prol dos pobres, e isto pode fazer a grandeza de uma personalidade ou de uma organização social, na prática somos movidos mais pela nossa situação de classe. Se somos pequeno-burgueses, nossa tendência será pequeno-burgueses, no sentido de tender a defender nossos próprios privilégios.” (DEMO, 1996, p. 22-23).

Em contraposição a ideia da participação democrática liberal, em meados da década de 1960 a 1970, amplia-se a inserção social em movimentos e organizações a fim de participar e defender interesses sociais. Como acontece no Brasil em que, sob o contexto ditatorial, a sociedade civil passa a exercer pressão e manifestar sua insatisfação a fim de que fosse restabelecida a democracia, neste sentido, foi por meio da participação social que a democracia e o sufrágio foram reconquistados.

É nessa perspectiva que a participação deve ser compreendida como complemento, como mecanismo de associação com a representação, adquirindo a concepção de participação direta pelo viés do “controle social democrático”<sup>6</sup>:

“As duas formas de democracia representativa e participativa não são excludentes; ao contrário, podem coexistir e se complementar. A participação deve ser compreendida como um mecanismo complementar à representação, com o intuito de melhorar a relação entre governo e o povo. ‘A articulação entre democracia representativa com novos canais de participação direta tem gerado uma nova concepção de democracia, a de democracia participativa (DURIGUETTO, 2007, p.20).’” (CONCEIÇÃO, 2013, p. 19).

Entretanto, ao mesmo tempo em que se compreende a democracia participativa articulada com a representação democrática, também é necessário atentar para a importância da independência da democracia participativa em relação à política

---

<sup>6</sup> Aqui se entende por controle social democrático o controle da sociedade civil nas ações do Estado (NEVES, 2012). Ver tópico 1.3 em que retomo o debate acerca do controle social.

institucional, tutelada pelo Estado. Partindo do pressuposto da participação enquanto processo e fruto de conquista, entender a participação social apenas em arranjos institucionais do Estado, confere caráter de tutela, ou concessão<sup>7</sup> à participação, ameaçando assim o processo participativo social, que passa a ser controlado, não pelos interesses da sociedade, mas da minoria organizada dominante.

## 1.2 Cultura Política e Cultura Democrática.

Diversos são os autores e estudos a cerca do conceito de cultura política e apesar do grande debate, há convergências que apontam que a cultura política varia de sociedade para sociedade e que há disputas de culturas políticas no fazer política, disputas de hegemonia, uma vez que em nenhuma sociedade há cultura política homogênea (RENNÓ, 1988, apud NEVES, 2008). Sendo assim, cultura política pode ser expressa como “a construção social particular, em cada sociedade, do que conta como ‘político’.” (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000, p.25). E é a cultura política que determina “o contexto no qual a ação política se desenvolve e é produto das experiências particulares de cada cidadão com o sistema político e da história coletiva desse sistema” (Pye, 1968. Apud Neves, 2008, p.30).

Além da consideração de cultura política ser formada por culturas mistas, heterogêneas, é importante, também, considerar algumas das questões primordiais a respeito da cultura política, que são apontadas por Neves (2008), com base nas colocações de Diamond (1994), entendendo que cultura política, por ser heterogênea, por vezes é produto de imbricações distintas dos diferentes períodos que compõem a história.

“a) a convivência de valores novos e antigos é fundamental para o estudo sobre cultura política, enfatizando a persistência de determinados valores culturais e a criação de novos valores; b) a relação entre contexto cultural e estrutura é fundamental para o estudo sobre cultura política; e c) o estabelecimento de uma cultura mista de várias subculturas, rompendo com a análise de uma única cultura política dominante” (NEVES, 2008, p. 30).

---

<sup>7</sup> A respeito da participação não poder ser compreendida enquanto tutela, concessão ou dádiva, ver DEMO, 1996, *Participação é conquista*.

Entender essas questões primordiais possibilita apreender que cultura política e sua mudança não estabelece em formas de estágio – velha/tradicional cultura política e nova/moderna cultura política – mas de forma híbrida (SCHMIDT, 2001, apud NEVES, 2008), podendo conter traços que revelem novas características para a cultura política, mas também portando os traços históricos que compõem aquela cultura política<sup>8</sup>.

“(…) no Brasil, o debate sobre a cultura política tem levado boa parcela significativa dos pesquisadores a afirmar que, nas duas últimas décadas, paralelamente ao processo de redemocratização, está se consolidando uma nova política democrática. Outra parte dos pesquisadores entende que ainda não se superou a tradicional cultura política autoritária. Aqui se pretende mostrar que **prevalece no Brasil uma cultura política híbrida.** (SCHMIDT, 2001, p. 19). (...) Concordando com esses autores, **a cultura política brasileira seria sempre híbrida e se entrelaçaria**, podendo ou não tencionar o tecido associativo e a política mais conservadora predominante na cultura política dominante (...)” (NEVES, 2008, p. 31-32, grifos meus).

A relevância e o desafio da cultura política, em especial no contexto brasileiro, se efetiva pela construção de uma cultura democrática caracterizada pela participação social de uma sociedade mais politizada e organizada, sociedade esta que compreende a massa desorganizada e, não apenas, a minoria dominante organizada.

Por cultura democrática, aqui se compreende este conceito conforme sinaliza Demo (1996, p. 79), sendo “a democracia como cultura de um povo, ou seja, como marca característica de sua organização e sobrevivência.”. Isto é, a defesa da relevância acerca da cultura política se dá pela mudança no fazer político, ampliando a participação social para além da representação eleitoral e alargando os sentidos sobre cidadania ativa.

É através da inserção social nas práticas políticas e nas partilhas de poder efetivadas através do instrumento da participação, que se amplia a construção de um “projeto político”<sup>9</sup> voltado para a coletividade, para o comum.

---

<sup>8</sup> Acerca da imbricação, ou hibridação da cultura política, retomo esse debate, agora com o recorte do campo da assistência social, no subitem 2.1.1 – notas acerca do clientelismo e a assistência social. Recomento como melhor forma de visualizar a mistura entre as práticas tradicionais e as novas, no que diz respeito à cultura política, e os caminhos importantes a serem tomados para conquista de uma cultura política dominante, na ótica do direito.

<sup>9</sup> Refiro-me a projeto político conforme o direcionamento dos autores Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38). Sendo projeto político: “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

“Para Dagnino (2002), a constituição de uma nova cultura democrática traz novas formas de sociabilidade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os níveis.” (CONCEIÇÃO, 2013, p.68).

E é pela participação social que se estabelece o caminho para construção de uma nova cultura democrática, em que a inserção da sociedade em espaços públicos e a participação social efetuando o chamado controle social democrático sobre as ações do Estado, sobre as políticas públicas e sobre orçamento seja algo natural e que faça parte das práticas políticas da sociedade.

“Significa a cultura democrática, pois, a naturalidade do funcionamento de processos participativos, marcados pelo acesso aberto ao poder, seu controle, pela burocracia comprometida com o serviço aos interessados, pelo exercício constante das regras comuns do jogo, pela negociação como forma primordial de tratamento das divergências, e assim por diante.”. (DEMO, 1996, p.79).

### **1.3 O controle social democrático e o processo de redemocratização no Brasil: o contexto da participação social e os espaços públicos participativos.**

A metade da década de 1980 e início dos anos 1990 são considerados como marco para a consolidação e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Todavia, tal consolidação se estabeleceu por contexto antidemocrático nos anos de 1970, que só foi ultrapassado pelo crescimento expoente da participação social, instrumentalizada por meio da resistência dos sindicatos – que passavam por processos anteriores de restrição – pela emergência de movimentos sociais e associações comunitárias, que reivindicavam não apenas resposta para problemas urbanos, mas defendiam um projeto político de diminuição das desigualdades e de luta pela cidadania. É como aponta Ferraz, (2012, p. 96):

“A expansão dos movimentos sociais organizados, grupos e associações de interesse nas décadas de 1970 e 1980 não pode ser atribuída com exclusividade às transformações econômicas sofridas pelo país no processo de modernização conservadora aprofundado no curso do regime militar (industrialização e urbanização, aumento da densidade populacional, dos problemas e demandas sociais), também não pode ser tomada como produto exclusivo do fechamento da vida política, com a consequente montagem de

estratégias de sobrevivência e resistência ao autoritarismo por parte da população.”

O contexto que desenha o cenário da década de 1970 é marcado pelo golpe militar de 1964<sup>10</sup> que alia elementos de crescimento industrial, cerceamento de direitos políticos e civis, aumento da desigualdade social e agravamento das expressões sociais nos espaços urbanos, decorrentes da direção político-econômica. Tal contexto de supressão de direitos, acirrado principalmente pela repressão e abuso da força, impacta diretamente o projeto político da sociedade civil, que se organiza a fim de denunciar e confrontar e se posicionar “de costas para o Estado”<sup>11</sup>, lutando contra as práticas autoritárias do Estado ditatorial, pelo “direito a ter direitos”<sup>12</sup>.

“Esse cenário estimulou o surgimento de inúmeras práticas coletivas, no interior da sociedade civil, voltadas para a reivindicação de bens e direitos sociopolíticos negados, até então, pelo regime vigente. Um dos principais eixos articuladores da sociedade civil foi dado pela noção de autonomia. Tratava de organizar-se, independentemente, do Estado. Era um discurso estratégico. A democracia direta e participativa era tida como modelo ideal. Participar das práticas de organização da sociedade civil significava, também, um ato de desobediência e de resistência ao regime político predominante.” (GOHN, 2013, p. 302).

“A partir da segunda metade dos anos 70, novos canais de participação social se constituíram em um campo de confronto à Ditadura, permitindo e possibilitando maior abertura à participação no final da década de 80. É na denúncia ao autoritarismo do Estado, no contexto da Ditadura, e como alternativa aos espaços tradicionais de luta – como sindicatos e partidos políticos – que se qualifica a sociedade civil como espaço político de resistência e de luta por melhores condições de vida.” (NEVES e SANTOS, 2012, p. 421).

Faz-se necessário relevar aqui que, apesar da incontestável importância da sociedade civil, é substancial não desconsiderar sua heterogeneidade e sua característica de disputas de hegemonias em seu interior. A importância dessa premissa é dada para atentar que, como espaço de disputa por projetos políticos antagônicos e distintos, as ações da sociedade civil podem conter expressões de participação politizada e luta por garantia de direitos ou regressão, com práticas antidemocráticas. No contexto de

---

<sup>10</sup> Sobre este contexto histórico-social, ver também tópico 2.1 desta monografia.

<sup>11</sup> Gohn, 2013.

<sup>12</sup> Arendt, 1991.

revitalização, nos anos 1970 a sociedade civil compõe diversos atores sociais, que se organizam de forma autônoma a fim de lutarem, objetivando o fim do autoritarismo e a conquista da democracia.

“O esforço para o estabelecimento da democratização decorre quase que todo da ação das classes dominadas no Brasil, unindo diversos setores sociais, tais como: movimentos sociais, sindicatos, associações, igrejas, etc. Dentre os referidos setores, tem-se o peso da visibilidade dos movimentos sociais para a emergência de práticas participativas no Brasil, para construção de uma nova cultura política e para o questionamento da cultura política tradicional de ordem não democrática. A ideia de participação da sociedade civil surge, então, no sentido de fortalecer os “sujeitos políticos coletivos” e as lutas sociais em torno de direitos para reforçar o projeto democrático popular (AVRITIZER, 2011; DAGNINO, 2002; NEVES, 2008).” (CONCEIÇÃO, 2013, p. 22-23).

Nesta conjuntura do período ditatorial no Brasil, a discussão a respeito do controle social foi entendida como o controle do Estado sobre a sociedade civil, “por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão” (Neves, 2012, p.110-111), também pode ser compreendido no campo econômico, enquanto controle social pelo Estado “sobre o conjunto da sociedade em favor dos interesses da classe dominante, para a garantia do consenso em torno da aceitação da ordem do capital na construção de sua hegemonia” (idem).

“O controle social surge no Estado autocrático para conter os movimentos sociais, para frear as lutas sociais desencadeadas contra o regime ditatorial.” (NEVES, 2012, p.110-111).

Apesar das fortes restrições e repressões do controle social do Estado autocrático, o fortalecimento da sociedade civil, enquanto participação social, marca a história brasileira e compõe importante referencial para as décadas seguintes, em especial os anos de 1980 e 1990, em que há o fortalecimento dos movimentos sociais e organizações coletivas que têm direta influência no processo de redemocratização brasileiro.

“O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime

militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental.” (DAGNINO, 2004, p. 95).

Assim, decorrente desse fortalecimento, a ação da sociedade civil é redimensionada a um novo papel. Na década de 1980, a sociedade civil, emerge como co-gestora das ações do Estado, como participante das decisões públicas, no processo de redemocratização da sociedade, com uma “*nova postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da ‘participação da sociedade civil’.*” (Dagnino, 2002a, p. 13, grifos da autora). Instituída também como um princípio da Constituição Federal de 1988, como menciona Conceição (2013, p. 23), 2012, p.111:

“O processo de democratização no Brasil está ligado ao processo de reinvenção da democracia participativa e preza pela participação ampliada de diversos tipos de atores sociais em processos de tomada de decisão, gerando a inclusão de diversas temáticas até então ignoradas pelo sistema político. Tal inclusão vem a ser assegurada com as normativas existentes na Constituição Federal (CF) de 1988, que propicia uma nova dinâmica de gestão da política pública, requisitando e propiciando a constituição de novas arenas de participação e a emergência de novos atores políticos. A referida Carta Magna, conhecida como “cidadã”, rompe com a centralização político-administrativa federal e estabelece a descentralização, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas também fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.”.

Por meio da mobilização e organização dos movimentos sociais<sup>13</sup>, é que se reestrutura o papel do Estado, enquanto regime democrático de direitos (CASTRO, ESTABILE E SOUZA, 2013), garantindo políticas públicas e sociais.

De acordo com Castro, Estabile e Souza, 2013, p.60-61:

[...] “Em outros termos, a Constituição Federativa do Brasil de 1988 é a expressão das lutas e interesses das classes sociais antagônicas que compunham o Congresso Nacional. [...] os movimentos sociais imprimiram uma nova lógica na ótica dos direitos na sociedade brasileira voltadas para a defesa dos direitos humanos, dos direitos sociais, de políticas públicas universais como obrigação e dever do Estado. Desta forma, o Estado

---

<sup>13</sup> Entende-se por movimentos sociais, “expressões de organizações de pessoas e grupos sociais, que se articulam e lutam em conjunto por objetivos comuns” Melucci, 1994, apud Castro, Estabile e Souza, 2013, p.59.

Brasileiro passa a ser constitucionalmente o responsável, também, por validar direitos de atendimento no âmbito das políticas públicas.”.

Não obstante, a partir do redimensionamento do papel do Estado autocrático para o Estado democrático de direitos e do significativo reordenamento da cultura política e democrática brasileira, surge uma nova concepção e ações acerca do controle social. Por meio do contexto da participação social, esse debate insurge compreendido agora enquanto o *controle social democrático da sociedade sobre as ações do Estado, visando à ampliação da democratização do Estado e a socialização da política, na disputa por uma nova hegemonia dominante*.

“Nos anos 1980, com a democratização da sociedade, a literatura utiliza esse conceito no sentido de fortalecer a chamada sociedade civil. Tal conceito é utilizado para se contrapor ao Estado centralizador, às práticas autoritárias, clientelistas e populistas, entre outras, dicotomizando o conceito de sociedade civil e Estado” (NEVES, 2012, p.111).

É nesse contexto que, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, alvorecem novas experiências de gestão democrática e espaços públicos participativos, que serão assegurados pela conhecida “Constituição Cidadã”, revelando intrínseca relação entre o processo de democratização brasileiro e democracia participativa. Tais arranjos institucionais possibilitam a representação da sociedade civil na partilha de poder e nas decisões da “coisa pública” junto ao Estado, além de “tornar manifesto o que está oculto, de dizer em público o que havia permanecido privado, de dar a conhecer aos outros as opiniões, valores e princípios que são defendidos” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 23).

“A Constituição Federal de 1988 – conhecida como Constituição Cidadã – representou um divisor de águas nesse contexto, ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, mostrando-se decisiva para a publicação do orçamento e do Estado.

Esses espaços públicos participativos vieram expressar a possibilidade de ampliação da participação popular na construção de uma nova cultura política participativa. Nesse sentido podemos citar os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os orçamentos participativos como exemplos de novos espaços públicos participativos. (...)” (NEVES, 2012, p. 114)

Esses novos arranjos participativos só são possíveis pela nova relação da sociedade civil e do Estado, e, apesar de garantidos constitucionalmente, sua real

efetividade não está dada, ao contrário, constitui-se como processo e como espaço de luta de projetos políticos antagônicos, que só configurarão efetivamente participação social nas decisões públicas, mediante luta e conquista, para além das estruturas institucionais e da “vontade política”, que muitas vezes tem como fundo de suas ações o objetivo de despolitização e cooptação da sociedade civil. Postula-se importante desafio a participação contínua na defesa dos processos de democratização e dos interesses públicos, ocupando os espaços públicos legais, propiciando a ampliação dos mesmos e efetivando o controle social democrático para além dos arranjos institucionais, mas mobilizando e politizando a participação social.

#### **1.4 Anos 90: a reconfiguração e despolitização da participação social.**

Concomitantemente à expansão dos espaços públicos<sup>14</sup> que se efetiva nos anos 1990, decorrente da participação social, também se efetiva a ofensiva neoliberal em que se altera o “padrão de acumulação capitalista sob a hegemonia do capital financeiro”. (IAMAMOTO 1998).

No Brasil, no que se refere à participação social, há um cenário acirrado pela chamada “confluência perversa” nos termos de Dagnino, ou seja:

“de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático.” (Dagnino 2004, p. 195).

Tal intensiva neoliberal configura um processo de desmonte, despolitização, desmobilização e regressão de direitos, influenciando diretamente a participação e concepção do que se entende por sociedade civil. No Brasil, diretrizes elaboradas por organismos mundiais (documentos do BID e BIRD, definidos no Consenso de Washington, em 1989) têm influência direta nas questões econômicas e sociais da nação, contempladas no Plano Diretor de Reforma do Estado. Há um redimensionamento do papel da sociedade civil e um intento de despolitizar a inserção e participação social, em que se entende que:

---

<sup>14</sup> Acerca do debate sobre os espaços públicos e seu surgimento, ver item 1.3 do capítulo I desta monografia.

“[...] O Estado deve deixar de ser o ‘responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social’ para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento, transferindo, para o setor privado, as atividades que possam ser controladas pelo mercado.” (IAMAMOTO, 1998, p. 121).

É a partir desse entendimento que passam a ser transferidas as responsabilidades dos “serviços não exclusivos” (Plano Diretor) do Estado para a sociedade civil, entendida agora como Terceiro Setor<sup>15</sup>, restringindo-se às organizações não-governamentais, de cunho filantrópico e social. Reforçando a ideia de solidariedade e altruísmo, em detrimento da noção de direito social. Com o “boom” do chamado Terceiro Setor, há o esvaziamento da participação social na representatividade dos conselhos gestores, que:

“[...] ficou submetida à ampliação da participação das ONGs, o que expressa também de uma nova forma de institucionalização de sujeitos políticos que antes desfrutavam de maior liberdade participativa e associativa” (CASTRO, ESTABILE E SOUSA, 2013, p. 62).

A partir desse redimensionamento de responsabilidades para o Terceiro Setor e do desmonte dos direitos sociais, que haviam sido garantidos pela Constituição, tais entidades sociais filantrópicas passam a ter diferente concepção dos movimentos sociais, passando a ser, em tese, destituídas politicamente e coletivamente em suas ações, caracterizadas apenas por valores morais, solidários e individuais. Todavia, tal despolitização, ao ser analisada a fundo, revela que o esvaziamento político passa a ser proposital e perverso, seguindo os padrões e diretrizes do modelo neoliberal e afastando-se cada vez mais dos interesses da sociedade civil e da concepção dos movimentos sociais. Defendem então os interesses dos financiadores do Estado, até mesmo como forma de garantir sua subsistência, mas não defendem os interesses da sociedade civil e dos sujeitos políticos.

Consequentemente ao processo de “onguização” (Alvarez, 1999, citado por Dagnino, 2004, p 203), além de ser financiado com recursos internacionais para a transferência de responsabilidades de “serviços não exclusivos” do Estado, este Terceiro Setor passa a ser considerado enquanto representante estrito da sociedade civil, e convocado a ter inserção nos espaços públicos de participação democrática:

---

<sup>15</sup> Oliveira e Gimenes (2009), consideram que o termo Terceiro Setor surgiu nos Estados Unidos, durante a década de 1970, para designar entidades filantrópicas que se proliferavam naquele país e que não tinham relação direta com o Estado e nem com empresas privadas”. (Castro, Estabile e Sousa, 2013)

[...] “o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como “representantes da sociedade civil”, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses.” (DAGNINO, 2004, p. 204).

No âmbito do Conselho de Assistência, tais espaços de participação são reflexos dessa representatividade do Terceiro Setor despolitizada e esvaziada de representação efetiva da sociedade civil. A problemática da representatividade das entidades socioassistenciais ainda é mais profunda quando se observa a apropriação de tais espaços públicos para fins privados, como forma de garantia dos interesses individuais do seu segmento.

Como exemplificação, a questão da inscrição das entidades socioassistenciais nos Conselhos Estaduais/Distrital e municipais, como porta de acesso para a certificação da entidade socioassistencial junto ao Ministério de Desenvolvimento Social. Apesar da responsabilidade dessa certificação ser destituída das atribuições do CNAS e transferida ao MDS, a inscrição de entidades ainda faz parte das atribuições dos Conselhos de Assistência Social, tornando o espaço do Conselho ainda como meio para a obtenção de recursos estatais e isenção fiscal, tal como prevê a lei:

§ 4º As entidades certificadas como de assistência social **terão prioridade** na celebração de convênios, contratos ou instrumentos congêneres com o poder público para a execução de programas, projetos e ações de assistência social.

Art. 19. Constituem ainda **requisitos para a certificação** de uma entidade de assistência social:

I - **estar inscrita no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal**, conforme o caso, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e

II - integrar o cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

(BRASIL, 2009, grifos meus).

Tal atribuição de inscrição de entidades ainda toma conta do maior percentual das deliberações do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, uma vez que a lei ainda prevê a fiscalização dessas entidades: “§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento”. (BRASIL, 1993.). Conferindo a este espaço a garantia de interesses privados das entidades filantrópicas, em detrimento de “construir coletivamente o que seria de interesse público em defesa da Política de Assistência social” (GOHN, 2000, citado por CONCEIÇÃO, 2013, p. 156). Conferindo ao Espaço Público caráter cartorial, burocrático e majoritariamente fiscalizador, não propiciando fortalecimento à Política de Assistência Social (idem).

A Política de Assistência Social apresenta ainda a particularidade de fortes traços assistencialistas e clientelistas, resultantes da cultura política da origem e concepção dessa política e da cultura política da sociedade brasileira. Tais espaços públicos foram concebidos por ampla participação social e luta por diferentes concepções de mundo e hegemonia. Todavia, esses conselhos gestores, ao serem reconfigurados pela representatividade de um segmento despolitizado e com interesses privados, reforçam a cultura política do clientelismo e a política de assistência enquanto favor e não como direito social:

“Yasbek (1999) analisa que as demandas, quando não politizadas, abrem caminho para a apropriação clientelista no trato da questão social. A superação das relações de favor é um dos maiores desafios a serem enfrentados – é algo que perpassa a Assistência Social.” (CONCEIÇÃO, 2013, p.67).

“Por sua vez, há de se ter cuidado ao analisar o significado da participação e do poder de decisão dos novos atores nesse processo, porque existe o risco de essa participação ser despolitizada no enfrentamento da política local, quando há: a) forte prática clientelista, b) ênfase demasiada na gestão e na técnica em detrimento da política” (NEVES, 2006, p. 134).

A partir desse deslocamento, intencional, da ideia da representatividade, há uma ressignificação, também, da ideia de participação social. Uma vez que o Terceiro Setor, que tem por atribuição ações focalistas, altruístas e individualizantes pautadas no campo privado, é convocado a ser representante do segmento da sociedade civil dentro do

âmbito público, há um processo de despolitização e desmobilização coletiva e organizada. A sociedade civil passa a ser difusa em seus interesses e a fortalecer antigas práticas clientelistas que permeavam a cultura política do Brasil, desmantelando o processo da nova cultura política do direito e da participação social.

Entender este processo de despolitização da sociedade civil e de transferência de recursos públicos para o âmbito privado retoma a emergência de politizar estes atores sociais para que a atuação e ocupação desses espaços públicos participativos tenham por norte práticas que visem as demandas públicas – que nem sempre convergem com as mesmas demandas do segmento do Terceiro Setor. Tal desafio se faz importante a fim de fortalecer os direitos sociais de forma universal, para além das singularidades e de ações focalistas e compensatórias.

## **2 Capítulo - Política de Assistência social e a Participação Social nos Conselhos Gestores.**

Conhecer como se efetiva a assistência social no Brasil e quais são as particularidades e características que permeiam a assistência social, constitui tarefa complexa, uma vez que analisar a fundo este campo é perpassar por práticas políticas e culturas políticas que são transversais à assistência social, desde sua origem, e com resquícios que ainda são encontrados atualmente. Esta sessão está organizada pelos seguintes tópicos: 2.1 A cultura política e a assistência social; 2.2 O histórico de participação social na política de Assistência Social; 2.3 A relação entre o público e o privado no campo da assistência social.

Para introduzir este tema, o segundo capítulo desta monografia traz um breve, mas substancial, debate acerca da cultura política inserida no campo da assistência social. Este capítulo contextualiza a conjuntura histórico-social do Brasil e como as práticas políticas influenciaram a assistência social – antes mesmo de sua concepção enquanto política – e ainda influenciam mesmo com avanços inegáveis que elevam a assistência ao direito social garantido em lei. Nesta sessão (2.1) investiga-se a respeito do clientelismo e como ele permeia a assistência social desde sua concepção.

Posteriormente, no tópico 2.2 há um estudo sobre o histórico da participação social, no contexto da assistência social. Isso porque os processos que constroem o campo da assistência social compõem fator essencial para investigar como, historicamente, se estabelecia o tratamento do Estado em relação às expressões da questão social que perpassam a assistência social. Este histórico revela a importância da participação para o processo de garantia de direitos, uma vez que a inserção social da participação na assistência social gera avanços inegáveis para esta política.

E por último capítulo, o tópico 2.3, ainda em uma perspectiva histórica, traz elementos de extrema importância para se pensar nas relações entre Estado e esfera privada. Como historicamente a assistência era reduzida à práticas assistencialistas e filantrópicas cristãs e pouco tratadas pelo Estado, e que, processualmente, mesmo após ter o status de política social que compõe a seguridade social, a assistência social ainda é transferida para esferas não-estatais, configurando a desresponsabilização do Estado para a esfera privada, como uma forma de privatização dessa política. Desmantelando o

direito social e impedindo a efetivação do controle social democrático nas ações públicas do Estado.

## **2.1 A cultura política e a assistência social.**

Explicar a respeito do debate sobre cultura política, em especial no Brasil, faz-se imprescindível uma vez que a cultura política brasileira e seus determinantes perpassam e influenciam todas as esferas políticas, sociais e, também, na fazer político e nas formas participação. E na política de assistência social não é diferente, uma vez que tal política é marcada por traços peculiares acerca do clientelismo, paternalismo e assistencialismo. Mesmo com os aparatos legais que garantem a assistência social enquanto direito, ainda há redimensionamento desse direito social para esferas privadas, em que podem se estabelecer as velhas práticas clientelistas.

O contexto histórico-político que perpassa a identidade do Brasil marca também os traços da cultura política. Tendo como herança histórica a colonização e um passado escravocrata, no Brasil, é evidente a construção de relações sociais e políticas fundamentadas pela troca de favores, pela “benéfica”, na esfera privada, constituindo uma submissão entre aquele que é favorecido em relação a quem favorece. A este tipo de relação, denomina-se clientelismo.

“Com base nesta conceituação podemos identificar elementos que atravessam as relações clientelísticas: a) é uma relação assimétrica; b) é fundada no favor; c) é baseada na troca e/ou apoio pela ajuda recebida da parte do patrão (...).” (NEVES, 2008, p. 38).

Este conceito de clientelismo se expressa notoriamente na sociedade brasileira no período da República, nas relações entre latifundiários-servos, patrões-clientes, em contexto rural, como expressão de subserviência, em troca de proteção, tendo raízes profundas nas regiões Norte-Nordeste. Sobre esse clientelismo diático<sup>16</sup>, faz-se necessário mencionar que esta forma de clientelismo é limitada, pois expressa-se apenas por relações pessoais de duas partes. Todavia, com a modernização da sociedade brasileira e o surgimento de organizações coletivas, tais como partidos políticos,

---

<sup>16</sup>Termo utilizado por Ângela Vieira Neves (2008) em seu livro “Cultura Política e Democracia Participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo”, referente ao clientelismo tradicional baseado em uma relação entre duas pessoas (díade).

sindicatos (NEVES, 2008), o clientelismo ultrapassa o limite da relação pessoal e se faz presente também nessas estruturas, em sua forma “de massa, corporativo e partidário” (NEVES, 2008, p. 40):

“(…) GRAZIANO chama a atenção para a existência de diferentes tipos de clientelismo e define o clientelismo partidário como novo clientelismo de massas, um neoclientelismo. (...) O autor enfatiza que, mesmo em sociedades mais modernas e nas instituições públicas, a troca e o favor aparecem no comportamento dos atores, seja no Legislativo e no Executivo, evidenciando-se assim um clientelismo de massa que vai além do clientelismo-diádico – entre duas pessoas.”

A configuração do neoclientelismo partidário é a forma como se expressa nos arranjos coletivos e nos poderes públicos, explicitando que, por mais que configurado de novas formas, não há muita distinção das relações diais para a relação com as massas, uma vez que elas se fundamentam na troca de favores.

"No caso das trocas institucionalizadas, fundadas em normas coletivas, a autoridade independe da pessoa que a exerce, gerando uma obrigação moral – diferentemente do uso pessoal do poder que aplica indiscriminadamente a norma, ameaçando a mútua confiança, estabelecendo uma relação de interesse imediato entre quem doa e quem recebe.” (CASTRO, 2015, p. 106)

“(…) mesmo as organizações políticas do Estado com alto grau de “burocratização e impessoalidade”, realizam a troca, o favor político, em um exercício da prática clientelista, a qual se funda nos mesmos princípios da relação diática entre camponês e latifundiário: a troca de favores que é apresentada pelo autor nas grandes organizações coletivas dentro do Estado como favores de massa, coletivos e corporativos “ (NEVES, 2008, p. 41).

A relação que se estabelece entre as práticas clientelistas – sejam elas pessoais ou institucionais – estabelecem-se quanto à íntima relação entre pobreza e clientelismo no contexto social brasileiro. Isso porque o clientelismo reforça a “cultura política da dádiva” (SALES, 1994, apud Neves, 2008), em detrimento da concepção de direitos. E, em especial, na esfera da assistência social essas práticas clientelistas sempre estiveram presentes, dado a origem da assistência ligada à filantropia cristã e às práticas de cunho assistencialista e focalistas (COUTO, 2008); com a Constituição Federal, apesar de ser incluída como política social, compondo a seguridade social, a assistência social ainda é permeada por práticas clientelistas em detrimento ao direito.

“Nas análises sobre o fenômeno do clientelismo, Bahia (2003) identifica algumas características estruturais, comuns em todas as modalidades de patronagem: **distribuição e acesso desigual de renda, insegurança social e dependência socioeconômica, falta de acesso ao poder político, a bens e serviços públicos.** (...) Esses traços, marcantes na formação social brasileira, também serviram de balizamento para as orientações políticas conservadoras no campo das políticas sociais públicas, com maior reatamento na política de assistência social – **uma política instituída recentemente sob o signo do direito, mas tradicionalmente significava como dádiva no atendimento às necessidades básicas de expressivos segmentos da população.**” (CASTRO, 2015, p. 106-107, grifos meus).

Todavia é imprudente desconsiderar que a Constituição Federal de 1988, e as legislações próprias da assistência social (PNAS, LOAS, SUAS) incidem de forma positiva para a construção de uma cultura política. Uma vez que a legislação institucionaliza a assistência social, redimensiona sua concepção como função do Estado garantir e zelar pela efetivação desse direito universal, para quem necessita. Para além da ótica do Direito, outro ponto que merece destaque sobre o redimensionamento da cultura política da assistência é a garantia constitucional dos conselhos deliberativos de assistência social, que convocam a sociedade civil a participar dos processos decisórios da política e decidir sobre o direcionamento do orçamento público desta política.

O avanço na democratização e fortalecimento da política de Assistência Social, pela lógica dos Conselhos, está estritamente vinculado à ruptura com práticas antigas existentes na assistência, a saber: o clientelismo, o assistencialismo, o corporativismo e a corrupção, no trato do dinheiro público. Para tanto, faz-se necessário qualificar a participação da sociedade civil no sentido de fortalecer a sua representação, o seu poder de influenciar a política. (CONCEIÇÃO, 2013, p.134).

A questão que deve ser posta para reflexão a respeito das práticas clientelistas e sua incidência sobre a cultura política na assistência social é o fato de não existir uma nova cultura política de participação em detrimento de uma velha cultura política de práticas paternalistas e clientelistas. Mas, assim como nenhuma cultura política é homogênea, assim como a cultura política brasileira é híbrida e se entrelaça<sup>17</sup>, a cultura política que perpassa o campo da assistência social, imbrica os determinantes históricos

---

<sup>17</sup> NEVES, 2008. Sobre esse debate, ver tópico 1.2 desta monografia.

e os novos determinantes, tal como ilustra Diamond (1994, p. 230, Apud NEVES, 2008, p. 30): “As culturas políticas são, de fato, culturas mistas, formadas a partir das interpretações distintas e percepções desiguais dos vários períodos históricos”.

Sendo assim, é necessário fomentar estratégias para que a assistência social seja reforçada na ótica do direito social, e que as práticas tradicionais clientelistas que compõem a cultura política da assistência, sejam cada vez mais reduzidas.

“Yasbek (1999) analisa que as demandas, quando não politizadas, abrem caminho para a apropriação clientelista no trato da questão social. A superação das relações de favor é um dos maiores desafios a serem enfrentados – é algo que perpassa a Assistência Social. A não compreensão desta enquanto direito e o caráter seletivo que ainda permeia a Assistência Social reforça a humilhação do usuário à medida que é submetido à triagem, além do conjunto de estigmas que marca tal condição.” (CONCEIÇÃO, 2013, p 67).

E um dos caminhos que se abrem como a mais importante estratégia é a ocupação da sociedade civil nos arranjos públicos existentes – tais como conferências, fóruns, orçamentos participativos, conselhos gestores, etc. – instrumentalizada por meio de uma participação politizada pelo projeto político de garantia, proteção e ampliação do direito da assistência social, requerendo do Estado o dever de promover essa política, enquanto responsabilidade do aparato público, lutando contra a transferência de responsabilidade para o âmbito privado, que demandam recursos públicos e devem ser de acesso universal, amplo e não focalizado e no campo da filantropia, do favor.

## **2.2 O histórico de participação social na política de Assistência Social.**

Tal como supracitado, em decorrência de ampla participação social via de movimentos populares, sociais e de trabalhadores, no fim dos anos 1980, com a redemocratização do país, as políticas públicas passam a ser organizadas por meio da pactuação, no fazer político, entre a sociedade civil e o Estado. Estado esse que tem um reordenamento das suas ações, no sentido de descentralizar e pactuar as decisões do fazer político, além de fomentar espaços públicos como instrumentos de participação social, garantidos constitucionalmente. Tal como ilustra Dagnino (2002, p. 13):

“Essas transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil se expressam em novas relações entre eles: o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para *uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da “participação da sociedade civil”*.”(Grifos da autora).

Conseqüentemente a este reordenamento e à postura de negociação, as políticas sociais refletem o processo de redemocratização e asseguram os espaços públicos participativos. Tal como expressa a Assistência Social, a organização dessa política tem como base as seguintes diretrizes:

“I – Descentralização político- administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (...); II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; (...)” (BRASIL, 1993, P.2).

É salutar evidenciar que tais diretrizes das políticas sociais, e em especial a Política de Assistência, que tenham por norte esses objetivos, são fruto de um processo histórico de lutas e pressões sociais que conquistaram direitos, mediante a uma conjuntura que assegura e protege a esfera econômica em detrimento da social. Neste sentido, descrevo sobre o processo histórico de participação no Conselho de Assistência Social, de recorte temporal da década de 1930 aos anos 2000.

Com a revolução de 1930, que tem por características um Estado centralizador e autoritário, em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) que já caracterizava, naquela época, um avanço e conquista. O CNSS tinha por função a avaliação de auxílios financeiros ao Ministério de Saúde e Educação. Apesar de trazer um novo trato à questão social (que anteriormente era responsabilidade das instituições filantrópicas e irmandades), as ações do CNSS ainda reforçam práticas assistencialistas e o financiamento de instituições filantrópicas em detrimento do direito social.

(...) “é a partir de 1930 que são criados mecanismos facilitadores do acesso ao fundo público de uma gama heterogênea de organizações privadas, por meio da regulamentação do instrumento de utilidade pública (1935) e, **principalmente a partir da criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, com a competência de registrar e opinar sobre as subvenções às entidades privadas.**” (RAICHELIS, 2008, P. 236-237, grifos da autora).

Desta forma, percebe-se que a participação popular era negativa e não era incluída nas decisões de um Estado centralizador e omissivo quanto à proteção social, pois suas ações eram voltadas somente ao segmento dos trabalhadores por meio do sindicalismo. Para os “incapazes” de proverem a si e sua família por meio do trabalho, a proteção ainda era dada por meio de entidades sociais e primeiras-damas, sem nenhum trato político e organização desse segmento da população.

O chamado período democrático-popular, que vai desde 1945 a 1964 é marcado pelos governos Eurico Gaspar Dutra (de 1945 a 1950), de Juscelino Kubitschek (de 1956 a 1961) e João Goulart (de 1961 a 1964). O período que marca a gestão do presidente Eurico Gaspar Dutra é marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1946 em que constam alguns direitos sociais, vinculados ao trabalho em sua maioria (salário-mínimo, jornada máxima de trabalho, direito de greve etc.), e poucos que preveem políticas sociais para além da associação com os direitos trabalhistas da lógica do capital (assistência aos desempregados, educação primária gratuita e obrigatória, assistência à maternidade, à infância e à adolescência). O exemplo da assistência voltada ao incentivo ao trabalho é expresso pela criação do Serviço Social da Indústria (SESI), que tributa as empresas, todavia financia entidades (FREITAS, 2011, p.79). Já na chamada “Era JK”, há grande incentivo ao desenvolvimento econômico, desenvolvimento este que agrava as expressões da questão social, tal como ilustra Couto (2008, p.110):

“Por meio desse plano, Juscelino Kubitschek priorizou a abertura da economia do país para o investimento externo, bem como para o processo acelerado de industrialização. Orientação política que ‘estimula uma urbanização acelerada e reproduz, permanentemente, uma massa de desempregados e subdesempregados que vegetam nos bolsões de marginalidade urbana e miséria rural, contribuindo, assim, para ampliar as bases de um sistema social excludente’ (Fiori, 1995, b: 100).”

Pode-se observar que, no âmbito da proteção social, JK segue a mesma lógica de relação com o trabalho. Visto que aprova a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que organiza os benefícios sociais, mas restringe seu acesso apenas aos trabalhadores urbanos na lógica de cobertura para que o trabalhador esteja apto ao trabalho, aos pobres é destinado a filantropia por meio de entidades privadas. (FREITAS, 2011, p. 80).

Pela gestão de Jânio Quadros, há grande disputa de projetos políticos hegemônicos, este período é marcado pela “abertura” da organização de movimentos sociais, por diversas greves por melhores condições de trabalho e de vida.

No campo da Assistência Social e dos Conselhos, foi no período de 1945 a 1964 que o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS – assumiu a certificação de entidades filantrópicas (CARTILHA SUAS 2), conferindo ao Conselho um caráter cartorial. Teve como destaque neste período democrático-popular, também, o aumento de benefícios das instituições assistenciais e da isenção de impostos com as leis de incentivo a entidades filantrópicas governamentais e da sociedade civil (CARTILHA SUAS 2). Entretanto, o tratamento da pobreza, por parte do Estado e das Entidades filantrópicas privadas, não era visto ainda como uma expressão da “questão social” com ações sociais apenas pontuais e focalistas.

Já na década 1960, o Brasil se insere no período conhecido como “*modernização conservadora*” (Netto, 1991) a conjuntura política é marcada pelo Golpe Militar, em 1964, que dá continuidade ao processo desenvolvimentista de industrialização, “apoiado no tripé econômico formado pelo grande capital monopolista, pelo capital nacional e pelo Estado” (RAICHELIS, 2008, p. 90). Tal dominação não se efetiva apenas no campo econômico, mas tem forte controle social<sup>18</sup> e a restrição e repressão à participação social, pois neste período o poder volta a ser centralizado e movimentos políticos e sociais passam a ser reprimidos e calados.

“Nos governos militares, a utilização da força e da repressão foram as estratégias mais utilizadas como forma de garantir o projeto que pretendia transformar o Brasil em grande potência econômica e realocar as condições necessárias à manutenção de sua relação com o capitalismo internacional”.  
(COUTO, 2008, p. 120)

Na área social, as ações socioassistenciais também são reflexos do contexto socioeconômico impregnadas de autoritarismo, burocracia e desarticulação. As desigualdades sociais nesse período não se restringiram somente à população excluída e carente da sociedade, até os trabalhadores de carteira assinada (que anteriormente tinham incentivos e a seguridade social) começaram a sofrer com baixos salários sem reivindicação nenhuma. A assistência social passou a se burocratizar por serviços e

---

<sup>18</sup> Aqui, controle social é definido enquanto o controle da sociedade pelo Estado autoritário e repressivo. Ver tópico 1.3 desta monografia.

regras que cada vez mais excluía e selecionavam a sociedade, além de setorizar suas ações em segmentos classificados em setores e necessidades, servindo apenas como uma política de “complementação” das demais políticas de educação e saúde.

“Segundo Imamoto (1992), os programas assistenciais, definidos de forma autoritária e centralizadora pelo Estado pós-64, são intensificados para atender a duplo objetivo: como campo de investimento do capital privado, de um lado, e como mecanismos reguladores do conflito social, alimentando o processo de ‘normalização’ da ordem social, sob a égide da ideologia de segurança nacional” (RAICHELIS, 2008, p. 92).

Neste período ditatorial, no campo da assistência social, há forte traço repressor nas ações de assistência, uma vez que é associado à LBA as Fundações Nacionais e Estaduais do Bem-Estar do Menor (FUNABEM e FEBEM), como alternativa ao crescente número de crianças e adolescentes em situação de rua e o aumento da violência como agravamento da expressão da questão social. Todavia, tal acolhimento institucional – além de ter estrutura física semelhante aos presídios – era permeado por práticas altamente repressivas a fim de “adestrarem” crianças e adolescentes pobres.

O declínio da ditadura militar teve por agente propulsor a participação social na forma de denúncia e insatisfação às práticas autoritárias, centralizadoras, burocráticas, tecnocráticas e repressivas. O Brasil adentra, então, em um novo período, conhecido como redemocratização e constituição do Estado Democrático de Direitos, que se consolidou pela Constituição Federal de 1988 na conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais.

Assim como o Tratamento da Assistência que é integrada à Seguridade Social, definida pelo Artigo 194:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Constituição Federal de 1988, art.194).

A participação social assume uma nova configuração neste momento, com a assistência social no nível de direito de proteção social há, por meio da Constituição, a abertura da discussão sobre a política de assistência social como dever do Estado e direito de todo cidadão. Convocando assim, a sociedade Civil para exercer a democracia

participativa e o controle social democrático<sup>19</sup> sobre o Estado, que estão assegurados na Constituição:

“As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1988, art.204).

“Os conselhos de assistência social passam a fazer parte do poder executivo, orientando, fiscalizando e formulando a política pública junto com o governo”. (Cartilha SUAS1, p.27, com alterações).

E ainda, ao fazerem parte do Poder Executivo, se caracterizam por “formas de participação popular por três motivos: são compostos por 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes do Poder Executivo e por isso são chamados de paritários, em geral, suas ações são de natureza deliberativa, ou seja, têm poder de decisão, em sua maioria tem como objetivo formular e controlar a execução das políticas públicas.”<sup>20</sup>

O contexto sociopolítico desse recorte temporal que vai dos anos 1990 aos anos 2000 é marcado pelo crescimento dos atores sociais e da participação, contudo, também é marcado por um forte retrocesso e desconstrução da seguridade social, marcada pelo avanço do modelo neoliberal em detrimento do modelo social democrático de direitos. “Todas as garantias constitucionais que foram consubstanciadas em legislações ordinárias posteriores passaram a ser alvo de desmontes pelos governos que sucederam a Constituição de 1988.” (COUTO, 2008, p. 144).

Mesmo com o status de política social, garantido em 1988, a Assistência Social ainda tinha um modelo pouco desenvolvido e marcado pela centralização de poder. Entretanto, em 1993 se dá a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei

---

<sup>19</sup> Sobre o controle social democrático, ver subitem 1.3 do primeiro capítulo desta monografia (página 11).

<sup>20</sup> Cartilha SUAS1, Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social, p.20, com alterações.

Federal nº 8742/93) que passa a executar o projeto da Constituição de 1988 no campo da assistência tendo por base e diretrizes:

- I- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.” (BRASIL, 1993, art. 5º).

Necessário se faz salientar que, a efetivação da LOAS em 1993, é decorrente de ampla mobilização social, na luta por ampliação e consolidação da política de assistência social, contrariando o contexto de regressão dos anos 1990, que proporcionou desmonte, precarização e privatização à políticas sociais que foram fortemente ampliadas e garantidas com a Constituição Cidadã de 1988.

“A elaboração da LOAS foi produto da mobilização de segmentos sociais que se organizaram com objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar” (RAICHELIS, 2008, p.123).

É através das conquistas da LOAS, que em 1994, há a importante substituição do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS – pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. O CNAS “foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993), como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.”.

As principais competências do CNAS, segundo seu regimento interno, são: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; exercer o controle social da Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações da assistência social no MDS;

zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; dar publicidade a todos os seus atos, divulgar, no Diário Oficial da União, todas suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos (BRASIL, 1993, Apud SILVA e NEVES, 2013, p 172).

As principais diferenças que se estabelecem entre o CNSS e o CNAS são características pela composição paritária, garantindo o controle social e a democracia participativa, a ação para além do caráter cartorial de certificação, na busca pelo debate e consolidação da política de assistência (posteriormente, pela Lei 12.101/09, foi destituído essa atribuição de certificação ao Conselho Nacional, proporcionando ainda mais a promoção da fiscalização, implementação e gestão da política de assistência); e o caráter descentralizador.

### **2.3 A relação entre o público e o privado no campo da assistência social.**

Entender a relação *público-privado* que se estabelece entre o Estado brasileiro, na promoção do público, e a perspectiva de privatização e do Terceiro Setor enquanto esferas privadas, por mais que seja um debate atual deve ser compreendido enquanto um processo histórico que se estabelece na sociedade brasileira que tem íntima ligação com o capitalismo e que tem sofrido diversas mutações até sua forma recente, que se expressa pelo ideário neoliberal. O primeiro conceito que expressa essas esferas, remete à Grécia Antiga, na qual, o termo *público (koinon)* é embrião da *pólis*, remetente à esfera das relações institucionais e políticas, a esfera do comum, já o *privado (oikos)* seria a esfera da casa, pessoal, familiar, próprio do homem. Importante é também destacar um segundo conceito de *público e privado* como outra concepção histórica, em que: “contraditoriamente, era público o que não era do rei, isto é, do Estado” (RAICHELIS, 2008, p. 70).

No contexto brasileiro, a respeito das esferas *pública e privada* há maior aproximação conceitual com o público ser do que não representa o Estado, uma vez que a esfera pública quase sempre era representada pelo âmbito privado. Isso porque as formas políticas de representação e democracia do Estado se efetivaram, historicamente,

sob a égide dos poderes privados que se nutriam das instituições públicas para seu benefício. E o Estado passa a representar e defender os interesses privados da minoria organizada.

“A dominação patrimonial não se constituiu em forma antagônica de poder político em relação à dominação racional-legal. Ao contrário, nutriu-se desta e a contaminou. As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política, submetendo a seu controle todo o aparelho do Estado” (RAICHELIS, 2008, p. 70).

Sobre esta premissa, apesar do atrelamento da concepção de público ao que é universal, coletivo, estatal e privado ao mercado e aos direitos individuais, na formação histórico-social do país, o público passa a expressar a defesa da esfera privada, regida sobre os interesses capitais, em detrimentos dos interesses públicos, sociais. Travestindo a democracia em seus interesses, na forma de acumulação e expansão do capital, ao invés de expressar o acesso universal a formas democráticas para a massa brasileira.

Em uma mudança da conjuntura política, o período dos anos 1980 aponta para um redimensionamento do papel do Estado que vai de encontro a um Estado Democrático de Direitos<sup>21</sup> através de sua Constituição Federal de 1988. Tal redimensionamento não é fruto do acaso, ao contrário, é estabelecido pela “revitalização da sociedade civil que, na luta pela democratização, colocou em cheque não apenas o Estado ditatorial, mas a rede de instituições autoritárias que atravessava a sociedade e caracterizava as relações entre os grupos e as classes sociais” (RAICHELIS, 2008, p.72). Mesmo em contexto de redemocratização, no campo da recém-instituída política social, a legislação que prevê a assistência social como direito ainda abre margem para execução dos serviços pelo setor privado, a saber, as entidades socioassistenciais.

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como **a entidades beneficentes e de assistência social;**

II - participação da população, por meio de **organizações representativas**, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988, art. 204)

---

<sup>21</sup> Sobre este debate, ver o tópico 1.3 deste capítulo, que retrata sobre o processo de redemocratização brasileiro e o contexto do surgimento dos espaços públicos participativos.

Com o avanço neoliberal que tem impactos mundiais, há uma progressão no enxugamento das responsabilidades do Estado, além de incentivo à privatização das políticas sociais, priorizando um Estado provedor apenas dos mínimos, pois o Estado provedor era ineficiente e oneroso. Todavia, tais medidas configuram um Estado mínimo apenas para o social, e máximo para o capital. Este reordenamento vai de encontro às experiências participativas, a fim de despolitizar a sociedade civil, e, por conseguinte, o controle social democrático, desmantelando os direitos recentemente conquistados. Através da precarização, as políticas sociais sofrem o processo de regressão, sendo que tal desmantelamento se efetiva, estrategicamente, na lógica de mercadorização das políticas sociais, que passam a ser um novo mercado atrativo para investimento do capital (tal como a saúde, a previdência, a educação, dentre outras políticas). Apesar da assistência social não possuir interesses ao capital, há redimensionamento dessa política na forma de transferência de responsabilidade para o Terceiro Setor, o que não deixa de configurar-se como uma nova filantropia (RAICHELIS, 2008), em parceria com a esfera privada, em detrimento da política pública.

“Com a redução dos investimentos públicos nas áreas sociais, presencia-se o deslocamento das responsabilidades do Estado no âmbito das políticas sociais e o reforço de políticas compensatórias voltadas para os segmentos mais empobrecidos e vulneráveis da sociedade, no sentido de amenizar o impacto negativo das políticas de ajuste econômico nessas camadas”. (RAICHELIS, 2008, p. 80)

A partir desse contexto dos anos 1990, tem-se o surgimento do Terceiro Setor, como ponto de interseção entre o público e o privado, uma vez que tem natureza privada, mas desenvolve ações públicas (MONTAÑO 2008, apud CASTRO, ESTABILE E SOUZA, 2013).

“Segundo as palavras de Bresser Pereira: estas organizações são por definição paraestatais ou neoestatais [...] **Estão entre o Estado e o mercado.** São financiadas pela sociedade, que as cria, dirige e lhe faz doações, pelo mercado, que compra seus bens e serviços, e sempre também pelo Estado, que contrata seus serviços ou as subvenciona” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1/9/96. Caderno Mais!, p. 5, Apud RAICHELIS, 2008, p. 81, grifo meu)

Neste sentido, os estudos apontam para um novo direcionamento do público, “o público não-estatal”<sup>22</sup>, em que os serviços não-exclusivos do Estado devem ser transferidos para o setor público não-estatal:

Objetivos para os serviços não-exclusivos: Transferência para o setor público não-estatal destes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 47 contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. (BRASIL, 1995, p. 46)

Cabe ressaltar que essa *publicização* remete à privatização, na lógica de transferência para o “público não-estatal” responsabilidades do Estado (RAICHELIS, 2008), refletindo o ideal neoliberal que desconstrói direitos sociais e controle social democrático.

O processo de disputa entre culturas políticas na Assistência Social possui dois projetos políticos predominantes: o democrático, que preza pela garantia da política de Assistência enquanto direito do trabalhador e dever do Estado, e o projeto político neoliberal, que tenta posicionar a referida Assistência no campo privado com ações compensatórias. (CONCEIÇÃO, 2013, p. 78).

É salutar que todo este processo de desmonte e transferência da política pública para a esfera privada/privatizada vá diretamente de encontro ao movimento dos anos 1980 pela democratização do Estado e participação social. A justificativa dessa afirmação consiste no fato de que, a “*publicização*” das políticas para a esfera “*público não-estatal*” impede por completo o chamado “controle social democrático” sobre as políticas, uma vez que as decisões e execuções da política não são efetivadas pelo Estado, mas sim pela esfera privada. Portanto, “o controle social é a peça-chave na constituição do espaço público” (RAICHELIS, 2008, p. 86). A não politização da sociedade para o sentido de ocupar e tensionar gera a desapropriação e o obscurecimento das decisões públicas.

---

<sup>22</sup> Termo utilizado por Bresser Pereira no documento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), caracterizado como: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem **ser** subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização”.

### **3 Capítulo - A Sociedade Civil e as entidades socioassistenciais do CAS/DF.**

Este capítulo tem por proposta, apresentar o Conselho de Assistência Social para além de sua forma de funcionamento e organização. É perpassar alguns dos principais pontos das relações e forma que se efetivam os encontros entre sociedade civil e governo e quais são as práticas políticas e projetos políticos que são defendidos e colocados em prática neste espaço público. Por meio de pesquisa qualitativa, de observações sistemáticas nas plenárias do CAS/DF e pela busca de legislações, resoluções e documentos, articulados com análises teóricas, é que se compõe este último capítulo.

Sendo assim, este capítulo III está seccionado em 9 itens, pensados como indicadores de análise, resultado da pesquisa em campo. Estão, pois, organizados da seguinte forma: O conselho de Assistência Social do DF como objeto da pesquisa – legislação, criação, natureza e funcionamento; Perfil do conselheiro do CAS/DF; Nível de associativismo dos conselheiros do segmento das entidades socioassistenciais do CAS/DF; A cerca da Representação; Retorno às Bases; Práticas Políticas; Disputa de interesses e sociedade civil; A natureza das entidades socioassistenciais do CAS/DF; Objetivos do CAS/DF e a Inscrição de Entidades Socioassistenciais

#### **3.1 O conselho de Assistência Social do DF como objeto da pesquisa – legislação, criação, natureza e funcionamento.**

Caracterizados como espaços públicos participativos, garantidos pela Constituição Federal de 1988 e pelas diretrizes da Lei Orgânica, os conselhos de assistência social se configuram como importantes arranjos participativos, dotados de poder decisivo/deliberativo que possibilita o reordenamento da cultura política. Conforme o Censo SUAS dos anos de 2012 e 2013, todos os estados e o Distrito Federal possuem conselhos de assistência social e, dos 5.565 municípios, 5.178 (ou 93,04% dos municípios) em 2012 já haviam implementado os conselhos de assistência social, com destaque para a região do Centro-oeste em que 96,8% dos municípios possuem o conselho de assistência social.

No Distrito Federal, o Conselho de Assistência Social foi criado no ano de 1995 e foi instituído pela Lei nº 997, de 29 de dezembro de 1995, considerando as diretrizes, que fundamentam a Assistência social, pela LOAS, quanto à descentralização e participação no processo decisório do poder. Este conselho tem por finalidades:

I - garantir, no âmbito do Distrito Federal, o processo descentralizado e participativo da Assistência Social, prevista na Constituição Federal, na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e na Lei Orgânica do Distrito Federal;

II - aprovar e efetivar as prioridades e diretrizes estabelecidas nas Conferências de Assistência Social do Distrito Federal;

III - funcionar em articulação com o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Conselhos Distritais afetos à Política de Assistência Social e órgãos formuladores e executores de políticas setoriais de desenvolvimento socioeconômico, mantendo interfaces com esses diferentes organismos;

IV - zelar pela transparência da Política de Assistência Social no Distrito Federal;

V - respaldar a Política de Assistência Social em atividades permanentes de estudos, pesquisas e capacitação de recursos humanos, de acordo com a NOB-SUAS, preservando a sua qualidade e adequando-a a realidade do Distrito Federal. (BRASIL, 2010)

O CAS/DF tem como norte para seu funcionamento e regulações o regimento interno próprio, em consonância com a NOB-SUAS 2012 que prevê: “No planejamento das ações dos conselhos de assistência social devem ser observadas as seguintes atribuições precípua (...). XVIII- elaborar, aprovar e divulgar seu regimento interno (...)” (BRASIL, 2012, p. 35). De acordo com o regimento interno, o CAS/DF é uma instância colegiada, de caráter permanente, vinculada a uma estrutura de administração pública do Distrito Federal e tem como responsabilidade a coordenação, a observância, o acompanhamento, a avaliação, a formulação e a execução da política de assistência social. Quanto às reuniões, uma vez por mês há reuniões ordinárias do pleno e, mediante necessidade, são convocadas reuniões extraordinárias. Quanto às comissões temáticas<sup>23</sup>, todas possuem funcionamento regular, com reuniões mensais que ocorrem antes do pleno. Tem, assim como o CNAS, por natureza a composição paritária, ou seja, o mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil (segmentada em usuários, trabalhadores e entidades).

---

<sup>23</sup> As comissões temáticas foram discriminadas na introdução desta monografia, assim como mais algumas características do CAS/DF.

Quanto à composição, o artigo 5º do regimento interno do CAS/DF prevê que este conselho será composto por 24 conselheiros titulares e seus 24 suplentes, e, respeitando o princípio da paridade, tais conselheiros estão segmentados conforme a seguinte estrutura:

**Tabela 01 – Dispõe sobre a composição do conselho prevista no Art. 5º do CAS/DF**

Conselheiros do segmento governamental	12 titulares e 12 suplentes
Conselheiros da sociedade civil (segmento entidades socioassistenciais)	4 titulares e 4 suplentes
Conselheiros da sociedade civil (segmento dos trabalhadores)	4 titulares e 4 suplentes
Conselheiros da sociedade civil (segmento dos usuários)	4 titulares e 4 suplentes

Fonte: Disposições do Artigo 5º do Regimento Interno do CAS/DF  
Elaboração Própria.

Todavia, atualmente, o CAS/DF está composto por 21 conselheiros titulares e apenas 17 conselheiros suplentes. O porquê justifica-se pelo fato de não haver conselheiros (nem titulares e nem suplentes) para as secretarias de Estado da cidadania e justiça, do Esporte Lazer e Turismo e do Trabalho e do Empreendedorismo. Os outros quatro desfalques consistem na falta candidatos para a eleição de 3 representantes suplentes para o segmento dos trabalhadores e de 1 conselheiro suplente para o segmento dos usuários.

**Tabela 02 – Dispõe sobre as organizações e secretarias que ocupam assento no CAS/DF, na gestão 2015-2018.**

SEGMENTO DE ENTIDADES –	
Centro de Ensino e Reabilitação-CER	Titular
Assistência Social Casa Azul	Titular
Obras Assistenciais Padre Natale Battezzi	Titular
Lar da Criança Padre Cicero	Titular
Aldeias Infantis SOS Brasil	1º Suplente
Sociais do Centro Espírita Fraternidade Jerônimo Candinho	2º Suplente

Associação Casa Santo André	3º Suplente
Instituto Sonho de Criança	4º Suplente
<b>SEGMENTO DE USUÁRIOS –</b>	
Segmento de Usuários e / ou Organizações de Usuários	Titular
Segmento de Usuários e / ou Organizações de Usuários	Titular
Segmento de Usuários e / ou Organizações de Usuários	Titular
Segmento de Usuários e / ou Organizações de Usuários	Titular
Segmento de Usuários e / ou Organizações de Usuários	1º Suplente
Segmento de Usuários e / ou Organizações de Usuários	2º Suplente
Segmento de Usuários e / ou Organizações de Usuários	3º Suplente
<b>SEGMENTO DOS TRABALHADORES –</b>	
Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Distrito Federal - SINDISASC	Titular
Associação do Terapeutas Ocupacionais do Distrito Federal	Titular
Conselho Regional de Psicologia do DF - CRP 01	Titular
Conselho Regional de Serviço Social - CRESS	Titular (Vice-Presidente)
Sindicato dos Assistentes Sociais do Distrito Federal	1º Suplente
<b>SEGMENTO DO GOVERNO –</b>	
SEDESTMID/Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social	Titular (presidente)
SEDESTMID/Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social	Suplente
Secretaria de Estado de Cultura	Titular
Secretaria de Estado de Cultura	Suplente

Secretaria de Estado de Educação	Titular
Secretaria de Estado de Educação	Suplente
Secretaria de Estado de Fazenda	Titular
Secretaria de Estado de Fazenda	Suplente
Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal.	Titular
Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal.	Suplente
Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão	Titular
Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão	Suplente
Secretaria de Estado de Saúde	Titular
Secretaria de Estado de Saúde	Suplente
Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável	Titular
Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável	Suplente
Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	Titular
Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	Suplente

Fonte: Gestão 2015/2018 - Conselho de Assistência Social. Elaboração Própria.

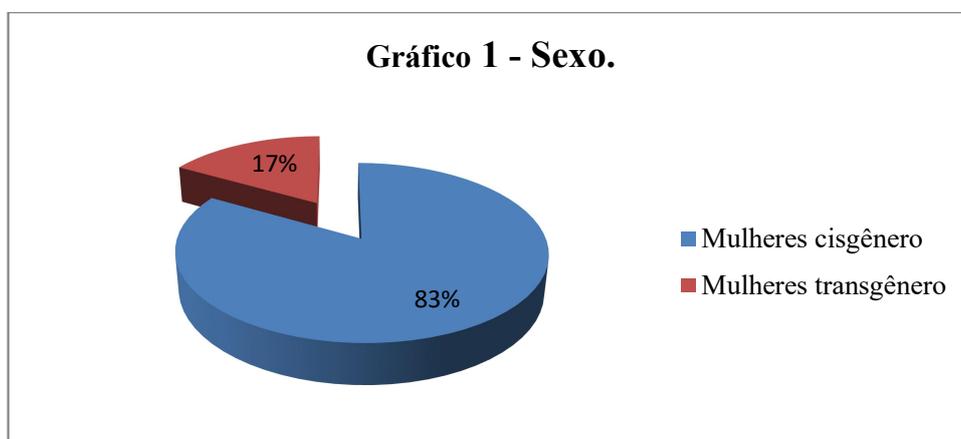
A pesquisa desenvolvida teve como recorte temporal as gestões de 2012/2015 e 2015/2018. E utilizou como instrumentos de pesquisa questionários de perguntas fechadas com cinco conselheiros do CAS/DF, em que um conselheiro compôs a gestão de 2012/2015 e os demais, compõem a atual gestão. Dos conselheiros participantes, considerando o grau de participação e disponibilidade, dois conselheiros foram entrevistados, com perguntas semi-estruturadas, a fim de trazer uma maior confluência para a análise desta pesquisa. Destaco aqui que tais dados foram produzidos e usados no GEPEDSS, grupo em que faço parte, não passando assim, o roteiro da entrevista ou o questionário, por nenhuma comissão ética, apenas pela supervisão da professora

Ângela, responsável do grupo. Faz salutar ressaltar que os oito conselheiros (quatro titulares e quatro suplentes) que compõem a atual gestão do CAS/DF foram procurados para contribuírem. Todavia, três não tiveram interesse em contribuir e um conselheiro, que nunca comparecera as plenárias, havia renunciado e na ocasião da aplicação dos questionários ainda não havia conselheiro substituto.

### 3.2 Perfil do conselheiro do CAS/DF.

A fim de investigar o perfil dos entrevistados e a cerca da natureza das entidades que os mesmos representam, as primeiras perguntas do questionário e da entrevista foram estruturadas com o fim de investigar o sexo, a faixa-etária e a escolaridade do conselheiro e qual a natureza da instituição representada.

Quanto ao sexo (Gráfico 1), todas as entrevistadas são mulheres, em que: 83% (quatro) são cisgênero<sup>24</sup> enquanto 17% (uma) é transgênero<sup>25</sup>. Faz-se necessário evidenciar tal diferença a fim de considerar a importância da diversidade em todos os espaços públicos participativos.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

Já no indicador da faixa-etária, o Gráfico 2 possibilita a demonstração de diferentes faixas etárias que incidem sobre as conselheiras do segmento das entidades socioassistenciais, em que predomina a faixa que vai de 31 a 40 anos (40%). Ainda sobre o perfil das entrevistadas, os dados mostram que, sobre a escolaridade (Gráfico 3),

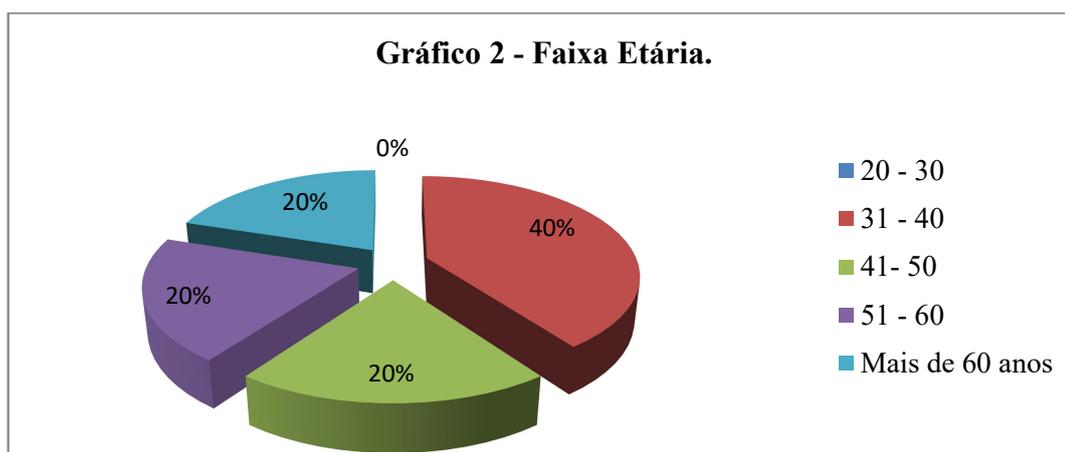
<sup>24</sup> De acordo com JESUS (2012, p 14), Cisgênero “trata-se de um conceito “guarda-chuva” que abrange as pessoas que se identificam com o gênero que lhes foi determinado quando de seu nascimento.”

<sup>25</sup> A mesma autora explicita que por transgênero entende-se um “conceito “guarda-chuva” que abrange o grupo diversificado de pessoas que não se identificam, em graus diferentes, com comportamentos e/ou papéis esperados do gênero que lhes foi determinado quando de seu nascimento.” (p. 14)

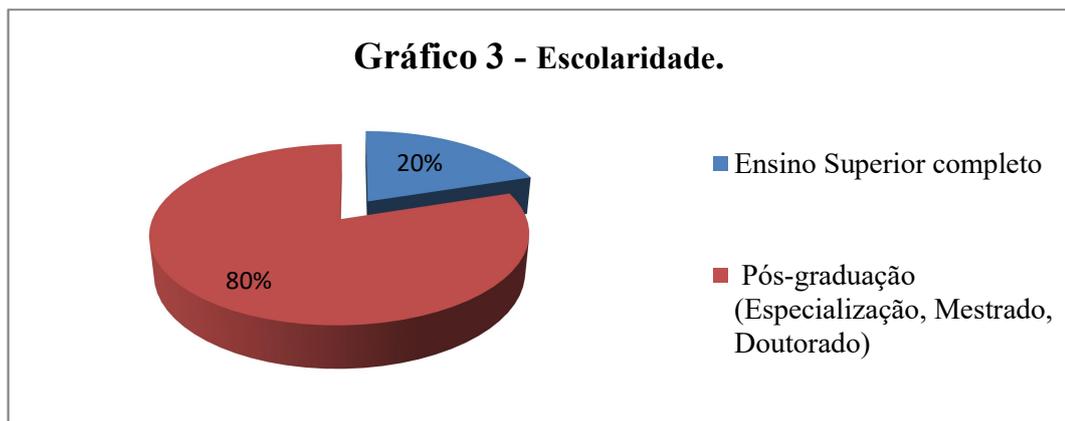
20% possui ensino superior completo, enquanto 80% possui pós-graduação. Dentre as cinco entrevistas, três responderam que possuem formação no Serviço social.

A inserção dessas assistentes sociais enquanto representantes - não apenas de uma entidade socioassistencial – do conselho, agentes públicos que influenciam no fazer da política e estão inseridas em um processo de gestão da política de assistência social, evidencia tais arranjos participativos, semelhantes ao CAS/DF, como constituintes de um novo espaço de atuação do assistente social; que passa a ser convocado a estar diretamente na gestão, formulação e deliberação da política. No momento que esse profissional ocupa esses espaços, há um redimensionamento de sua atuação, deixando de ser somente um mero executor de políticas públicas e passando a gerir ou formular essa política. Cada vez mais os assistentes sociais vêm conquistando espaço no conselho, em atribuições que variam de técnico ou secretário executivo a gestor ou conselheiro.

“Ao longo do tempo os assistentes sociais estiveram predominantemente na posição de executores de políticas sociais. Embora essa atuação ainda seja uma característica marcante e intrínseca do seu trabalho, pois sua intervenção profissional incide sobre as múltiplas expressões da questão social, atualmente esses profissionais são chamados a ocupar novos espaços de trabalho, como os dos conselhos gestores de políticas.” (NEVES e SILVA 2012, p. 174).



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.<sup>26</sup>

### 3.3 Nível de associativismo dos conselheiros do segmento das entidades socioassistenciais do CAS/DF.

A cerca do tempo de permanência no conselho, em relação à gestões, os resultados do questionário demonstraram que 60% das entrevistadas estão em sua segunda gestão, enquanto duas conselheiras (que correspondem à 40% do Gráfico 4) estão na primeira gestão, assim como suas entidades representadas estão na primeira gestão, também. Tal dado expressa que, no segmento das entidades socioassistenciais a recondução vem sendo sempre usada, uma vez que é prevista no Artigo 11 do Regimento Interno: “Os membros do CAS/DF, representantes do Governo e da Sociedade Civil, têm mandato de três anos, a contar da data da posse, e terá seu término após essa, permitida uma única recondução por igual período.” (REGIMENTO INTERNO CAS/DF, 2010, p. 8).

Este dado da gestão, ao ser comparado com o segmento dos representantes governamentais, expressa muita disparidade. Mediante a observação sistemática e os dados de pesquisas do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social – GEPEDSS - é possível inferir que a representação do segmento governamental, além defasada por alguns conselheiros, é bem mais rotativa, ocorrendo diversas substituições antes mesmo de finalizar os três anos de uma gestão.

“(…) Há uma rotatividade na representação governamental maior do que a observada na sociedade civil. Não é uma representação estável, uma vez que,

<sup>26</sup> Importante é mencionar que, quanto ao gráfico 2, no questionário contam mais itens que contemplam escolaridade para além dos dois mencionados do gráfico – conforme consta no **anexo 1**, todavia, por conta das respostas terem se concentrado apenas nesses itens, estes foram os únicos citados aqui.

não sendo prioritária, os funcionários podem ser requisitados para outras funções, independentes do seu nível de engajamento nas atividades do Conselho” (RAICHELIS, 2008, p. 206).

Essa rotatividade e sobrecarga de trabalho influenciam não apenas a gestão, mas as discussões no CAS/DF, uma vez que os conselheiros detêm outros encargos, profissões que impedem maior dedicação e aprofundamento das discussões do conselho. Tal como ilustrou uma entrevistada:

“Poderia ser mais discutido e ter mais envolvimento, mas até um momento é **difícil ter um tempo maior e envolvimento**, porque as pessoas que são designadas a participar dos conselhos **não estão só a serviço do conselho**, havendo **muita ausência e um esvaziamento** pela quantidade de eventos que existem. Então aquele mesmo conselheiro participa de uma série de atividades designadas pelo seu trabalho. E olha que esse conselho é um dos mais ativos na participação, mas é um problema presente em todos os conselhos, mas as reuniões de pleno deveriam ter mais participação, envolvimento e discussão para serem mais acaloradas. Eu, hoje, sou a conselheira, o que mais tenho tempo para o conselho, mas os outros têm uma carga social muito pesada, inclusive os usuários que participam do conselho, porque eles devem ter um trabalho para se sustentar, sujeitando sua participação no conselho ao seu trabalho, faltando um auxílio a este conselheiro, uma ajuda de custo que o auxilie e torne mais frequente sua participação e envolvimento no conselho, devendo haver uma maior estrutura para que eles efetivamente participem. (Conselheira 1)



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

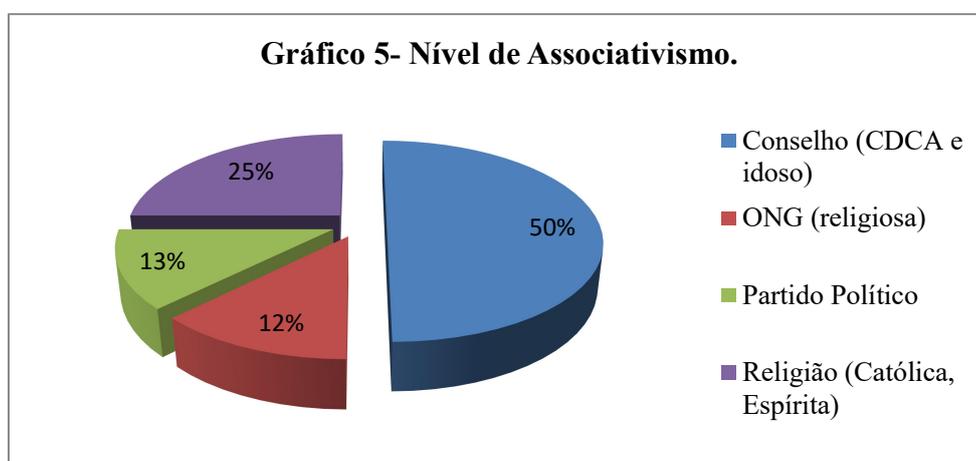
O questionário ainda se propôs a investigar o nível do associativismo dos conselheiros representantes do segmento das entidades socioassistenciais. Por associativismo entende-se este termo enquanto o conjunto de “questões quanto ao perfil sociopolítico dos participantes, a história dos espaços de associações locais, os projetos

políticos envolvidos” (OLIVEIRA, 2015, p. 86). Refletir sobre a importância de experiências associativas se faz substancial uma vez que a trajetória política desses representantes influencia no aprofundamento de pensar o coletivo, levando em consideração que há distintos interesses, que devem convergir para o benefício da sociedade. Como explica Oliveira (2015, p. 87) que, explicando a importância do associativismo para o orçamento participativo – que também é um espaço público participativo – ressalta que “a existência da experiência associativa com sociedade civil forte e atuante é indispensável para o próprio funcionamento do OP, que exige de seus participantes a capacidade de compartilhar o poder, decidir e lidar com os conflitos.”.

A pergunta sobre o nível de associativismo das conselheiras entrevistadas gerou um percentual maior de dados, pois, as conselheiras marcaram diversas opções dentro da questão. O Gráfico 5 ilustra que 50% das conselheiras mencionaram ter atuação enquanto conselheiras do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) e no conselho do idoso (não especificou se a participação é como conselheira ou observadora). Em segundo lugar, 25% das conselheiras alegam a participação em religião católica ou espírita como parte da experiência associativa; e, por último, as categorias vinculadas à ONG's e partidos políticos também expressam porção que caracteriza as experiências das conselheiras.

Apesar do sigilo que resguarda as conselheiras participantes, a observação das plenárias do CAS/DF articuladas com os dados levantados, possibilitaram uma comparação da atuação das conselheiras. Àquelas que possuem alta densidade de experiências associativas, demonstram atuação mais politizada, voltada para os interesses da defesa da política de assistência, em detrimento de práticas privadas ou clientelistas. Por sua vez, àquelas que possuem baixa densidade de associativismo demonstram certa desconexão com o projeto político da coletividade, usando do espaço público como lugar para defesa de interesses privados, e não reconhecendo suas atuações como despolitizadas. Sobre essa baixa densidade de experiências associativas necessário é atenção, pois o alto nível de associativismo com os movimentos sociais e organizações coletivas pressupõe também a ligação com projeto político e a ação política reivindicativa, voltada para a defesa de interesses sociais, em uma perspectiva totalitária. Já o baixo associativismo, é esvaziado de ação politizada, estando amplamente suscetível a processos de cooptação e relações autoritárias e clientelistas:

Não se percebe, nestes grupos e nas organizações sociais, a presença de um projeto político claro e autônomo, e são mais frequentes os casos de cidadãos, delegados e conselheiros pouco capazes de análise crítica das informações, das “regras do jogo”, dos projetos de governo e até mesmo com dificuldade para o uso de microfones nas falas públicas, o que revela uma “timidez” na ocupação dos espaços de poder, forjada pelo autoritarismo social da cultura brasileira. Nesses casos, o grupo de representantes populares por vezes ainda se mostra incapaz de romper a hierarquia do poder e do conhecimento técnico, que são tradicionalmente apropriados pelo governo local (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 201, Apud OLIVEIRA, 2015, p. 87).



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

A respeito das entrevistas, associadas à importância de experiências associativas, as duas entrevistadas ao serem indagadas sobre se a participação no CAS/DF trouxe algum crescimento político ou pessoal, responderam que certamente houve crescimento político e também pessoal:

**A participação do CAS enquanto conselheira, trouxe a você algum crescimento pessoal ou político?**

“Certamente. Temos uma visão crítica muito maior, mais comprometida com a consciência social, pois se conhece a visão do usuário, do trabalhador, das entidades, do governo e de como tudo funciona, tendo um crescimento muito grande”. (Conselheira 1).

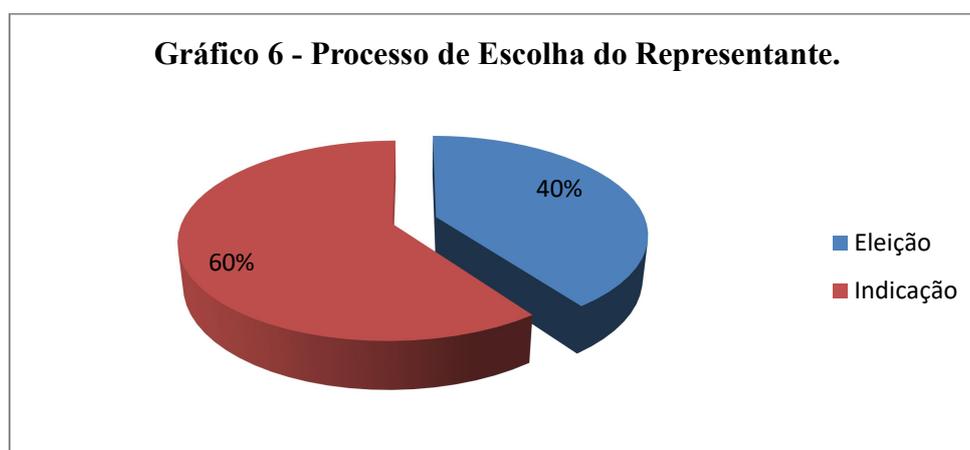
“Pessoal, mas mesmo que a gente não queira, a gente sempre acaba se envolvendo na política né. (...) Para ver mesmo as políticas públicas como está acontecendo, o que precisa ajudar, porque como eu trabalho em uma instituição, uma Ong de crianças abrigadas e de creches, consigo ver que

políticas são essas que eles estão decidindo para essas crianças, então foi nesse sentido que eu me escrevi como conselheira.” (Conselheira 2).

### 3.4 A cerca da Representação.

Sobre a questão da representação das conselheiras participantes da pesquisa, este indicador se propôs a investigar como se efetiva o processo prévio de escolha dentro da instituição daquele conselheiro. Os dados da pesquisa demonstram que 60% das conselheiras entrevistadas foram indicadas dentro da entidade que representam para ocupar assento no conselho, enquanto 40% passaram por processo eleitoral dentro de sua instituição, antes de serem candidatas a representantes do CAS/DF.

A centralidade dessa análise consiste em entender que, por mais que a representação por eleição não seja obrigatoriedade dentro das entidades, processos de indicação quase sempre não pressupõem a escolha da pessoa mais qualificada, ou com mais experiência para concorrer ao encargo de conselheiro do segmento das entidades. Ao contrário de processos de escolha por eleição, que expressa uma forma mais democrática, pois consiste em um processo que expresse a escolha de mais de uma pessoa, em contraposição à noções mais autoritárias. Todavia, não é intento aqui, questionar sobre a capacidade dos atuais conselheiros por terem sido indicados; mas, demonstrar a necessidade de priorizar processos democráticos de escolha, e de conscientização das entidades para esta questão.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

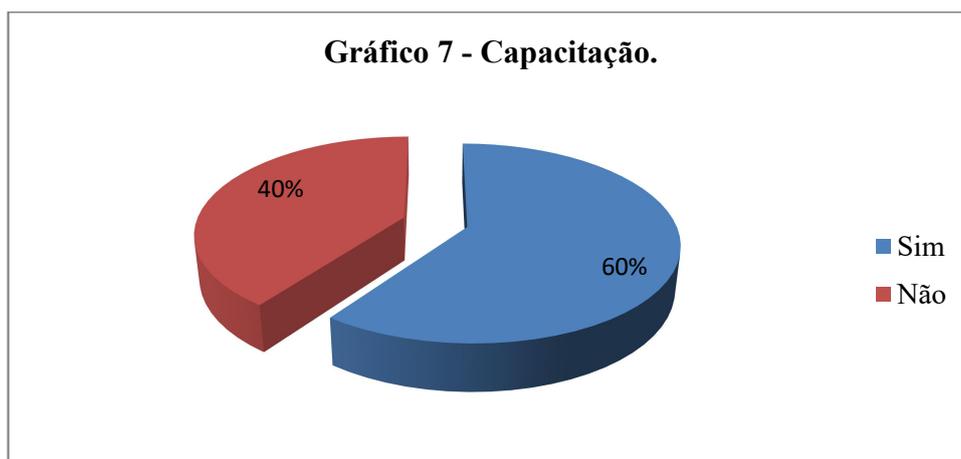
A respeito da capacitação, a política de assistência social prevê grandes conquistas nesse sentido. Fruto da deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), pela resolução nº 08/2012, publicada no DOU em 19/03/2012, foi instituído o “Programa Nacional de Capacitação do SUAS - CapacitaSUAS e aprovado os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS” (BRASIL, 2012, p. 1) . Este programa tem como principal objetivo “apoiar, estados e o Distrito Federal, na execução dos Planos Estaduais de Capacitação do SUAS na perspectiva de atender às capacitações das agendas prioritárias de âmbito nacional.” (BRASIL, 2012, p. 4); por público alvo, objetiva alcançar “gestores, trabalhadores e dirigentes da rede socioassistencial e conselheiros da assistência social, no exercício de suas competências e responsabilidades.” (BRASIL, 2012, p. 5).

Quanto às entrevistadas, ao serem questionadas se já haviam passado por cursos de capacitação para conselheiros 60% afirmam que já passaram, enquanto 40% afirmam que nunca realizaram capacitação alguma. Outro ponto que merece destaque é a relação deste indicador com a gestão, uma vez que, as conselheiras participantes que alegam não ter participado de curso, são aquelas que estão na primeira gestão do conselho, e as que já participaram são as que possuem mais de uma gestão.

Sobre a importância da qualificação para a atuação enquanto conselheiro, a necessidade de efetivação desse programa previsto por lei, consiste no fortalecimento da categoria da sociedade civil, uma vez que, por vezes a representação do segmento da sociedade civil é desqualificada pela falta de apropriação das matérias técnicas, orçamentárias e legislativas que compõem os assuntos do CAS/DF.

“Os conselhos gestores são arranjos institucionais inovadores, dentre outros motivos, por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção das políticas públicas. As regras de composição dos conselhos visam justamente cumprir essa expectativa. Contudo, esse procedimento não é capaz de assegurar que esses setores ocupem de forma eficaz esse espaço e neles realizem os seus interesses. O grande desafio presente nas experiências participativas é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais pré-existentes.” (TATAGIBA, 2002, p. 71).

Apesar de ampla participação dos representantes do segmento das entidades socioassistenciais, a questão da não-capacitação, influenciam visivelmente a atuação dos conselheiros que se sentem, por vezes, intimidados e que acabam votando em determinados assuntos conforme a massa ou conforme influências de segmentos que se aproveitam dessa particularidade que se insere alguns conselheiros. E esta falta de capacitação técnica agrava-se ainda mais, quando associada à baixa densidade de experiências associativas dos conselheiros.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

### 3.5 Retorno às Bases.

O retorno às bases consiste no indicador que investiga se há retorno dos conselheiros da sociedade civil às instituições que representam, quanto ao que é deliberado, discutido e debatido no CAS/DF. A falta desse retorno do conselheiro às bases que o representam pode configurar a uma tomada de posição pessoal, privada, e não coletiva, politizada. Além de possibilidade de cooptação por outros segmentos, tornando esse espaço de pouca representação das demandas, pois, como menciona Tatagiba (2002) a representação de diferentes interesses e demandas se efetiva a medida que há o fortalecimento da relação entre conselheiro e entidades.

No recorte da pesquisa, como aponta o Gráfico 8, 100% das entrevistadas alegaram que fazem o retorno às bases, no que diz a respeito das deliberações, das plenárias e também das pautas. O que, aparentemente, parece ser conclusivo e satisfatório.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

Entretanto, ao serem questionadas sobre a forma desse retorno, todas indicaram (como expõe o Gráfico 9) que o retorno se efetiva por meio de reuniões periódicas (60%) ou informes (40%), apenas para sua entidade, e não as demais. Apesar de ser um questionário de perguntas fechadas, uma das entrevistadas que marcou que a forma de seu retorno à sua base se dá por informe, ainda acrescentou que seus informes à entidade são apenas “relativos à falta de transporte e alimentação” (sic).

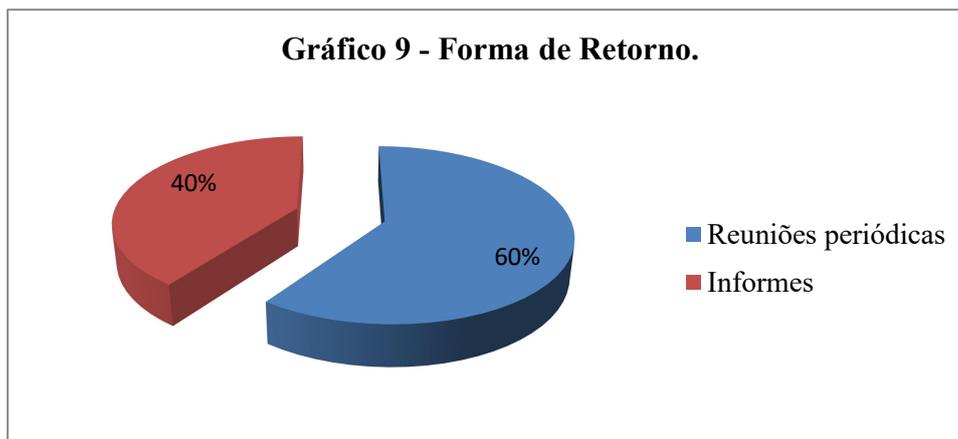
O aprofundamento dessa temática pôde evidenciar o caráter restrito e pontual da forma como esse retorno se efetiva. Tomando como fator também o fato de que, muitas entidades não entendem a importância do retorno, e não requerem isso de seus representantes, havendo assim, um distanciamento entre representantes e representados.

“As entidades, movimentos e ONGs indicam ou elegem seus representantes e então tendem a se afastar do cotidiano dos conselhos. Com isso, os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinado tema, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate.” (TATAGIBA, 2002, p. 66)

Quanto às entrevistadas, apenas uma explicou que realiza o retorno não apenas para sua instituição, mas, também para as demais entidades:

“Essa informação é dada justamente pelo conselheiro, então eu é quem levo as informações, tanto para a minha instituição, quanto para os conselhos das instituições, o CEBAS, que é a reunião que temos com todas as instituições de assistência social. Então o que é colocado aqui eu levo pra eles e o que eles deliberam, acho que seja importante serem trazidas para o conselho eu levo.” (Conselheira 1).

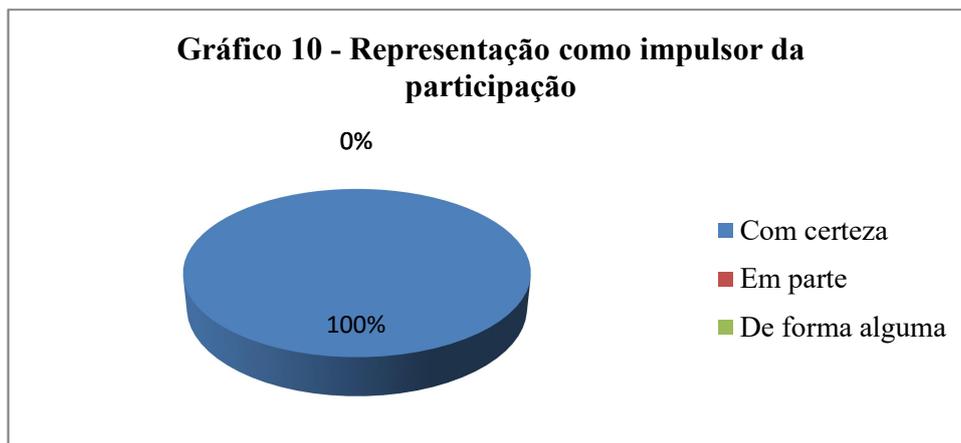
“Passo todas as informações, mas como eles mandam e-mail não só pra mim, mas para a instituição também com as deliberações.” (Conselheira 2).



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

Quando questionadas se a atual representação do segmento das entidades impulsionava a participação da sociedade no conselho, 100% das participantes afirmaram que com certeza essa representação proporciona a participação (Gráfico 10). Intimamente ligado ao retorno às bases, é necessário compreender que todos os conselheiros, apesar de representantes de uma entidade em específico, ao assumirem o encargo da representação do segmento das entidades socioassistenciais, passam a ser representantes de todo o segmento e não apenas de sua instituição. Sendo assim, a partir das conselheiras entrevistadas e da observação nas reuniões do conselho é possível inferir que há enorme defasagem no retorno de informações ao segmento das entidades socioassistenciais, como um todo, e isso incide também no retorno à sociedade, demonstrando a falta do controle social democrático nas ações dos conselheiros e do conselho. Essa ausência de retorno amplo, revela uma falta de articulação entre as entidades e entre a própria sociedade, propiciando maior esvaziamento da participação social no espaço do CAS/DF.

“Esse distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais (...), traz ainda como consequência perversa **a baixa visibilidade social dos conselhos**. Ou seja, se, por um lado, as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. **Sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade**” (TATAGIBA, 2002, p. 66, grifos meus).



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

### 3.6 Práticas Políticas.

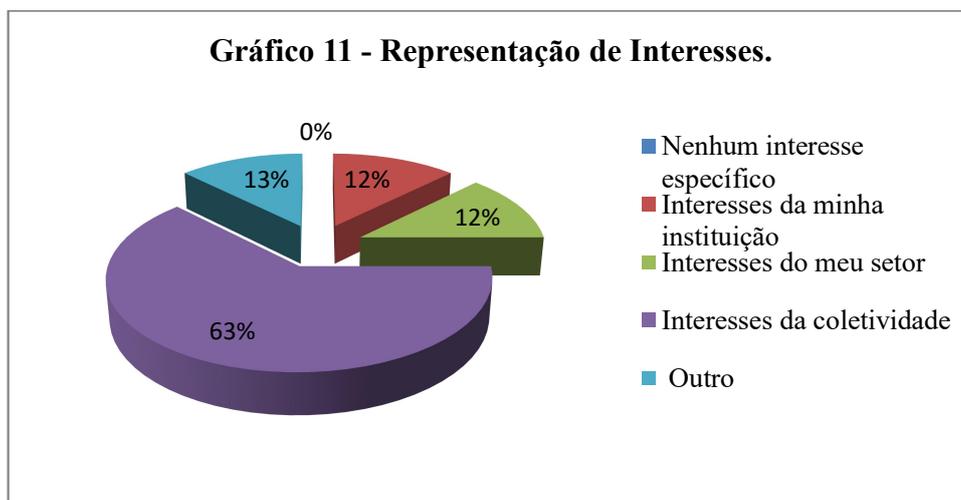
A cerca deste indicador, compõe importante articulação com o debate teórico, da cultura política que permeia a assistência social, e as práticas políticas que se efetivam no espaço do CAS/DF. Neste aspecto, a primeira questão deste indicador que foi abordada nesta pesquisa, consistiu na indagação sobre “Na sua atuação no conselho, que interesses você defende prioritariamente?”, e o Gráfico 11 demonstra quais foram as alternativas dadas para a construção dessa resposta. Mesmo com a solicitação de que as participantes marcassem apenas uma resposta, houve um percentual considerável que marcou mais de uma opção, demonstrando uma lógica interessante sobre essa questão.

Do universo de 100% das conselheiras participantes, todas elas afirmaram que defendem os interesses da coletividade, a divergência de percentual no Gráfico 11 consiste no fato de que mais repostas, além da defesa dos interesses da coletividade, foram marcadas. Em um percentual de 12% (que consiste em uma conselheira) indicou que, defende também os interesses de sua instituição. Outra parcela de 12% defende de igual modo os interesses do setor das entidades socioassistenciais. E, por fim, 13% optou também pelo campo “outro”, acrescentando discursivamente que defende, além dos interesses da coletividade, “interesses da política pública, que vai servir para o ganho dos mais necessitados.” (sic).

Os dados levantados expressam interessante análise no sentido de que há grande possibilidade de não haver real compreensão acerca do que são, de fato, interesses da coletividade. Isso porque, em primeira instância, as premissas de representar os

interesses da coletividade e, ao mesmo tempo, representar os interesses do setor ou da instituição que representa, podem se auto anular, uma vez que, quase sempre os interesses de um setor não expressam a totalidade dos interesses da coletividade.

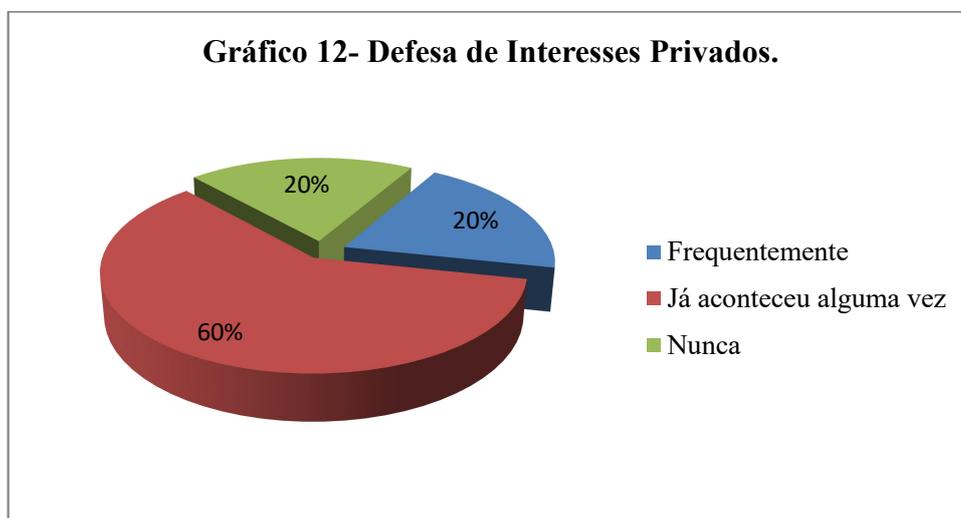
Entender esta condição se faz imprescindível uma vez que, os interesses universais e públicos, não podem ser reduzidos – de forma alguma – aos interesses privados e focalizados. Em relação com a categoria de mediação avaliada por Pontes (1999), as demandas particulares e privadas (dos interesses da instituição/setor) têm inserção no campo da singularidade/imediaticidade, enquanto os interesses da coletividade estão situados na esfera da universalidade/totalidade; e nesse sentido, por vezes é necessário ultrapassar essa expressão da imediaticidade para se obter valores universais, de fato público. Nesse sentido, a respeito da resposta de defesa da “política pública” que serviria para os mais necessitados; há também uma falta de compreensão, em segunda instância, do que é de fato os interesses da coletividade, no contexto da assistência social, isso porque a própria política é caracterizada por ser universal, para quem dela necessitar; a este respeito é que se expressa a coletividade da política.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

A cerca da presença de interesses privados no espaço do CAS/DF (Gráfico 12), apenas 20% das participantes acreditam que não há a defesa de interesses privados. Do universo restante de 80%, 60% afirmam que algumas vezes há a defesa de interesses privados e 20% acredita que isto é uma ação frequente. Merece destaque o comentário (discursivo) de uma das conselheiras participantes que acrescentou que essas práticas acontecem aos “conselheiros que não conseguem compreender a discussão maior do conselho, geralmente usuários e entidades.” (sic). Nesse sentido, Tatagiba (2002) traz

uma pertinente ilustração, no sentido de que, para alguns a forma efetiva de deliberação do conselho é pela resposta às necessidades imediatas da população.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

Uma das efetivas respostas que devem ser levadas para estas duas questões supramencionadas consiste na íntima relação entre o indicador das práticas políticas com a questão da capacitação. Capacitação esta que não é técnica, mas, política. Capacitar politicamente todo o segmento da sociedade civil é sinônimo de fortalecimento de um projeto político voltado para o compromisso coletivo e pelo redirecionamento de ações políticas. Também, como menciona Dagnino (2002), essa qualificação política gera a compreensão da pluralidade e diversidade de interesses, e possibilita estratégias voltadas para o consenso, para a negociação em busca do interesse social, público. E a necessidade da capacitação política não deve se restringir apenas para os conselheiros, mas para o terceiro setor, para as organizações que estão envolvidas com a assistência social, seja por meio de prestação de serviços ou por representação no CAS/DF. Como exemplo, a Escola de Formação Quilombo dos Palmares (EQUIP), é demonstrada como experiência positiva, por Tatagiba (2002):

“(…) O grande diferencial que parece existir no trabalho da EQUIP é que a sua qualificação não se dirige aos conselheiros individualmente, mas às entidades. A perspectiva que adotam é de que não adianta qualificar o representante não governamental, tendo em vista a enorme rotatividade destes; para a EQUIP, é preciso qualificar os movimentos e as entidades, combinando conteúdos técnicos e políticos, com base na premissa de que o enfraquecimento da ação dos conselheiros não-governamentais não se restringe ao pouco domínio da técnica, mas também a uma grande

dificuldade cultural de assumir uma postura de negociação com o Estado.”  
(TATAGIBA, 2002, p. 71, grifos da autora).

Outra questão expressa no indicador das práticas políticas é investigar se as conselheiras participantes da pesquisa identificavam situações em que havia certo jogo político em relação à sociedade civil, para defesa de interesses do governo, como forma de cooptação. Neste aspecto, 60% das conselheiras citaram que não percebem esse tipo de cooptação, contra 40% que reconheceram alguma situação nesse sentido. E, uma conselheira que compõe os 40% teceu um comentário, justificando que, identifica que já ocorreu, “partindo do princípio que o governo, mais precisamente a secretaria gestora da política, que está na mesa diretora, é sua função trazer, para as discussões e aprovação, temas que NEM SEMPRE vão de encontro às necessidades do segmento da sociedade civil.” (sic). A interpretação que pode ser tomada a este comentário se dá no sentido de que, para esta conselheira por vezes há a articulação para temas que não satisfazem as necessidades do interesse da sociedade civil, mas que são necessários e precisam compor a discussão. Esse comentário traz para o debate a questão de um redimensionamento na ação governamental.

Isso porque, se faz necessário atentar para o fato de que, assim como a sociedade civil, o governo também possui projetos heterogêneos em disputa pela hegemonia. Dessa forma, com base no comentário da participante e, também, com base nas observações sistemáticas das plenárias, há – por parte dos representantes do governo que possuem participação ativa – um comprometimento com a garantia da política de assistência social e uma busca pela real discussão da política no espaço do CAS/DF, que por vezes pode se caracterizar como um segmento mais engajado com os interesses coletivos, do que alguns conselheiros da sociedade civil.

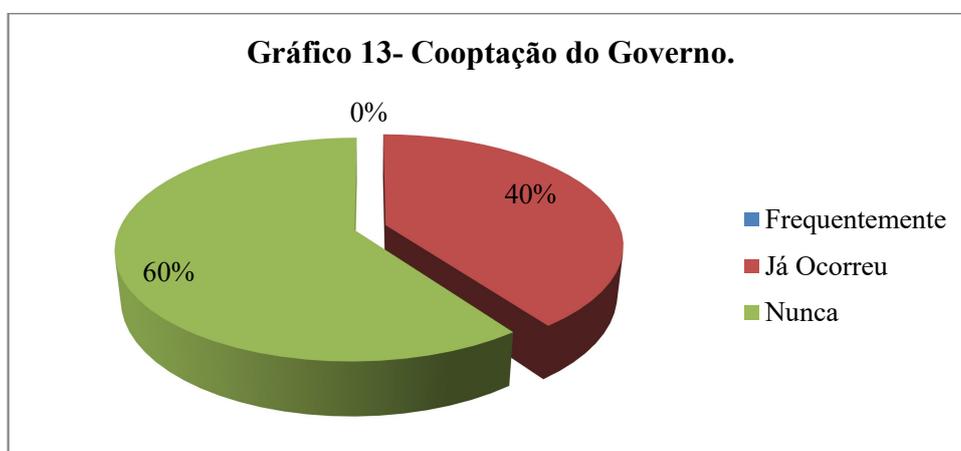
Todavia, não se pode desconsiderar a contrapartida que se efetiva de outro projeto antagônico que também existe no governo e que permeia diversas vezes o espaço do CAS/DF, que é de recusa de partilhar o poder e desprezo ao espaço do conselho por outra lógica de esvaziamento que se dá, estrategicamente como tentativa de desmobilizar o conselho, fazendo com que este se torne um espaço ocupado apenas pela sociedade civil, destinado para esta e não para o governo.

“Como analisa Schwartzman (1988:66), a tendência de quem está em posição inferior é a de ampliar o escopo do conflito político, trazendo mais atores à arena política, enquanto para os que desfrutam de posições de poder, ao contrário, a perspectiva é a de monopolizar a participação e as regras do jogo

político, restringindo o campo de disputas aos atores tradicionais” (RAICHELIS, 2008, p. 213).

Cabe então à sociedade civil, maior preparação e qualificação política, para não abrir espaço para ações passivas, de conformação e despolitizadas, que possam ser apropriadas como formas de cooptação ou de relações clientelistas institucionais.

“A parceria entre representantes da sociedade civil e do governo (...) não pode significar a cooptação dos primeiros pelo segundo (...). Os conselheiros que representam a sociedade não podem compactuar com a violação dos direitos a pretexto de salvaguardar as relações com o Estado. Não lhe devem fidelidade e não podem curvar-se a ele” (Sêda, 1995:62, Apud TATAGIBA, 2002, p. 88)



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

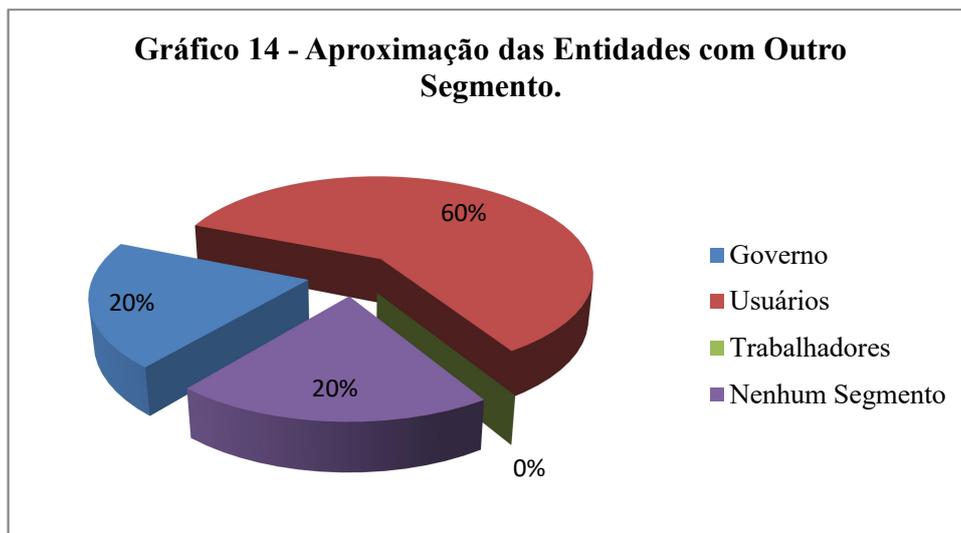
### 3.7 Disputa de interesses e sociedade civil.

Na pesquisa feita, este indicador compreendia duas questões que tratavam as seguintes questões: 1- Nas plenárias, o segmento das entidades tem maior aproximação (temática, de interesses) com que segmento? 2- Para você, o que é sociedade civil?

Relativo à questão da maior aproximação dos conselheiros do segmento das entidades socioassistenciais (Gráfico 14), 60% das entrevistadas mencionaram que avaliam que a defesa de interesses tem aproximação com o segmento dos usuários. Tal fator revela indicativos positivos, uma vez que tais conselheiras são representantes de um segmento não-governamental que, por diversas vezes, está na ponta da política, em sua execução e no contato direto com o usuário da política. Este resultado demonstra avanços no sentido de compreender que tais conselheiras defendem a importância da

intima relação entre usuários-entidades e reconhecem a importância da inserção desse segmento no espaço do conselho, assim como expressou na entrevista uma conselheira: “Eles [os usuários] têm muita voz! A gente escuta demais eles! Eles estão ali! Nós estamos aqui fazendo política pública para eles, escutando eles” (conselheira 2). Tal indicador também demonstra a enorme lacuna que se expressa no segmento dos trabalhadores, e na sua relação com os outros segmentos da sociedade civil, todavia, dada a extensão e complexidade dessa questão, não há meios de decorrer aqui.

A grande questão que o Gráfico 14 ilustra consiste, sim, no reconhecimento da aproximação com os conselheiros usuários, mas, também consiste na evidenciação de que há conflitos, disputas e diferentes projetos dentro do segmento da sociedade civil. 40% das participantes ou indicaram que não há aproximação com nenhum segmento ou que há maior aproximação com o segmento governamental. Isso demonstra que, por diversas vezes, o conflito ou maior embate não consiste na relação entre governo e sociedade civil, porém, no interior do próprio segmento da sociedade civil, revelando a grande desarticulação, que possibilita caminhos para apropriações clientelistas e cooptadoras, uma vez que há grande dificuldade em estabelecer consensos dentro da própria sociedade civil. Outra grande questão, que é possível ser observada - conforme o acompanhamento sistemático às plenárias do CAS/DF – consiste na recusa de parte dos conselheiros em se associarem aos conselheiros dos usuários, uma vez que, por vezes, dentro das plenárias, este segmento é invisibilizado e marginalizado. Os motivos diversos, consistem pela falta da apropriação dos assuntos técnicos e políticos e pela colocação de demandas particulares, que é altamente combatido pelos demais conselheiros, mas sem levar em consideração que essa forma de combate não estimula o crescimento do conselheiro, no sentido de aperfeiçoar-se, e ainda o reprime e intimida, tornando o espaço do conselho como reprodução social, de uma política que deve ser pensada por técnicos, especialistas, e aceita pelo usuário que não sabe discutir.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

A cerca da compreensão do que seria sociedade civil, essa questão tinha por plano de fundo investigar que, uma vez que o segmento das entidades, dos trabalhadores e dos usuários compõe a representação da sociedade civil, qual seria então a concepção de sociedade civil para as participantes da pesquisa. Todas as participantes, por sua vez, mencionaram sociedade civil restrita à concepção do conselho, revelando que falta articulação, falta inserção (de fato social) maior com o que de fato é representado. Apesar da menção ao controle social, esta concepção atrela-se, aqui, ao fato do controle possibilitado pelo Estado e não o controle garantido pela participação social de movimentos, associações e indivíduos.

**Tabela 03 – Dispõe sobre as respostas discursivas sobre a concepção de Sociedade Civil**

<b>Conselheira 1</b>	<i>É o conjunto de organizações e instituições cívicas voluntárias que constituem a base de uma sociedade.</i>
<b>Conselheira 2</b>	<i>São representantes de entidades, trabalhadores e usuários que participam de fóruns com o objetivo do controle social das políticas públicas.</i>
<b>Conselheira 3</b>	<i>Cada indivíduo, cada cidadão, sobretudo reiterado de seus deveres e direitos políticos e sociais, participando ativa e positivamente dos interesses sociais.</i>
<b>Conselheira 4</b>	<i>Se referiu à sociedade civil, restrito ao conselho, dizendo que: “para mim é muito importante, faz a diferença para o Brasil”</i>
<b>Conselheira 5</b>	<i>A Sociedade Civil é um braço do Estado. Atua nas Políticas Públicas</i>

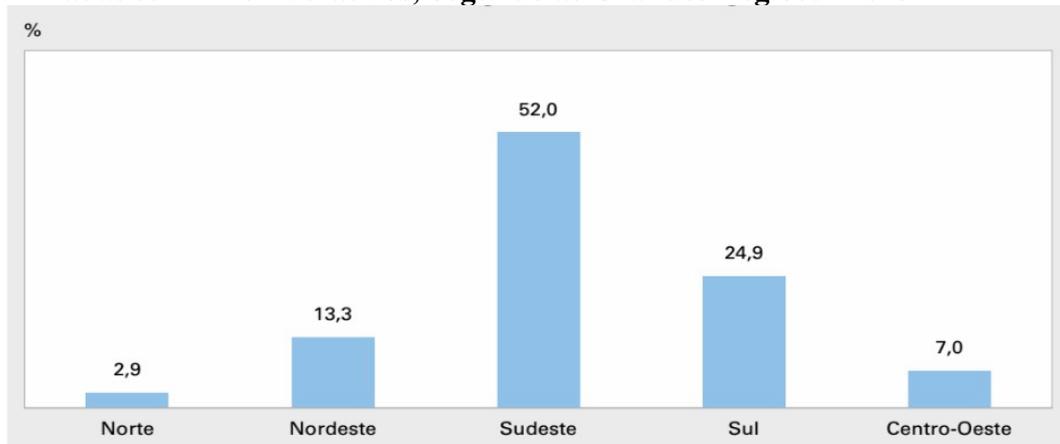
	<i>garantidas por lei como uma rede complementar. Seja na oferta de serviços, seja no controle social, seja na implantação e implementação das políticas públicas.</i>
--	--

Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

### 3.8 A natureza das entidades socioassistenciais do CAS/DF.

No Brasil, de acordo com a Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS 2013) há 14.791 entidades de Assistência Social privadas e sem fins lucrativos no Brasil, em que a maior concentração encontra-se na região sudeste com 52% de entidades; a menor concentração consiste na Região Norte do país, com 2,9%; e o centro-oeste, por sua vez, apresenta apenas 7% das 14.791 entidades do Brasil (Gráfico 15).

**Gráfico 15 - Distribuição Percentual de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos, Segundo as Grandes Regiões - 2013**

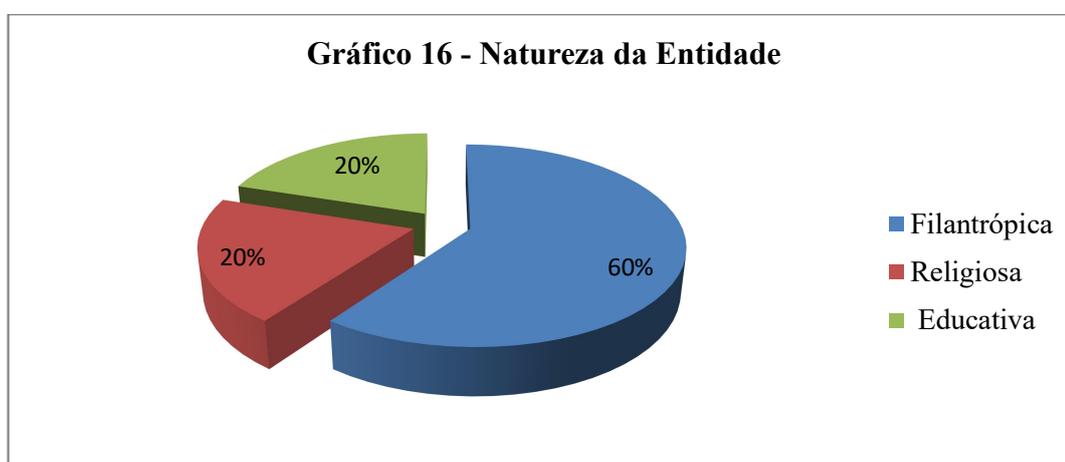


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos 2013.

Quanto às entidades socioassistenciais e sua natureza, os dados expressos no Gráfico 16 mostram que 60% das entrevistadas se intitulam representantes de entidades filantrópicas (beneficentes assistenciais), e apenas 20% se caracterizam como representantes de instituições religiosas ou educativas. Tal comparação pode ser adicionada até mesmo com as outras entidades que não entraram nesta pesquisa, uma vez que, pela Tabela 02 – de composição do CAS/DF –, das oito representantes da

sociedade civil, três caracterizam-se enquanto filantrópicas, enquanto quatro se reconhecem enquanto religiosas e apenas uma enquanto entidade educativa.

Nesse sentido, observa-se ainda a forte presença de entidades religiosas que, apesar de não terem discriminação religiosa no atendimento aos usuários, retomam o passado da assistência e sua origem na religião católica e nos ensinamentos cristãos da caridade e solidariedade; expressando que, apesar da superação da assistência ligada à Igreja Católica e às práticas assistencialistas, ainda há entidades que fundamentam suas ações e direcionam seus projetos políticos com base na doutrinação cristã, apesar das ações voltadas para a garantia da Assistência Social.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

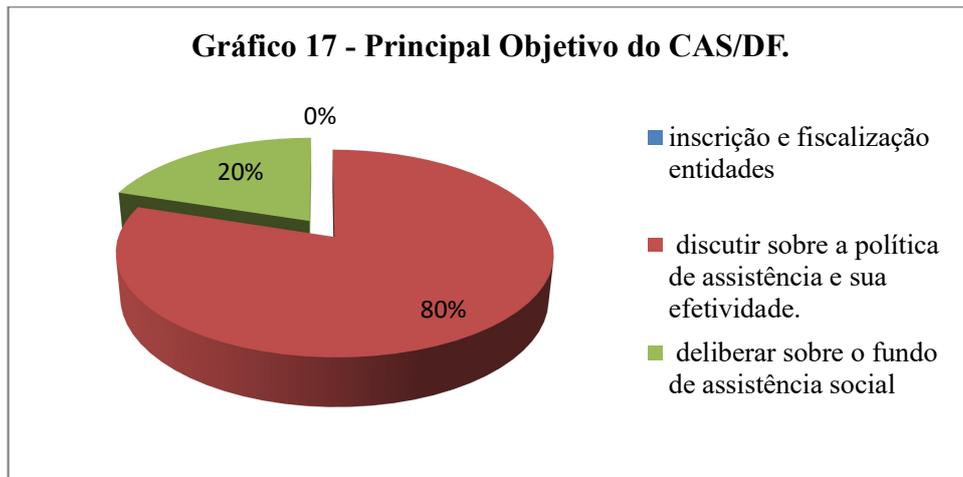
### 3.9 Objetivos do CAS/DF e a Inscrição de Entidades Socioassistenciais.

Apesar das finalidades do CAS/DF estarem previstas e regulamentadas pelas diretrizes nacionais e pelo regimento interno, as participantes foram questionadas sobre qual seria o principal objetivo do CAS/DF (Gráfico 17). As respostas ficaram segmentadas em dois blocos: 80% responderam que o principal objetivo é discutir sobre a política de assistência social e sua efetividade, e 20% acreditam que o principal objetivo seja deliberar sobre o fundo de assistência social. Assim como as conselheiras que participaram do questionário, as conselheiras entrevistadas também mencionaram os objetivos do CAS/DF:

**Conselheira 1:** Sua função é muito clara né? É justamente o acompanhamento, a fiscalização e o monitoramento da política pública de assistência social. Agora, antes de chegar aqui, deveria haver espaços

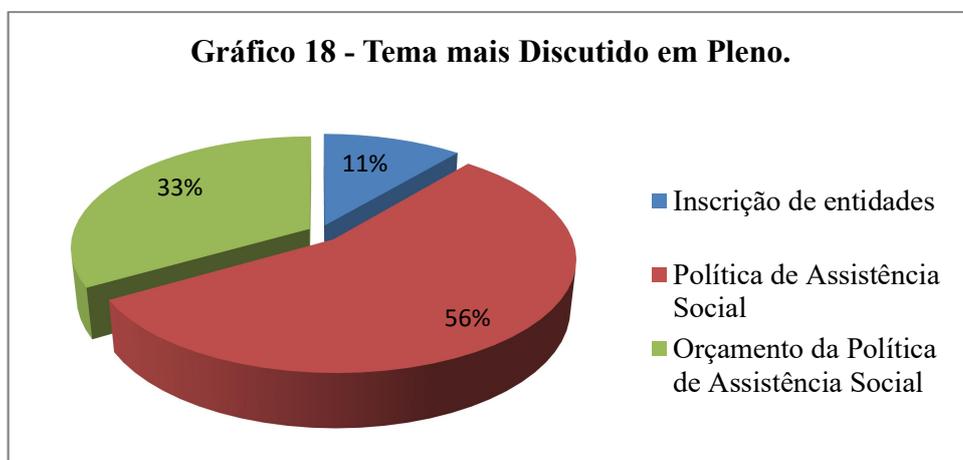
anteriores, fóruns, associações, porque este é um órgão de controle social, mas quando você discute aqui, há muitos assuntos e pautas, então é muito complicado centralizar tudo aqui, então dever ter uma “fatiada” na comunidade, dentro das instituições, no meio dos usuários para que quando se chegasse aqui, já houvesse um discussão prévia.

**Conselheira 2:** Pra mim é mesmo, a defesa das políticas públicas né ? A melhoria ali, a base mesmo dos usuários. E se estão sendo... Se tá chegando no objetivo comum que são os usuários.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

Em consonância com as respostas acima, quando questionadas sobre o tema mais discutido em pleno (Gráfico 18), 56% acreditam que o tema mais discutido é respectivo a política de Assistência social, 33% das participantes creem que é sobre o orçamento da política e, apenas 11% acredita que seja sobre a inscrição de entidades. Importante se faz mencionar que algumas participantes marcaram mais de uma opção.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

Todavia, ao verificar as resoluções do conselho publicadas no Diário Oficial do DF (DODF), tais deliberações revelam que, diferentemente dos resultados dos questionários, os assuntos mais deliberados são outros. No ano de 2012 (Gráfico 19), de 100 resoluções publicadas, 73 foram a respeito de assuntos sobre a concessão de inscrição de entidades, bem como sua fiscalização. Apesar do número de deliberações nesse assunto demonstrar decréscimo a cada ano, nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2016 ele aparece como o assunto mais presente nas deliberações.

Apesar da responsabilidade dessa certificação ser destituída das atribuições do CNAS e transferida ao MDS, pela Lei nº. 12.101/2009, a inscrição de entidades ainda faz parte das atribuições dos Conselhos de Assistência Social, tornando o espaço do conselho ainda como meio para a obtenção de recursos estatais e isenção fiscal, tal como prevê a lei:

§ 4º As entidades certificadas como de assistência social **terão prioridade** na celebração de convênios, contratos ou instrumentos congêneres com o poder público para a execução de programas, projetos e ações de assistência social.

Art. 19. Constituem ainda **requisitos para a certificação** de uma entidade de assistência social:

I - **estar inscrita no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal**, conforme o caso, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e

II - integrar o cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

(BRASIL, 2009, grifos meus)

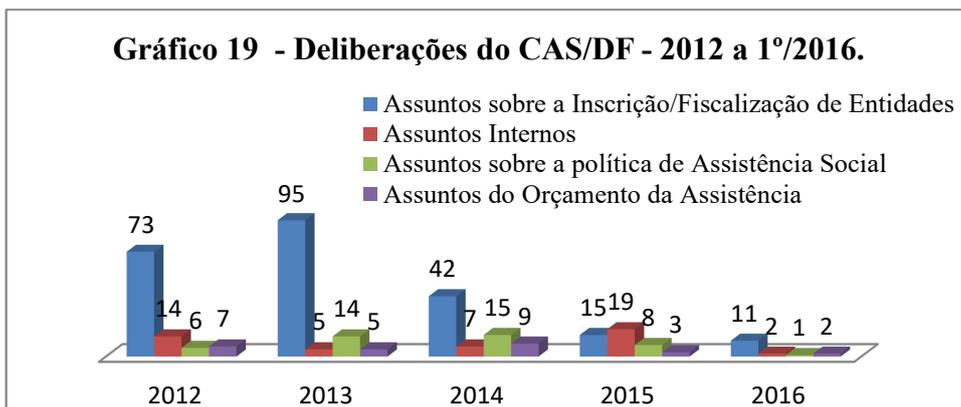
Tal atribuição de inscrição de entidades ainda toma conta do maior percentual das deliberações do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, uma vez que, além da inscrição dessas entidades junto ao Conselho, a lei ainda prevê a fiscalização dessas entidades: “§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento.” (LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.). Conferindo a este espaço a garantia de interesses privados das entidades filantrópicas, em detrimento de “construir coletivamente o que seria de interesse público

em defesa da Política de Assistência social” (GOHN, 2000, citado por CONCEIÇÃO, 2013, p. 156). Conferindo ao Espaço Público caráter cartorial, burocrático e majoritariamente fiscalizador, não propiciando fortalecimento à Política de Assistência Social (idem).

Em segundo lugar a categoria de assuntos internos faz alusão às deliberações que tratam de questões relativas ao regimento interno e à disposição de criação de comissões diversas (eleitorais, de conferência), questões que são respectivas à organização interna do conselho, uma vez que cada conselho é conduzido por um regimento interno diferente. A respeito desta questão, o montante de deliberações que é expresso para questões administrativas e sistemáticas expressam configurações de burocratização, além da sobrecarga as plenárias do conselho, que perdem tempo com questões mínimas e, a esse tempo perdido, destitui-se a discussão efetiva da política de assistência.

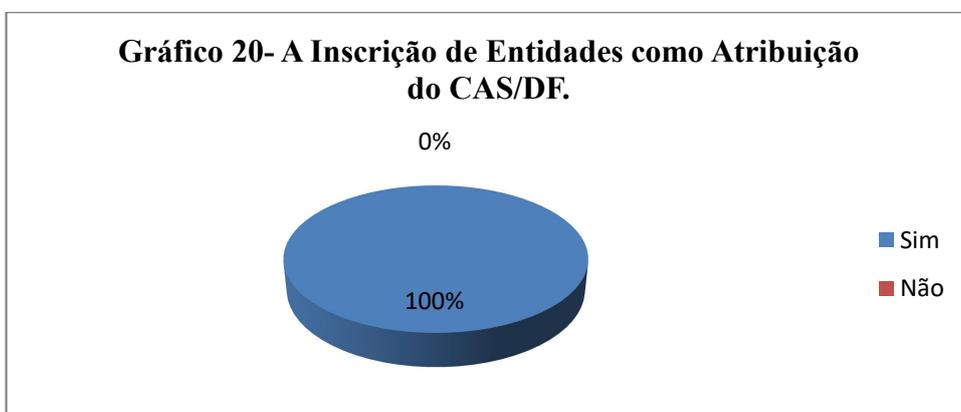
Nas últimas posições, conforme demonstram as deliberações, é que ficam os assuntos relativos à política de assistência social e as resoluções que tratam sobre a questão orçamentária. Sendo assim, ao estabelecer comparativo com as respostas das conselheiras, expressam-se resultados opostamente distintos. Isso porque o que foi pouco assinalado como discutido nas plenárias, revelou-se como a questão mais deliberada, e o que foi mais marcado como assuntos de prioridade, se mostram como os assuntos com menos deliberações. E, na medida em que há pouco debate sobre a política de assistência, sobre o destino do orçamento distrital da assistência, há também poucas ações que monitorem, fiscalizem, acompanhem, garantam e ampliem essa política.

Todavia, apesar do que expressam os dados, merece destaque substancial a questão que quase todos os representantes do segmento das entidades socioassistenciais são integrantes das comissões temáticas de política de assistência social e de orçamento e finanças. Demonstrando que, apesar das fragilidades, a representação deste segmento é ativa e que procura a inserção e ocupação nos debates que caracterizam a defesa da política de assistência social.



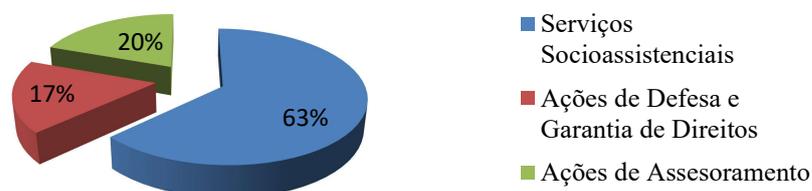
Fonte: Resoluções publicadas no DODF (disponibilizadas pela secretaria executiva do CAS/DF).  
Elaboração GEPEDSS.

Todas as conselheiras participantes ainda indicaram por meio do questionário que acreditam que a inscrição de entidades deve ser atribuição do CAS/DF (Gráfico 20). Do ano de 2012 ao primeiro semestre de 2016, 143 entidades foram inscritas enquanto entidades socioassistenciais. Deste universo (Gráfico 21) 63% (123 entidades) são caracterizadas enquanto prestadoras de serviços socioassistenciais; 20% (38 entidades) são tipificadas por ações de assessoramento no âmbito da assistência social; e, apenas 17% (34 entidades) se tipificam enquanto entidades de ações de defesa e garantia de direitos no âmbito da assistência social.



Fonte: pesquisa de campo do primeiro semestre/2016, GEPEDSS/UnB.

**Gráfico 21 - Ações Executadas por Entidades Inscritas  
- 2012 ao 1º/2016**



Fonte: Levantamento SEDESTMIDH da Lista de entidades inscritas pelo CAS/DF.

Observação: uma entidade pode ter mais de uma tipificação em serviço ou ação.

Elaboração GEPEDSS.

Tais dados demonstram sutilmente a forma como se efetiva o processo de desresponsabilização do Estado, transferindo tais responsabilidades para o terceiro setor, uma vez que a maioria considerável das entidades tem por atividades serviços que são tipificados pelo SUAS, mas são executados por entidades privadas que por diversas vezes recebem recursos e incentivos públicos direta ou indiretamente, seja por celebração de convênios ou por isenção fiscal; e a minoria tem ações de defesa e garantia de direitos de assistência ou ações de assessoramento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação social deve ser analisada como um processo e conquista, uma vez que, inserida no contexto da sociedade civil, perpassa projetos heterogêneos e antagônicos. Tal participação, situada no campo da política de assistência social, deve ser analisada considerando ainda as raízes históricas que perpassam a assistência social e a cultura política hegemônica que se expressa nesta esfera.

Todavia, característico deste processo, a participação e a sociedade civil vêm sofrendo redimensionamentos em seu papel e atuação que caracterizam regressão e intencionalidade de condensar e reduzir a inserção social nos processos decisórios do Estado e na partilha de poder. Como formas características desse processo, no contexto dos anos 90, em que a participação social muda da denúncia para a pactuação e a articulação com o Estado, pelo processo de avanço neoliberal, há um grande processo de (des)responsabilização do Estado para as políticas sociais, que passam a sofrer com privatizações, no sentido de mercado ou de transferência para o terceiro setor.

Esse redimensionamento do papel da sociedade civil influencia diretamente nos processos de participação, isso porque, à medida que este terceiro setor é convocado a participar na execução dos serviços e há o grande *boom* de ONG's e entidades privadas filantrópicas, com ações principalmente no campo da assistência social, este mesmo setor passa a ser convocado a participar como representante da sociedade civil nos espaços institucionais. Todavia a representação é de uma sociedade civil despolitizada e que, apesar de ter atuação ativa, não possui mais ações propositivas e que possibilitem o tensionamento nesses espaços, uma vez que é no conflito, no embate que se conquista mais espaço de participação e mais políticas universais, e não no consenso, não na pactuação com as ações do Estado.

Com base nos dados levantados é possível afirmar que os objetivos gerais e específicos foram atingidos, assim como a veracidade da hipótese que afirma que a representatividade do segmento das entidades socioassistenciais representadas pela sociedade civil no espaço do CAS/DF ainda possui ações que remetem à cultura política da assistência social filantropizadora, focalista, e privada. Isso porque ainda é enorme a necessidade de ações que politizem esse segmento, para a compreensão de defesa da política em seu sentido universal e coletivo. Por mais que haja traços que caracterizem

avanços e participação ativa do segmento das entidades socioassistenciais – tais como o alto nível de associativismo por grande parte dos conselheiros, e a considerável inserção desse segmento nas comissões temáticas de política e de orçamento – ainda há traços de ações que reforçam a cultura da política de assistência no privado, em detrimento de ações que deveriam privar a defesa do Estado enquanto garantidor da política de assistência social, e não apenas o seu financiador.

Apesar do papel do segmento do governo no CAS/DF ser de um segmento que priorize a defesa desta política e o CAS/DF como espaço de discussão de interesses coletivos e não privados, é por direcionamento das legislações que regem a assistência social (LOAS, PNAS, SUAS, etc.) que ainda há regulamentações que atribuem aos Conselhos enquanto garantidores de inscrição à entidade e fiscalização das mesmas, conferindo ao conselho um caráter cartorial e judicialesco; carregando as discussões plenárias desses assuntos (como demonstra o Gráfico 19) que não fortalecem a política, mas ao invés disso apenas reforçam a transferência de ações do Estado para o terceiro setor. E nesse sentido há consenso de todo o segmento da sociedade civil com essas ações; não há embate, não há tensionamento; não há conflito, porque não há divergência de ideias. Todavia há que se esclarecer que, em tese, deveria haver projetos políticos distintos, uma vez que o Estado defende mais os interesses do mercado e não do social, e essa distinção por si só deveria proporcionar o embate

Com base nos resultados expressos e nas observações contínuas, reflete-se que há necessidade urgente de duas principais atuações, não apenas no segmento das entidades, mas em toda a representação da sociedade civil, são elas: a capacitação política desse setor e ações de pactuação entre os segmentos da sociedade civil. Capacitação política pelo fato de clarificar, e demonstrar qual deve ser o direcionamento e a defesa do projeto político da sociedade civil, e não apenas capacitar politicamente o conselheiro, mas também a instituição que ele representa; essa qualificação política possibilitaria o fortalecimento da sociedade civil e evitaria possíveis cooptações por parte do governo. Nesse sentido, com base no que foi mencionado nos resultados da pesquisa, a cerca da cooptação, evidencia-se que por vezes a questão central da representação da sociedade civil, não se expressa no encontro com o governo, mas dentro da própria sociedade civil há distinções antagônicas que enfraquecem a representação da sociedade como um todo e torna a defesa dos interesses muito fraca e difusa, gerando a reflexão de que apesar de existir a paridade numérica, o segmento do governo pode ter mais poder de

defesa, uma vez que a sociedade civil está fragmentada em seus interesses e na defesa de projetos políticos. Apesar de terem sido destacadas como duas questões, estabelecem intrínseca relação; isso porque a necessidade de capacitação política vai de encontro direto ao fortalecimento e protagonismo dessa sociedade civil.

“Além da qualificação técnica, a qualificação política da representação da sociedade civil, envolve um aprendizado crucial nestes novos espaços que trazem, como parte da sua novidade, a convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos. (...) O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral, mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais. Os estudos apontem as dificuldades concretas nesse aprendizado.” (DAGNINO, 2002, p. 285).

Por fim, destaca-se aqui a vastidão de questões que foram levantadas nesta monografia e que podem ser aprofundadas em estudos futuros. Isso porque, considerando o método histórico dialético que percebe a realidade como algo concreto e os fenômenos sempre em mutação e considerando a participação enquanto um processo, os estudos científicos nunca se esgotam, trazendo sempre riqueza de objetos a serem estudados. Sendo importante mencionar que durante a pesquisa, evidenciei, principalmente, a necessidade de análises e estudos sobre o segmento dos trabalhadores e, também, se há efetivamente oxigenação das entidades sociais dentro do CAS/DF, ou se a troca de representantes, devido a natureza das entidades, não altera a forma de representação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALMEIDA, Débora Resende de. **Representação Além das Eleições: Repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade**. Jundiaí, Paco Editorial: 2015.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. In: **Humanitas**. UFMG, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de Sociedade Civil** – Norberto Bobbio; Tradução de Carlos Nelson Coutinho. – Rio de Janeiro, Edições Graal: 1982

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. LOAS (1993). **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Brasília, 8 dez. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm). Acesso em: 10 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da república, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e dá outras providências. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Brasília, 30 nov de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12101.htm). Acesso em: 04 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução CAS/DF nº. 79, de 16 de Dezembro de 2010**. Dispõe sobre o Regimento Interno Do Conselho De Assistência Social Do Distrito Federal – CAS/DF. Disponível em: <http://www.sedhs.df.gov.br/images/Regimento%20Interno%20do%20CAS-DF.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012**. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Capacitação do SUAS e dá outras providências. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Brasília, DF, 19 mar. 2012. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/cnas/resolucao\\_cnas\\_008\\_2012.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/cnas/resolucao_cnas_008_2012.pdf). Acesso em: 27 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/CNAS%202012%20-%20033%20-%202012.12.2012.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2012**. Brasília, 2013. Versão Online (PDF)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha SUAS 1**. Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. Brasília, 2014. Versão Online (PDF)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha SUAS 2**. Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. Brasília, 2014. Versão Online (PDF)

CASTRO, Alessandra Gomes, ESTABILE, Patrícia Basílio Teles, & SOUSA, Patrícia Basílio – Público versus privado: a construção da esfera pública, o terceiro setor e os movimentos sociais – In: **Gestão Pública e o Sistema Único de Assistência Social**

CASTRO, Iêda Maria Nobre de. **Assistência social e cultura política no Brasil pós-Constituição Cidadã: os efeitos republicanos do Sistema Único de Assistência Social**. Tese (doutorado em política social). Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social. Brasília, 2016.

CONCEIÇÃO, Débora Guimarães da. **Cultura política e a representação dos usuários nos conselhos de assistência social: dilemas e conquistas**. Tese (mestrado em política social). Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social. Brasília, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: Clacso. 2004.

\_\_\_\_\_, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina, **Sociedade civil e espaços públicos**. Capítulo 1, p. 9-16. São Paulo: Paz e Terra, 2002. .

\_\_\_\_\_, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, Evelina, **Sociedade civil e espaços públicos**. Capítulo 8, p. 279-303. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/3909.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2016.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto. PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra. 2006.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política participativa**. São Paulo: Cortez. 1996.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; SOUZA, Alessandra Ribeiro de; SILVA, Karina Nogueira e. Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação político-política. In: **Revista Katálisis**, v. 12, n. 1, p. 13-21, 2009.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Os Desafios da Representação da Sociedade Civil nos Arranjos Participativos. In: NEVES, Ângela Vieira; CASTRO, Alba Tereza Barroso de (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social: uma perspectiva crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

FREITAS, Nathalia Eliza de. **A materialização do SUAS no DF: o Estado garantido a primazia do setor privado**. Tese (mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social. Brasília, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Desafios dos movimentos sociais hoje no Brasil. **Revista SER Social**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 261-384, 2013.

IAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 17ª Edição. Editora Cortez. São Paulo. 1998.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Orientações sobre identidade de gênero: conceitos e termos: guia técnico sobre pessoas transexuais, travestis e demais transgêneros, para formadores de opinião**. Revisão de conteúdo: Berenice Bento, Luiz Mott, Paula Sandrine. Brasília, 2012.3

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. São Paulo: Cortez, 1991

\_\_\_\_\_, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 1ª ed. – São Paulo: Expressão Popular. 2011.

NEVES, Ângela Vieira. **Cultura Política e Democracia Participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

\_\_\_\_\_, Angela Vieira. Espaço público e política: um diálogo inicial com Hanna Arendt e seu impacto na constituição de espaços públicos participativos no Brasil. In: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC – RIO. Departamento de Serviço Social. In: **Resista O Social em Questão. Diálogos com Hanna Arendt. Espaço Público e Política**. V. 16, Nº 16. 2006.

\_\_\_\_\_, Ângela Vieira. Os desafios da Representação da Sociedade Civil nos Arranjos Participativos: em xeque a questão do controle social. In: NEVES, Ângela Vieira; CASTRO, Alba Tereza Barroso de (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social: uma perspectiva crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

NEVES, Ângela Vieira; SANTOS, Marlene de Jesus Silva. Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: uma aproximação ao diálogo no fortalecimento de uma cultura de direitos. In: **Revista Temporalis**, Brasília nº 24, p. 407-431. 2012. Versão Online (PDF).

OLIVEIRA, Priscila Nolasco de. Democracia e participação social: um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal. Tese (mestrado). Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social. Brasília, 2015. Disponível em:

[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17902/1/2015\\_PriscilaNolascodeOliveira.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17902/1/2015_PriscilaNolascodeOliveira.pdf). Acesso em: 07 jun. 2016.

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Suellem Henriques da. **Democracia e Representação Política: Um Estudo Sobre a Representação da Sociedade Civil no Conselho do Orçamento Participativo de Niterói**. Tese (doutorado em Ciência política). Universidade Federal Fluminense, Departamento de Ciência Política, Niterói, 2011. Disponível em: <http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2011/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-2011-Suellem-Henriques-da-Silva.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

SILVA, Suellem Henriques da; NEVES, Angela Vieira. Democracia participativa e representação. In: **Revista Argumentum**, v. 5, nº 2, p. 167-183, 2013.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina, **Sociedade civil e espaços públicos**. Capítulo 3, P. 47 – 104. São Paulo: Paz e Terra, 2002..

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, v. 19, n. 56. São Paulo, Cortez: 1998.

## ANEXO I - Roteiro Questionário.

Titular  Suplente

**Qual a natureza da entidade que você representa?**

Filantrópica  Religiosa  Educativa  Outra: \_\_\_\_\_

**Faixa Etária:**  20 - 30  31 - 40  41- 50  51 - 60  Mais de 60 anos

**Sexo:**  Feminino  Masculino

**Escolaridade:**

Ensino Fundamental incompleto

Ensino Fundamental completo

Ensino Médio incompleto

Ensino Médio completo

Ensino Superior incompleto

Ensino Superior completo

Pós-graduação (Especialização, Mestrado, Doutorado)

**De quantas gestões você participou enquanto conselheiro?** \_\_\_\_\_

**Você participa ou participou de algum outro conselho (municipal/estadual/nacional) ou organização social? Se sim, especifique**

Não

Conselho - Qual? \_\_\_\_\_

Movimentos Sociais – Qual? \_\_\_\_\_

ONG - Qual? \_\_\_\_\_

Partido político - Qual? \_\_\_\_\_

Religião - Qual? \_\_\_\_\_

Outros – Qual? \_\_\_\_\_

**Como foi o processo da sua escolha como representante no CAS/DF, dentro da sua entidade?**

Eleição  Indicação  Outro: \_\_\_\_\_

**Você presta contas sobre a sua atuação e as questões discutidas no CAS/DF no conselho para sua entidade?**

Não  Sim

Se sim, como se dá esse retorno?

Reuniões periódicas

Elaboração de um relatório

Informes

Outros – Qual? \_\_\_\_\_

**Já participou de algum curso de capacitação para os conselheiros do CAS/DF?**

Sim  Não

**Qual a importância do conselho para ampliação e garantia dos direitos da política de assistência social?**

Muito importante

Importante

Não há importância

**Para você, qual seria o principal objetivo do CAS/DF?**

inscrição e fiscalização entidades

discutir sobre a política de assistência e sua efetividade

deliberar sobre o fundo de assistência social

**Na sua atuação no conselho, que interesses você defende prioritariamente?**

Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais

Interesses da minha instituição

Interesses do meu setor ( com temas ou problemas específicos)

Interesses da coletividade

Outro: \_\_\_\_\_

**Enquanto conselheiro, observa que dentro do espaço do conselho há defesa de interesses privados?**

Frequentemente

Já ocorreu alguma vez.

Nunca.

**Identifica situação em que conselheiros do governo tenta/já tentou articulação com conselheiros da sociedade civil a fim de conseguir apoio para interesses defendidos pelo governo, mas contrário aos interesses da sociedade civil?**

Frequentemente

Já Ocorreu

Nunca

**Percebe que, nas plenárias, o segmento das entidades tem maior aproximação (temática, de interesses) com que segmento?**

Governo

Usuários

Trabalhadores

Nenhum segmento

**Para você, a atual representação do segmento das entidades impulsiona a participação da sociedade no conselho?**

Com Certeza

Em parte

De forma alguma

**Em sua opinião, quais são os assuntos mais discutidos no pleno?**

inscrição de entidades (exemplo: fiscalização de entidades, deferimento ou indeferimento de concessões)

política de assistência (exemplo: fiscalização, alteração de resoluções, aprovação de diretrizes, planos, conferência, etc)

orçamento (exemplo: liberação de recursos, aprovação de orçamentos)

**A cerca da inscrição de entidades, você avalia isso como papel do CAS/DF?**

Sim  Não

**Para você, em rápidas palavras, o que é Sociedade Civil?**