



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

DAIANA LOPES RODRIGUES

**PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: UM ESTUDO  
SOBRE O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL.**

BRASÍLIA/DF

2013

DAIANA LOPES RODRIGUES

PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: UM ESTUDO  
SOBRE O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL.

Monografia apresentada ao Departamento de serviço Social – SER do Instituto de Ciências Humanas- IH como requisito para obtenção do grau de bacharel em Serviço Social pela Universidade de Brasília- UnB, sob orientação da Professora Dra Ângela Vieira Neves.

BRASÍLIA/DF

2013

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

DAIANA LOPES RODRIGUES

PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: UM ESTUDO  
SOBRE O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL.

Monografia aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ para obtenção do título de Bacharel em  
Serviço Social.

Banca Examinadora:

---

Nome do Professor (a) Orientador (a)

---

Nome do Professor (a) Convidado (a)

---

Nome do Professor (a) Convidado (a)

BRASÍLIA/DF

2013

## **DEDICATÓRIA**

Aos nossos pais e amigos  
pela compreensão e o estímulo  
em todos os momentos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar a Deus, que me iluminou nessa caminhada.

Ao meu pai Severino e minha mãe Rozirene. Eles sempre me apoiaram nessa trajetória.

Ao meu esposo Marcelo, que não mediu esforços para que eu chegasse a essa nova etapa da minha vida, torceu por mim, quero agradecê-lo pela paciência, incentivo, força e principalmente por todo amor e carinho.

As minhas duas irmãs Fabiana e Thainá que me incentivaram nessa longa caminhada.

À minha orientadora Angela pela paciência e compreensão nas horas de dificuldade. Aos amigos Gilson e Carolina pela amizade e pela torcida para minha formação.

Ao meu filho de quatro patas que amo muito Zeca. Ele é a alegria da casa.

E não podia me esquecer de todos os meus amigos que fiz na Universidade e que estiveram comigo durante toda essa trajetória. A vocês muito obrigado!

## **RESUMO**

O presente trabalho de conclusão de curso analisa a participação dos usuários nos arranjos participativos dos conselhos, tendo como objetivo a democratização do Estado e a formação da cidadania no que diz respeito à partilha de poder da sociedade civil nas decisões públicas. Tendo como espaço pesquisado o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal - CAS-DF. No entanto a monografia trata de um estudo empírico sobre a representatividade dos usuários em tal espaço, a fim de verificar se o mesmo possibilita efetivamente a democratização, ampliação de direitos e a afirmação da cidadania. A partir dos resultados da pesquisa constatou-se que a participação dos usuários no Conselho de Assistência Social reforça e amplia a sua condição de cidadão enquanto sujeitos político de direitos e sua participação fortaleceu a política de Assistência Social e fortaleceu o conselho no sentido de afirmação de direitos, pois antes o CAS-DF era voltado a um caráter cartorial, ou seja , voltado somente para a certificação de entidades e se discutia pouco sobre a política. No entanto com a participação dos mesmos o CAS-DF se tornou um espaço mais democrático e mais politizado.

Palavras Chaves: Conselho, usuários, cidadania, democratização e Assistência social.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - O PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGUNDO OS INTEGRANTES DA SOCIEDADE CIVIL QUE FAZEM PARTE DA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO - BRASIL – 2005, SEGUNDO O MANUAL DO IBGE 2009 SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. FONTE: MANUAL IBGE 2009- ASSISTÊNCIA SOCIAL. ...	45
GRÁFICO 2 - O PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGUNDO OS INTEGRANTES DA SOCIEDADE CIVIL QUE FAZEM PARTE DA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO - BRASIL – 2009 SEGUNDO O MANUAL DO IBGE 2009 SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. FONTE: MANUAL IBGE 2009 – ASSISTÊNCIA SOCIAL..	46
GRÁFICO 3 - O PERCENTUAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS SEGUNDO ANO DE CRIAÇÃO POR REGIÃO DO PAÍS E BRASIL. DADOS BRASIL 2010. FONTE: CENSO - SUAS 2010.....	47
GRÁFICO 4 - A MÉDIA DE CONSELHEIROS CONFORME A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO E O TIPO DE REPRESENTAÇÃO. BRASIL 2010. FONTE : CENSO SUAS 2010.....	48
GRÁFICO 5 - O PERCENTUAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO A PARIDADE. BRASIL 2010. FONTE: CENSO-SUAS 2010.....	49
GRÁFICO 6 - O PERCENTUAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS CONFORME AS ÁREAS QUE COMPOEM A REPRESENTAÇÃO GOVERNAMENTAL. BRASIL 2010. FONTE: CENSO SUAS 2010.....	49
GRÁFICO 7 - O PERCENTUAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS, SEGUNDO O TIPO DE REPRESENTAÇÃO, POR ESCOLARIDADE DO SEGMENTO DA SOCIEDADE CIVIL. BRASIL 2010. FONTE : CENSO SUAS 2010.....	50
GRÁFICO 8 - O PERCENTUAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS, SEGUNDO O TIPO DE REPRESENTAÇÃO, POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE DO SEGMENTO DO GOVERNO. BRASIL 2010. FONTE: CENSO SUAS 2010.....	51
GRÁFICO 9 - QUAL A SUA ESCOLARIDADE? FONTE : DADOS DA PESQUISA GEPEDSS 2012/2013. ....	58
GRÁFICO 10 - QUAL É A SUA PROFISSÃO ? FONTE: DADOS DA PESQUISA GEPEDSS 2012/2013.....	59
GRÁFICO 11 - DE ALGUMA ENTIDADE E/OU ORGANIZAÇÃO? FONTE : DADOS DA PESQUISA 2012/2013.....	60
GRÁFICO 12 - COMO TOMOU CONHECIMENTO DO CAS-DF? FONTE: DADOS DA PESQUISA 2012/2013.....	61
GRÁFICO 13 - O CAS-DF TROUXE ALGUM CRESCIMENTO POLÍTICO OU PESSOAL PARA VOCÊ ? FONTE: DADOS DA PESQUISA 2012/2013.....	61
GRÁFICO 14 - VOCÊ CONSIDERA O CAS UM INSTRUMENTO QUE POSSIBILITOU MAIOR DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL? FONTE : DADOS DA PESQUISA 2012/2013. ....	62
GRÁFICO 15 - COMO FOI O PROCESSO DE ESCOLHA DA SUA REPRESENTAÇÃO NA ENTIDADE? INDICAÇÃO... SE SIM DE QUEM? DADOS DA PESQUISA 2012/2013. ....	62
GRÁFICO 16 - EM SUA OPINIÃO, QUEM POSSUI MAIOR PODER DE DECISÃO NO CAS-DF ? FONTE: DADOS PESQUISA 2012/2013. ....	63
GRÁFICO 17 - QUAL A SUA ESCOLARIDADE ? FONTE: PESQUISA 2013. ....	65
GRÁFICO 18 - VOCÊ PARTICIPA DE ALGUMA ENTIDADE E/OU ORGANIZAÇÃO? FONTE: DADOS DA PESQUISA 2012/2013. ....	66
GRÁFICO 19 - QUAL É A SUA PROFISSÃO? FONTE: DADOS DA PESQUISA 2013. ....	66
GRÁFICO 20 - QUAL FOI O PROCESSO DE ESCOLHA QUE LEVOU VOCÊ A PARTICIPAR DO CAS-DF? FONTE: PESQUISA 2013. ....	67
GRÁFICO 21 - QUEM TEM MAIOR PODER DE DECISÃO NO CAS-DF? FONTE: PESQUISA 2013.....	67
GRÁFICO 22 - QUAIS OS LIMITES ENFRENTADOS PELO CAS EM SUA OPINIÃO? FONTE: PESQUISA 2013. ....	68

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - COMPOSIÇÃO DO CAS/TIPOLOGIA DA REPRESENTAÇÃO. FONTE : DOCUMENTAÇÃO INTERNA CAS - DF. ....	57
--	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

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

CNPQ- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

IAPM – Institutos de Aposentadoria e pensões para Marítimos.

IAPC- Instituto de Aposentadoria e pensão para comerciários.

IAPE- Instituto dos advogados previdenciários.

IPASE- Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

CGT- Confederação Geral dos trabalhadores .

UNE- União Nacional dos Estudantes.

AI-5- Ato Institucional nº 5.

PDS- Partido Democrático Social.

MARE- Ministério da Administração, Federal e Reforma do Estado.

LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social.

CAS-DF- Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.

CLT- Consolidação das Leis de trabalho.

ONG- Organização Não governamental.

CEBAS- Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social.

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1 CULTURA POLÍTICA , CIDADANIA E DEMOCRACIA</b> .....	<b>15</b>
1.1 A CIDADANIA E A QUESTÃO DOS DIREITOS NA SOCIEDADE CAPITALISTA: BREVE ANÁLISE .....	15
1.2 A CIDADANIA NO BRASIL .....	18
1.3 CIDADANIA NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL 1988. ....	29
<b>2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITOS SOCIAIS: ROMPENDO COM A FILANTROPIA?</b> .....	<b>33</b>
2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL - BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS ANOS 30-80	33
2.2 DEMOCRATIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL NA SOCIEDADE BRASILEIRA .....	37
<b>3 O CAS-DF: LIMITES E POSSIBILIDADES</b> .....	<b>44</b>
3.1 O DF E ALGUNS DADOS HISTÓRICOS: POPULAÇÃO, IDH E CONSELHOS.....	44
3.2 O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL: A PESQUISA.	52
3.3 ANÁLISES DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS COM OS CONSELHEIROS DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL.	58
3.4 ANÁLISES DAS ENTREVISTAS COM OS CONSELHEIROS DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. ....	64
3.5 A ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DOS USUÁRIOS	68
3.6 A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. ....	72
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>77</b>

<b>ANEXO I.....</b>	<b>80</b>
<b>ANEXO II .....</b>	<b>82</b>

## INTRODUÇÃO

A escolha do tema do presente trabalho foi influenciada pela participação como bolsista de iniciação científica do grupo GEPEDSS – Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social<sup>1</sup>. O grupo encontra-se na UnB – Universidade de Brasília, desde 2010, no diretório de pesquisa do CNPQ sendo um projeto aprovado pelo CNPq. O objetivo desse trabalho é analisar a participação da sociedade civil dentro dos espaços públicos participativos dos conselhos frente à cultura política brasileira que marca uma historicidade da presença do clientelismo e favoritismo quando se refere a direitos. Esse contexto histórico engendrado por essas ocorrências culturais faz com que esses espaços que é um espaço de deliberação de política pública e conquistas de direitos possam ser despolitizados, ou seja, fragiliza-se diante da negação do direito.

Ao analisar o CAS, nota-se que essas raízes culturais continuam gerando essa despolitização dos espaços públicos e assim é negada a concepção hegemônica da democracia e cidadania que historicamente foi uma conquista da classe trabalhadora por meio de movimentos sociais e lutas de classe. Foi através desses elementos históricos e da participação na pesquisa dentro do conselho que surgiu o interesse de explorar esse tema no presente trabalho, mas recortando o objeto na participação dos usuários, na busca de compreender se a participação dos mesmos contribui ou não para o fortalecimento da política de assistência social como direito. É notório que o tema condiz com o Serviço Social, pois a profissão trabalha junto aos direitos sociais e atualmente houve um crescimento de atuação profissional nessas áreas como gestores para além da execução das políticas sociais.

Nesse sentido, como questão de partida buscamos observar o posicionamento dos usuários em relação a sua participação no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. De que maneira a participação dos usuários apontam disputa de projetos políticos dentro do CAS-DF? A representação dos usuários politiza o espaço do conselho?

A hipótese defendida nesse trabalho é que a participação dos usuários no CAS contribuiu para uma politização do conselho e maior influencia das decisões negando a concepção do favoritismo e clientelismo que são elementos enraizados historicamente na política de Assistência social.

---

<sup>1</sup> A minha participação do GEPEDSS se fortaleceu com a minha inserção enquanto bolsista de iniciação científica no período de 2012\2013 O GEPEDSS é Coordenado pela Professora Dra Angela V Neves.

Temos como objetivo geral investigar sobre a participação do segmento dos usuários dentro do conselho de assistência social do Distrito Federal- CAS-DF e analisar a participação dos mesmos nos debates ocorridos nas reuniões do CAS-DF.

Pretende-se investigar se houveram mudanças positivas na entrada desses conselheiros e a hipótese de que os mesmos tiveram poder de decisão diante das propostas lá debatidas e se assim contribuíram para uma politização do conselho negando a concepção do favoritismo e clientelismo que são elementos enraizados historicamente em espaços de participação e que contribui para sua despolitização. Temos como objetivo específico da pesquisa analisar a participação nos processos de relação do segmento dos usuários junto com o segmento governamental.

O método de pesquisa utilizado é o método de pesquisa qualitativa, segundo MINAYO “A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.” (MINAYO, 2011:21).

Durante a pesquisa<sup>2</sup> realizou-se observação através da participação das reuniões ordinárias dentro do CAS-DF, além de outros instrumentos tais como questionários, entrevistas, análise das atas e análise de documentos.

Como procedimento metodológico foi utilizado instrumentos como a aplicação de catorze questionários, sendo três com os representantes do governo e onze com a sociedade civil.

Além dos questionários foram realizadas nove entrevistas com duas representantes do governo e sete com representantes da sociedade civil, dentre eles três com os representantes dos usuários que participam ativamente, quatro com o representante da sociedade civil.

A escolha dos sujeitos da pesquisa nas entrevistas foi realizada com critérios qualitativos, a saber: a) aqueles que tiveram maior influência nos debates postos em mesa nas reuniões ordinárias do CAS-DF; b) os conselheiros que ocupam repetidamente há mais de

---

<sup>2</sup> Os dados coletados da pesquisa foram disponibilizados na Pesquisa Coordenada pela Profa Angela V Neves para essa monografia.

uma gestão o espaço do conselho.

No capítulo 01 discuto a questão da cidadania e dos direitos na sociedade brasileira, a partir de um contexto histórico que revela a questão da cultura política brasileira que está pautada no autoritarismo, clientelismo e favoritismo. Ele também aborda a cidadania pós a constituição de 1988 no âmbito da seguridade social.

No capítulo 02 mostra a questão da historicidade da assistência social no Brasil na década de 1930 a 1980 , perpetuando a mesma como direito e rompendo com a filantropia . No mesmo capítulo é analisado também a questão da democratização , participação e sociedade civil na sociedade brasileira e por fim discorro sobre o aparecimento dos conselhos de assistência social no Brasil.

Já no terceiro capítulo analisa-se os resultados derivados da pesquisa realizada pelo GEPEDSS e cedida pela Professora Angela Neves para este estudo, no intuito de apresentar o CAS-DF. Primeiramente é colocado alguns dados históricos sobre o Distrito Federal, como população, IDH e conselhos. Na próxima sessão é colocado dados sobre o Conselho de Assistência Social do Distrito federal e a análise dos questionários e entrevistas realizadas com os conselheiros e com os representantes dos usuários e por fim as considerações finais.

# **1 CULTURA POLÍTICA , CIDADANIA E DEMOCRACIA**

O presente capítulo tem como proposta analisar de forma breve a questão da cidadania na Sociedade capitalista num primeiro momento. Na segunda seção mostraremos a cidadania no Brasil na construção de direitos sociais. Por último abordaremos a questão do conceito de participação e democracia.

## **1.1 A CIDADANIA E A QUESTÃO DOS DIREITOS NA SOCIEDADE CAPITALISTA: BREVE ANÁLISE**

Historicamente a cidadania emerge em um contexto liberal em que os indivíduos são considerados iguais perante lei.

A cidadania está relacionada ao surgimento da vida na cidade à capacidade dos homens exercerem direitos e deveres de cidadão. Na atuação de cada indivíduo, há uma esfera privada (que diz respeito ao particular) e uma esfera pública (que diz respeito a tudo que é comum a todos os cidadãos). (COVRE , 2002:16).

A esfera pública na polis grega que autora coloca era atuação do homem em detrimento a esfera jurídica e administrativa relacionado com a responsabilidade de ordem pública.

Com o aparecimento do capitalismo e com o progresso da burguesia em conflito com o feudalismo é que a cidadania retorna a ser exercida com a vida dos homens no meio urbano. Com a revoluções burguesas são estabelecidas as cartas constitucionais que agrega uma relação jurídica centralizada no que condiz com um Estado de direitos , o mesmo tem por objetivo estabelecer direitos iguais aos homens perante a lei. A partir dessa lei os homens passam ser considerados iguais.

Para conceituarmos a cidadania, podemos analisar a mesma a partir de seu sentido liberal que se justifica na individualidade o que nega a coletividade e a participação. Para Expressar uma breve análise sobre a cidadania enquanto direito da sociedade capitalista não poderíamos esquecer-nos de citar sobre o autor Thomas Humphrey Marshall que foi um sociólogo britânico, o mesmo analisou o desenvolvimento da cidadania como direitos civis, políticos e sociais no século XVIII, XIX e XX . Ele afirma que a cidadania é inerente a classe social.

T.H Marshall analisa as distinções dos variados aspectos da cidadania. Para o autor a sequência dos surgimentos dos direitos teve uma base congruente, pois foi na base dos direitos civis que se introduziu os direitos sociais. Foi no direito de votar e ser votado que a

cidadania se insere.

Foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação dos partidos trabalhista que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais. (CARVALHO. 2001: 11).

Marshall conceitua a cidadania a partir dos surgimentos sequenciais dos direitos (direitos civis, políticos e sociais). A cidadania se desenvolve incorporado a um Estado-nação, então a mesma emerge quando o indivíduo se sente como integrante de uma nação ou Estado e assim os mesmos se integram a uma civilização. Hoje podemos dizer que vivemos em uma crise do Estado – Nação que foi causado pela internacionalização do capital originada pela expansão da tecnologia. Diante desse fato houve a queda de poder dos Estados.

No caso da Europa Ocidental, os vários estados-nação se fundem em um grande Estado multinacional. A redução do poder do Estado afeta a natureza dos antigos direitos, sobretudo dos direitos políticos e sociais. (CARVALHO 2001: 13).

Os direitos sociais dependem do governo, mas com a ampliação da competição internacional de mercado é colocada uma coerção sobre o custo da mão de obra e também sobre as finanças Estatais, no que causa o desemprego e prejudica os gastos do governo. Esse fato tem colocado em xeque o debate sobre o problema da cidadania o que nos faz pensar a respeito da construção democrática. CARVALHO (2001: 13) afirma que essa problemática pode ajudar a identificar melhor as pedras no caminho da construção democrática, no entanto, ao enxergar essas pedras o indivíduo estará exercendo a sua cidadania.

No conceito liberal a cidadania é mantida como representativa, ou seja, a mesma é demandada pelo Estado. Podemos citar como exemplo de democracia representativa: o voto. Ao votar o indivíduo estará exercendo seu “direito de cidadania”, isso se emerge na visão liberal de Estado restrita a questão eleitoral. Podemos conceituar e refletir sobre a cidadania a partir de dois princípios norteadores: O primeiro princípio se refere à construção do cidadão frente à ótica do liberalismo e a segunda reporta-se na noção de igualdade de oportunidades.

De um lado, na concepção da polis romana chamada cidadania individual que se fundamenta na teoria liberal da esfera da vida privada do homem. Nessa perspectiva de análise há um privilegiamento do indivíduo em detrimento da coletivização e dos chamados cidadãos. Por outro lado, na concepção polis grega, a cidadania enfatiza à participação política dos indivíduos através de uma responsabilidade pública com direito de participar nas decisões políticas, dando assim um caráter coletivo ao conceito de cidadania (NEVES, 1994:02).

“A existência atual dos regimes denominados liberal democráticos ou de democracia liberal leva a crer que liberalismo e democracia sejam interdependentes” (BOBBIO, 1994:07), no entanto quando falamos em liberalismo compreendemos o entendimento de Estado, pois o mesmo possui poderes e funções limitadas e que se contradiz ao Estado social no qual é

conhecido também como Estado democrático, onde nele estão inseridas várias formas de governo e que o poder não se encontra somente nas mãos de poucos e sim nas mãos de todos ou da maioria. É notório que o Estado liberal não tem características democráticas, pois o mesmo atende aos interesses restritos das classes burguesas.

Um governo democrático não dá vida necessariamente ao um Estado liberal: ao contrário, o Estado liberal clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio até o sufrágio universal. ( BOBBIO, 1994:8).

BOBBIO em sua obra : liberalismo e democracia abrange essa questão quando refere-se a contradição entre liberalismo e democracia. O autor refere-se a Benjamin Constant (1767-1830) foi um pensador, político e escritor francês , o mesmo ficou conhecido por ser um autor liberal após escrever sua obra : “ Liberdade dos antigos comparada com a dos modernos em 1819”. Ele enunciou e defendeu essa contraposição entre liberalismo e democracia e também pronunciou em discurso no Ateneu Real de Paris em 1818. Onde há um começo dos antagonismos das exigências onde nasceram os Estados contemporâneos nos países com mais desenvolvimento econômico. E os Estados tinham a difícil missão em se colocar nas duas exigências que os eram impostas como de um lado limitar o poder e do outro distribuí-lo. De acordo com CONSTANT a liberdade para os antigos era a distribuição do poder político para todos os cidadãos de uma mesma pátria, já os objetivos dos modernos é a segurança dos usufrutos privados, no entanto para ele esses dois objetivos estavam em discordância entre si. O autor como liberalista nato defende a liberdade como algo individual e privatista, pois é esse tipo de liberdade que se exige no poder público.

O autor alega que não se pode mais usufruir da liberdade dos antigos porque a participação do individuo nas decisões coletivas é capaz de tornar a submissão do mesmo à autoridade do todo e assim ele não pode se tornar livre como privado.

O liberalismo é moderno , enquanto a democracia, como forma de governo é antiga. ( BOBBIO, 1994 : 31).

Segundo BOBBIO a democracia é definida como o governo de muitos, ou seja, o governo do povo (Pobres) em contradição ao governo de poucos (burguesia). O que foi diferenciado na passagem da democracia dos antigos para a democracia dos modernos foi o modo de exercer o direito.

No liberalismo emerge a democracia representativa sob a crença de que os eleitos pelos os cidadãos estariam sendo capaz de estimar melhor sob quais seriam os interesses gerais da população e não colocando os interesses particulares dos cidadãos.

No entanto, podemos afirmar que a construção democrática tem viés contraditório e

fragmentado que não possibilita a plena igualdade. A democracia liberal não condiz com uma cidadania plena e de uma democracia participativa com o objetivo da participação coletiva em busca de direitos comuns a todos.

## **1.2 A CIDADANIA NO BRASIL**

A construção da democracia no Brasil emerge no seio das manifestações no final da ditadura militar em 1985. A cidadania nesse momento histórico ganhou força. A mesma ganhou mais voz com a emergência da constituição de 1988, a chamada constituição cidadã. Nesse período a cidadania começou a ser mais reconhecida porque houve o reconhecimento de direitos que antes não se tinha reconhecimentos como, por exemplo, o direito ao voto como exercício de liberdade. Nesse momento havia a crença de que a democratização das instituições traria a felicidade nacional.

Problemas com a cidadania começaram a surgir ao longo dos quinze anos que se passaram a ditadura militar, problemas como o analfabetismo, violência urbana e problemas como a má oferta e má qualidade da saúde e da educação, então com isso houve um agravamento das desigualdades sociais que só aumentavam.

O direito a voto nunca foi tão difundido. Mas as coisas não caminharam tão bem em outras áreas. Pelo contrário. Já 15 anos passados desde o fim da ditadura, problemas centrais da nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução ou se agravam, ou quando melhoram, é um ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismos e agente do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, se desgastam e perdem a confiança dos cidadãos. ( CARVALHO, 2001 : 7.8).

Segundo CARVALHO (1939: 9) é de hábito dividir a cidadania como direitos civis, políticos e sociais. Percebe-se que o cidadão pode ser classificado em três formas: O cidadão pleno, incompleto e o não cidadão.

O cidadão pleno é aquele que possui os três direitos, que são os direitos civis, políticos e sociais. Já o cidadão incompleto é aquele que não possui todos os três direitos e sim somente alguns direitos e o não cidadão é aquele que não possui nenhum direito.

Os direitos civis são os direitos essenciais a vida : são os direitos à liberdade, à propriedade e a igualdade perante a lei, eles se desdobram em ações como ir e vir, escolha, de divulgar seu pensamento, de não ser preso ou reprimido a não ser pela autoridade máxima competente para tal ação dentro das leis. Então são direitos que estão inseridos em uma justiça em que todos devem seguir, é através dos mesmos que aprova as relações civilizatórias

existentes e que há a existência da sociedade civil que surgiu no desenvolvimento do capitalismo. O direito político refere-se ao direito de votar e ser votado.

Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. (CARVALHO 2001: 10).

Os direitos sociais assegura a participação na riqueza coletiva, incluso no mesmo se insere o direito do trabalho, educação, saúde e aposentadoria. Os direitos sociais podem existir sem a presença dos direitos políticos e civis, pois o direito social de uma sociedade organizada pode diminuir questões como as desigualdades sociais geradas pelo capitalismo e afirmar o mínimo de bem-estar para a sociedade. Os direitos sociais , ao contrário dos outros direitos , surgiram tardiamente já no século XX.

Esse fato tem colocado em xeque o debate sobre o problema da cidadania o que nos faz pensar a respeito da construção democrática . CARVALHO afirma essa problemática pode ajudar a identificar melhor as pedras no caminho da construção democrática, no entanto, ao enxergar essas pedras o individuo estará exercendo a sua cidadania.

Para explicar a cidadania no Brasil é preciso colocar em xeque o contexto histórico desde a sua colonização. Nos três séculos ( 1500-1822) de colonização a população já tinha começado a obter uma cultura e uma religião, dada pelos portugueses, mas apesar de as mesmas ser concedidas por essas características, essas pessoas também foram deixadas analfabetas e em uma sociedade escravocrata. No inicio da colonização os índios também foram alvos da escravidão , mas os mesmos foram libertos de imediato, pois houveram uma lei de proibição e teve oposição firme dos jesuítas. No caso dos índios brasileiros, eles foram aceleradamente dizimados.

O período da escravidão foi à conjuntura mais negativa para a cidadania. Na segunda metade do século XVI os escravos começaram a ser importados.

Os escravos começaram a ser importados, os mesmos foram importados até 1850, 28 anos após a sua independência. ( CARVALHO,2001:19)

A abolição da escravatura em 1888 foi um importante momento que visou o progresso da cidadania, com a abolição os ex-escravos conseguiram incorporar os seus direitos civis, mas essa incorporação foi mais formal que real.

Então era claro perceber que nessa época não existiam cidadãos brasileiros e muito menos a pátria. A melhor atividade que se prestou na colonização foi a produção de açúcar, mas foi nessa produção que abrangeu um grande índice de desigualdade social que se ficou permanente. Exigia-se com essa produção era demandando grande quantidade de mão de obra

e e grandes capitais. A exploração do ouro, criação de gado e a mineração também foram as principais atividades econômicas da época. Mas a mineração e a criação de gado eram usadas mão de obra escrava em menor quantidade, mas todas essas atividades gerava um grande isolamento da população em relação o mundo da administração e da política. O domínio estava na mão do poder privado.

Os escravos eram comparados aos animais, pois os mesmos não tinham direitos civis básicos a integridade física e a liberdade, pois os mesmos eram como mercadorias de seus senhores que lhe compravam. Então os mesmos não se integravam a cidadania, ou seja, não eram cidadãos de direitos e deveres.

Na época de convívio dos escravos existia outra população, essa população era livre, mas não tinha seus direitos civis e da educação, pois os mesmos dependiam dos grandes senhores proprietários de terra, dependiam para morar, comer e trabalhar. Havia casos de fuga dessa população, quando eles fugiam , normalmente era para o interior do país e aí eles acabavam se tornando grandes proprietários.

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os homens bons no período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei. Eram simples pontentados que absorviam parte das funções do Estado , sobretudo, as funções judiciárias. Em suas mãos a justiça, que como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento de poder pessoal. ( CARVALHO. 2001:21)

No entanto, a grande população que precisavam recorrer à justiça apelava aos grandes proprietários quanto à procura de proteção. Recorriam a eles ou ficavam a mercê dos mais fortes. Os escravos não tinham de modo algum acesso à justiça, o que cabia a eles era a fuga e o seu esconderijo que eram chamados de quilombos, que quando o governo descobriam os mesmos eram combatidos.

A situação da cidadania na colônia pode ser resumida em palavras atribuídas por Frei Vicente de Salvador a um bispo de Tucumán de passagem pelo Brasil. Segundo Frei Vicente , em sua história do Brasil, 1500-1627, teria dito ao Bispo: “Verdadeiramente que nesta terra andam as coisas trocadas, porque toda ela não é república, sendo-o cada casa.” Não havia república do Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia repúblicas, isto é , não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e dos particulares. ( CARVALHO, 2001: 23/24)

Na década de 1930 houve um progresso dos direitos sociais, pois foi criado pelo governo um ministério do trabalho , indústria e comércio. Em 1943 surgiram as legislações trabalhistas e previdenciárias.

Os direitos políticos não tiveram tanto avanço, pois o país entrou em instabilidade,

pois o mesmo ficou entre ditaduras e regimes democráticos. Em 1934 Getúlio Vargas toma posse e em 1937 começou um período ditatorial que durou até 1945.

Em 1945 Vargas foi derrubado por militares e os votos populares se iniciam com todo vigor em seu processo eleitoral, esse período ficou conhecido como período populista. Segundo CARVALHO esse período foi o mais democrático diante de toda a história do Brasil, pois pela primeira vez houve o voto popular. Esse fato deu-se por fim em 1964 onde começa o período da ditadura militar, onde muitos direitos foram rompidos e principalmente a liberdade de expressão.

O regime ditatorial promoveu a organização sindical mas o fez dentro de um arcabouço corporativo, em estreita vinculação com o Estado. ( CARVALHO, 2001:88)

A partir de 1945 emerge os movimentos sociais, surgem consigo uma nova identidade nacional que foi um dos mecanismos que ajudou a promoção da solidariedade nacional , acima das lealdades sociais e os movimentos de esquerda que defendiam as teses nacionalistas, essa teses nacionalistas consistiam em uma consciência coletiva de nação. Esse nacionalismo exigia participação popular ativa. O movimento de 1930 e as campanhas nacionalistas de 1950 na defesa do monopólio estatal do petróleo foram um exemplo de participação nacionalista. Na década de 1930 houve um avanço no que diz respeito aos movimentos políticos, onde as mobilizações atingiam vários Estados e englobava aos grupos sociais que eram compostos pelos operários, mas começaram a existir também outros grupos sociais que eram compostos pela classe média, industriais, militares e oligarquias. Eles se organizavam por sindicatos e associações, através desde surgem vários partidos políticos e consigo surgiu os grandes movimentos políticos de massa no Brasil. Os movimentos de massa que levaram ao fim da primeira república, os mesmos tinham uma visão ideológica e social, após a vitória ainda houve lutas entre jovens militares e as oligarquias, essa disputa tinha por objetivo controlar o governo que estava posto, os jovens militares objetivavam reformas mais profundas que atingiam os interesses das oligarquias que tinham sua positivista e almejavam a produção e tinha uma ideologia de avanço industrial. E os jovens militares almejavam uma reforma agrária.

Os reformistas pediam a redução do poder das oligarquias por meio da centralização política e da representação classista no congresso, pediam o controle sobre as polícias militares dos Estados, o fortalecimento das forças armadas e da defesa nacional; pediam uma legislação sindical e social, uma política de industrialização e de reforma agrária. (CARVALHO, 2001:98).

Com esse fato as oligarquias sofreram várias ameaças.

Em 1933 em São Paulo nasce novas regras eleitorais, uma delas foi à emergência do

voto secreto, criado pela justiça eleitoral, o mesmo foi criado com o objetivo de reduzir fraudes.

O voto secreto protegia o eleitor das pressões dos caciques políticos ; a justiça eleitoral colocava nas mãos de juízes profissionais a fiscalização do alistamento, da votação, da apuração dos votos e o reconhecimento dos eleitos. O voto secreto e a justiça eleitoral foram conquistas democráticas. Houve também avanços na cidadania política. Pela primeira vez , as mulheres ganharam o direito ao voto. (CARVALHO, 2001:101).

O código eleitoral também ganhou outra conquista que foi o começo de uma representação classista com a eleição realizada pelos delegados escolhidos pelos sindicatos.

Foram eleitos 40 deputados classistas, 17 representando os empregadores, 18 os empregados, três os profissionais liberais e dois os funcionários públicos. (CARVALHO 2001:101).

Essa conquista foi elaborada com o objetivo de diminuir o domínio dos donos de terras e das oligarquias estaduais , no congresso nacional.

Getúlio Vargas foi afirmado na presidência pela constituinte e elaborou uma constituição que inaugurou um capítulo acerca da ordem econômica e social, mas tirando esse capítulo a constituição era totalmente liberal e logo o governo a criticou, pois esse capítulo para o mesmo estaria diferente conforme da política dominante do Brasil e no mundo. À frente essa crítica havia um medo de o liberalismo desaparecer, pois o mesmo se encontrava em crise. Com o aparecimento dessa constitucionalização do Brasil as lutas políticas começam a avançar e assim foi concebido dois profundos movimentos políticos que foi um de esquerda e outro de direita , o de esquerda era chamado de Aliança Nacional Libertadora (ANL) e era comandado por Luís Carlos Prestes e o de direita era a Ação Integralista Brasileira (AIB) , que era comandado por Plínio Salgado . Esses dois partidos se discordavam ideologicamente em alguns assuntos, ambos lutavam e se manifestavam pelas ruas entre o fascismo e o comunismo, ambos os partidos se pareciam, pois os dois eram movimentos políticos de massa e ambos eram opostos ao localismo e almejavam o fortalecimento do governo , eram contra o liberalismo, eram a favor de um Estado intervencionista e recomendavam uma intervenção do Estado. Os dois partidos eram compostos por classes médias urbanas, ou seja, aquela classe que se sentiam prejudicados com as oligarquias.

Em 1930 os direitos sociais conseguiram grandes avanços frente aos problemas trabalhistas e sociais, pois venho consigo a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que foi consolidada no Estado Novo, que ocorreu em 1937, foi um grande avanço no que diz respeito à cidadania e a CLT se encontra forte até os dias atuais.

O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de

precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. (CARVALHO, 2001 : 110).

Na primeira república com o liberalismo era inadmissível o papel do Estado no âmbito trabalhista e na área social era limitado, então podemos dizer que após a década de 1930 houveram avanços nessas áreas, ampliando assim maior participação política em prol de avanços a conquista da cidadania. Mas ainda havia um pensamento positivista nessa época no que diz respeito aos proletariados, os positivistas ortodoxos brasileiros pensavam como Auguste Comte (1798-1857) que foi um filósofo francês, conhecido como pai da sociologia e fundador do positivismo. Comte pensava que o objetivo principal da política moderna era incorporar o proletariado à sociedade por intermédio dessas medidas de proteção ao trabalhador, pois assim haveria cooperação dos trabalhadores e patrões sem que haja um conflito entre os mesmos. Tanto o patrão quanto o trabalhador deveriam operar de acordo com os interesses da sociedade. No entanto os positivistas ortodoxos brasileiros seguiam essa direção.

Em 1931 foi originado o Departamento Nacional do Trabalho e em 1932 foi estabelecido a jornada de oito horas de trabalho na indústria e no comércio e também foi regulamentado o trabalho feminino, mas o trabalho noturno das mulheres eram proibidos e também nessa mesma época foi estabelecido os salários iguais de homens e mulheres .

Em 1932 foi regulamentado o trabalho para menores e também surgiu a carteira de trabalho.

No mesmo ano de 1932 foi criada a carteira de trabalho, documento de identidade do trabalhador, muito importante como prova nas disputas judiciais com os patrões. Essas disputas encontraram um mecanismo ágil de arbitramento nas comissões e juntas de conciliação e julgamento , criadas também em 1932 como primeiro esboço de uma justiça de trabalho. (CARVALHO, 2001:112).

Entre 1933 e 1934 foi regulamentado a lei de férias sob condição efetiva para bancários, industriários e comerciários.

Na Constituição de 1934 foi confirmada a jornada e oito horas e estipulou um salário mínimo que só entrou em vigor em 1940, o salário mínimo objetivava a ajudar chefes de família a suprir suas necessidades básicas. A criação da CLT teve um embate entre trabalhador, empregadores e Estado. Na área da previdência houve avanços também que são de extrema importância destacar, esses avanços ocorreram a partir de 1933, pois nesse ano foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM) que dão continuidade as Caixas de aposentadoria e Pensão criadas na década de 1920, pois no ano de 1923 é aprovada

a lei Eloy Chaves onde se instituí as caixas de aposentadorias para algumas categorias de trabalhadores, como Ferroviários e marítimos que funcionam como um seguro.

As CAPs as formas originárias da previdência social brasileira , junto com os institutos de aposentadoria e pensão (IAPs), sendo o dos funcionários públicos o primeiro a ser fundado em 1926. (BEHRING, 2008:80).

Após a criação dos IAPMs, vieram os Institutos dos Bancários (IAPB) e os dos comerciários (IAPC) , e em 1934 foram criados os Institutos de Aposentadorias dos Industriários , em 1936 os IAPETEC que eram dos empregados de transporte e cargas e em 1938 o da Estiva (IAPE) e nesse mesmo ano surgiu também O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE).

Então podemos dizer que a previdência social nessa época atendeu as demandas reivindicadas dos trabalhadores. Os IAPs tinham recursos do governo, dos empregadores e dos proletariados, todos esses institutos permitiam a aposentadoria aqueles trabalhadores que tivessem problemas para trabalhar, problemas estes como invalidez , A aposentadoria também poderia ser concedida sob pensão aos dependentes em caso de morte do trabalhador .Os IAPs mais ricos concediam aposentadoria por tempo de trabalho, auxílio médico hospitalar e auxílio em caso de doença ou morte.

Ao lado do grande avanço que a legislação significava, havia também aspectos negativos. O sistema excluía categorias importantes de trabalhadores. No meio urbano ficavam de fora todos os autônomos e todos os trabalhadores (na grande maioria, trabalhadoras) domésticos. ( CARVALHO, 2001:114).

Podemos dizer que esses institutos constituíram de um avanço na garantia de direitos dos trabalhadores, mas o mesmo também obteve aspectos negativos, pois o sistema também excluía os trabalhadores autônomos e domésticos, pois os mesmos não faziam parte de sindicatos, portanto, não faziam parte da previdência. Os trabalhadores rurais também ficavam de fora. Como tinha essa seletividade, os Institutos eram executados como privilégios e não como direitos de todos. Wanderley Guilherme dos Santos<sup>3</sup> caracteriza esse fato como cidadania regulada, pois há uma regulamentação de condições para a acumulação do capital, pois essa cidadania é limitada as restrições políticas.

Em 1943 começaram a implantar uma ideologia do trabalho enquanto uma forma de dignidade e de transformação do trabalhador em um novo cidadão.

---

<sup>3</sup> Wanderley Guilherme dos Santos é Ph.D. pela Universidade de Stanford, Estados Unidos. Professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro e publicou o livro: Cidadania no Brasil o Longo caminho, onde o mesmo se preocupou em escrever sobre os problemas que atrasam a vivência da cidadania no Brasil.

A partir de 1943 o ministro do trabalho , Alexandre Marcondes Filho começou a transmitir pelo rádio, durante a Hora do Brasil, uma série de palestras dirigidas aos trabalhadores. O programa era de transmissão obrigatória por todas as rádios. Nele creditava-se ao Estado Novo o estabelecimento da dignidade do trabalho e do trabalhador e a transformação em homem novo, em novo cidadão, de quem antes era excluído da comunidade nacional. Eram citadas as leis trabalhistas e previdenciárias , e outros programas como os de construções de casas populares e de ofertas de alimentação barata. O regime era apresentado como identificado com o povo e, como tal, democrático. ( CARVALHO, 2001:125).

O período Vargas ficou conhecido como populista, pois o mesmo era visto como o “pai dos pobres”, porque se aproximava dos sindicatos e trabalhadores e com isso utilizava de tudo para que o tivessem o apoio das classes subalternas. O mesmo foi derrubado em 1945 por seus ministros militares, mas se reelegeu e ganhou novamente. Na era Vargas se encontrava à chamada cultura política brasileira, pois a ênfase dos direitos sociais era dissociada como um favor que em troca deste a pessoa retribuía o mesmo com lealdade. E assim a concepção de direito era negada.

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo , mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora. (CARVALHO, 2001:126).

Podemos dizer que foi em 1946 que o Brasil obteve a primeira experiência democrática dada em sua constituição que houve a liberdade de imprensa e de organização política que ocorreu até 1964 que foi a ano que começou governo da Ditadura Militar, nesse mesmo governo foi aprovada a primeira lei de greve que antes a mesma só era estabelecida pela autorização da Justiça do trabalho.

Como em 1937, o rápido aumento da participação política levou em 1964 a uma reação defensiva e à imposição de mais um regime ditatorial em que os direitos civis e políticos foram restringidos pela violência. Os dois períodos se assemelham ainda pela ênfase dada aos direitos sociais , agora entendido aos trabalhadores rurais, e pela forte atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. (CARVALHO, 2001:157).

De acordo com CARVALHO (2001:157) Na política a diferença entre o período de 1937 e 1964 foi a manutenção do funcionamento do congresso e das realizações das eleições no regime implantado de 1964.

O período pós 64 se caracteriza como período com restrições de direitos, os direitos sociais eram tratados repressivamente. Podemos caracterizar as três fases dos governos militares. De 1964 a 1968 houve o governo do General Castelo Branco e o primeiro ano foi governado pelo general Costa e Silva , define-se como um governo com alto teor de repressão das forças armadas aos direitos sociais, houve a queda do salário mínimo e o mesmo lutava contra a alta da inflação, enfim foi um governo altamente liberal. A segunda fase vai de 1968 a 1974, esse período foi dominado pelo militares mais repressivos e brutais que eram

comandados pelo general Garrastazu Médici , esse período foi o mais repressivo em torno da política, a economia crescia arduamente, mas o salário mínimo decrescia o que favorecia um aumento das desigualdades sociais. E a terceira fase se inicia em 1974 e tem seu termino em 1985 com a entrada de Tancredo Neves que foi eleito indiretamente, nessa fase na economia houve a crise do petróleo no início dos anos 80, em relação aos outros anos de ditadura houve uma melhora, porque as leis de repressão começam aos poucos a serem revogadas.

Após essa breve contextualização histórica é importante ressaltar as ocorrências de base política que ocorria nesse momento ditatorial no que diz respeito à busca da cidadania, é importante analisar a razão de os militares voltarem a assumir o governo nessa fase, pois a presença dos militares no governo já começava na proclamação da república e as oligarquias (1930) construíram um sistema parecido que era o coronelismo e que Vargas na época com seu governo populista ele dividia seu governo em dois polos que eram de um lado os nacionalistas e do outro os populistas, como já ressaltamos esse governo populista de Vargas nega a concepção dos direitos sociais como direitos , caindo então no favor e benemerência , fazendo com que haja uma troca reciproca de lealdade. José Murilo de Carvalho explicita o porquê os militares assumiram o poder nessa fase de maneira repressiva:

Pode-se explicar a atitude mais radical em 1964 pela ameaça que a divisão ideológica significava para a sobrevivência da organização militar. Para fazer o expurgo dos inimigos, era necessário controlar o poder. Mas havia razões também menos corporativas. ( CARVALHO 2000: 159).

Os inimigos de Vargas se prepararam para assumir o governo na Escola superior de Guerra e lá os mesmos tinham uma doutrina de segurança nacional e se aproximaram ao Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES). O IPES era contra o comunismo e almejava o capitalismo, o mesmo foi criado em 1962 por empresários do Rio de Janeiro. O instituto orientava sobre várias reformas econômicas e sociais, então suas ideias foram colocadas em prática no governo militar.

Os instrumentos legais da repressão foram os “atos institucionais” editados pelos presidentes militares. O primeiro foi introduzido logo em 9 de abril de 1964 pelo General Castelo Branco . Por ele foram cassados os direitos políticos, pelo período de dez anos, de grande número de líderes políticos, sindicais e intelectuais e de militares. Além das cassações, foram também usados outros mecanismos, como a aposentadoria forçada de funcionários públicos civis e militares. Muitos sindicatos sofreram intervenção, foram fechados os órgãos de cúpula do movimento operário, como o CGT e o PUA. Foi invadida militarmente e fechada a UNE, o mesmo acontecendo com o ISEB . (CARVALHO: 2001:160).

A Cidadania então nesse período estava restrita, pois os movimentos políticos que na década de 1930 lutavam em prol de direitos e estavam sendo reprimidos com violência, os militares restringiam a liberdade de expressão dos indivíduos.

Como José Murilo de Carvalho coloca que os instrumentos de repressão foi estipulados pelos Atos Constitucionais. Em Outubro de 1965 nasce o Ato Institucional nº 02 que extinguiu a candidatura direta do presidente e desintegrou os partidos políticos criados a partir de 1945. Aumentou também o poder do presidente, pois o mesmo ganha o poder de demitir funcionários públicos e militares e a intervir nos Estados. Podemos analisar um autoritarismo crescente presentes nesse Ato Constitucional.

Em 1968 readquiriu um autoritarismo, pois reviveu os movimentos populares que voltaram a se mobilizar contra o governo. Esses movimentos populares eram formados por operários e estudantes.

As greves marcaram a mobilização dos operários na época. Os estudantes também participavam das mobilizações, um dos marcos desses acontecimentos foi a morte do estudante Edson Luís que foi um estudante militante que faleceu assassinado cruelmente por policiais militares durante uma manifestação que ocorria contra o regime autoritário.

Esse foi um exemplo de repressão de cidadania que era exposta nesse momento, pois o estudante estava somente exercendo sua cidadania lutando em busca de direitos, mas sua cidadania nesse momento foi reprimida com uma forma autoritária e cruel. Nesse mesmo ano foi criado o Ato Institucional nº 5 que foi o mais repressivo de todos, pois o mesmo nivelou os direitos civis e políticos. Em 1969 Médici toma o poder e coloca um governo bastante repressivo, onde o mesmo estabelecia medidas de pena de morte por fuzilamento. Em 1970 houve a censura prévia nos meios de comunicação, ou seja, antes da mídia, jornal ou livros publicar notas sobre o governo, o mesmo deveria ser submetido e com isso era abolida a liberdade de expressão e opinião.

Analisando o governo ditatorial é notório destacar que no presente contexto a afirmação da cidadania estava extremamente ameaçada de um modo autoritário e repressivo, onde era negada a liberdade de expressão política. Os direitos eram estritamente extintos. Nos dias atuais ainda podem ser encontrados os vestígios dessa cultura política brasileira, cultura essa arraigada pelo autoritarismo, mas não em grande escala como no período ditatorial. No entanto é negada a expressão da cidadania e da democratização.

Segundo levantamento de Marcos Figueiredo, entre 1964 e 1973 foram punidas, com perda de direitos políticos, cassação de mandato, aposentadoria e demissão, 4841 pessoas, sendo maior a concentração de punidos em 1964, 1969 e 1970. (CARVALHO:2001:164).

Órgãos estudantis e sindicais também foram alvos da ação repressiva. Existem dados apenas para as intervenções nos sindicatos ocorridas em 1964 a 1970. Foram ao todo 536 intervenções, sendo 483 em sindicatos, 49 em federações e quatro em

confederações. Quase todas concentravam-se em 1964 e 1965, indicação de que, eliminada a cúpula sindical, pouco restou do movimento. (CARVALHO: 2001:164/165).

Em 1970 voltam-se aos poucos as conquistas política, pois o governo do general Ernesto Geisel começou a dar retorno aos poucos à esperada democracia, o mesmo revogou o AI-5 com a volta dos políticos que estavam exilados, deu fim a censura dos meios de comunicação como jornal, livros e a mídia e em 1974 o mesmo deu mais liberdade à propaganda política para a oposição se expressar, onde se deu aí um espaço para a liberdade de expressão. Em 1978 o congresso votou pelo fim da AI-5 e o fim da censura nos rádios, televisão, jornais e livros e restabeleceu o habeas corpus para crimes políticos. Com as aprovações de medidas mais flexíveis relacionados aos direitos sociais. Em 1974 houve uma melhor abertura onde surgiram movimentos sociais e vários partidos políticos.

Em 1977 começou uma campanha salarial realizada pelos operários, nessa mesma época surgiu o Partido dos Trabalhadores e também surge o movimento sindical. A Campanha salarial que os trabalhadores reivindicavam era para o reajuste de salário. Nesse contexto houve greves que objetivavam o reajuste de salários, as greves abarcaram não só o Estado de São Paulo, mas se espalhou em outros locais do Brasil e a mesma também abrangiam outras categorias profissionais como os trabalhadores rurais.

A inovação do movimento sindical veio sobretudo dos operários de setores novos da economia que se tinham expandido durante o “milagre” do período Médici: o de bens de consumo durável e de bens de capital. Eram os metalúrgicos de empresas automobilísticas multinacionais e de empresas nacionais de siderurgia e máquinas e equipamentos, concentrados nas cidades industriais ao redor de São Paulo. (CARVALHO, 2001:180).

Em 1984 ocorreram as diretas já que foi uma das maiores mobilizações já realizadas nesses 21 anos de governo militar, a mobilização objetivava forçar o governo para a aprovação da constituição que concedia as eleições diretas, com o intuito de redemocratização do País, foi um movimento nacionalista e forte que envolveu vários Estados, mas apesar disso no final não obteve um bom resultado, pois se votaram contra.

Faltaram 22 votos para a maioria de dois terços em favor da ementa. Os 55 votos dissidentes do PDS não foram suficientes para a vitória das diretas. Apesar da frustração, a campanha das ruas não foi inútil. A oposição lançou o experiente Tancredo Neves, governador de Minas Gerais como candidato para enfrentar o candidato oficial. (CARVALHO, 2001:189).

No entanto houve uma nova eleição onde a vitória foi de Tancredo Neves e assim terminou os governos militares.

Analisando o período do Estado Novo e do Governo militar com a construção da cidadania podemos dizer que no Estado novo de Vargas era privado de direitos políticos que

eram substituídos com o paternalismo social o que negava o conceito de direitos e da busca da cidadania. Já no governo militar o que se destacava era o autoritarismo e a repressão de direitos políticos, mas os havia um aumento que se dava de forma lenta aos direitos sociais.

Pode-se dizer que o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social. Na década de 30, sobretudo durante o Estado Novo, a tática teve grande êxito, como atestam a popularidade do Vargasismo e sua longa vida na política nacional. O corporativismo sindical e a visão do poder executivo como dispensador de benefícios sociais ficaram gravados na experiência de uma geração inteira de trabalhadores. A eficácia da tática foi menor no período militar. ( CARVALHO: 2001:190).

Podemos observar também que as políticas sociais colocadas no governo militar eram de caráter corporativistas, podemos citar como exemplo a unificação do sistema previdenciário que tinham interesses corporativistas dos sindicatos.

Com a cúpula sindical se politizara muito nos anos 60, a racionalização previdenciária significou para ela uma perda política e, portanto um custo para o governo. ( CARVALHO, 2001:191).

Finalizando esse capítulo podemos analisar que a cidadania nesse contexto começou com um Estado populista da década de 30, onde os direitos eram objetivados como um favor e em troca desse favor o cidadão lhe deveria lealdade, então os trabalhadores dessa época não se reconhecia como classe. A pobreza caía nas mãos da caridade e da filantropia. Nessa época também emergia ações clientelistas que consiste na troca de favores, negando assim a democratização. Já nos 21 anos de governo militar a questão social voltava a ser caso de polícia, pois havia uma repressão dos direitos políticos e da liberdade de expressão, essa repressão era dada de maneira violenta. Então os indivíduos não tinham direito a exercer sua cidadania. Somente na década de 1980 que os movimentos populares ganharam força e se organizavam e foi ganhando forças políticas para o exercício da cidadania.

### **1.3 CIDADANIA NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL 1988.**

Após a conquista das eleições diretas foi promulgada em 1988 a constituição chamada de “constituição cidadã” , pois o principio da cidadania foi instaurado.

A constituição de 1988 eliminou o grande obstáculo ainda existente à universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos. (CARVALHO: 2001:200).

A constituição foi um mecanismo de cidadania, porque através da mesma, vários direitos foram conquistados, podemos citar como exemplo a ampliação do direito a voto para analfabetos e também para maiores de 16 anos, pois antes só poderiam votar o cidadão que fosse maior de 18 anos de idade. A mesma também ampliou os direitos sociais como a fixação do salário mínimo para aposentados e pensionistas. A questão do voto como podemos observar aumenta a conquista da democracia representativa, ou seja, a representação é

realizada por eleição de um representante para representar o coletivo.

A prática aqui também teve altos e baixos. Indicadores básicos de qualidade de vida passaram por lenta melhoria. Assim por exemplo, a mortalidade infantil caiu de 73 por mil crianças nascidas vivas em 1980 para 39,4 em 1999. A esperança de vida ao nascer passou de 60 anos em 1980 para 67 em 1999. O progresso mais importante se deu na área da educação fundamental, que é fator decisivo para a cidadania. O analfabetismo da população de 15 anos ou mais caiu de 25,4% em 1980 para 14,7% em 1996. A escolarização da população de sete a 14 anos subiu de 80% em 1980 para 97% em 2000. O progresso se deu, no entanto, a partir de um piso muito baixo e refere-se sobretudo ao número de estudantes matriculados. (CARVALHO: 2001:206).

No entanto podemos dizer que a partir da constituição de 1988 houve melhorias nas condições de vida do cidadão, apesar que na década de 1990 ocorreu uma contrarreforma do Estado que ocasionou uma restrição das conquistas de 1988.

A Seguridade Social emerge na constituição de 1988 para inscrever a proteção social de acordo com a necessidade de garantir a toda à população o direito à cidadania.

Pois Seguridade é um termo cujo se tornou corrente a partir dos anos 40, no mundo desenvolvido e particularmente na Europa para expressar a ideia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. Significa que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado coloca em dificuldades. Ou seja, significa que o risco a que qualquer um em princípio, está sujeito- de não conseguí prover seu próprio sustento e cair na miséria- deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. Por isso, a seguridade social em países avançados fica de uma forma ou de outra, nas mãos do Estado. (VIANNA, 1994:91).

A Seguridade Social no Brasil integra a Previdência, Saúde e Assistência Social, pois assim mantem-se um único orçamento e uma única gestão que tem por objetivo uma proteção universal e democrática, mas com a contrarreforma da década de 1990 a seguridade social se contradiz com sua colocação na constituição de 1988, pois a mesma se encontra até os dias atuais despolitizada.

Os anos de 1990 até os dias de hoje têm sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência. ( BEHRING, 2008:147).

Essa contrarreforma que autora Elaine Rossetti Behring destaca é ocasionada pelo neoliberalismo que teve inicio no governo Fernando Collor e deu continuidade no governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma era conduzida a favor do crescimento do mercado. Era posto que a causa da crise fosse culpa dos problemas sociais e assim o governo tomou medidas opostas a constituição de 1988. No entanto o governo tomou medidas de privatização dos serviços públicos, o que gerava a precarização das políticas sociais e das condições de trabalho.

Tratou-se como se pode observar de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiros eram apontados

como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros- a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada-, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. O principal documento orientador dessa projeção foi o plano diretor da reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então frente do ministério de Administração e da Reforma do Estado ( MARE). ( BEHRING, 2008:148).

No entanto, na atualidade as políticas sociais se encontram ainda fragilizadas e precárias , pois esse fato decorre da historicidade decorrente da contrarreforma ocorrida na década de 1990 que fragilizou a constituição de 1988 que apontava na ampliação de conquistas de direitos.

Podemos afirmar que a abrangência dos movimentos sociais contribuiu para a conquista da cidadania. Colocando em questão todo esse contexto de constituição de 1988 e da década de 1990, podemos perceber que a ideia de cidadania se torna contraditória e a mesma passa a possuir várias definições.

De fato a ideia de cidadania admite-se múltiplos sentidos, cada qual envolvendo um modo de organização da sociedade civil e de relação dos sujeitos sociais e políticos com o Estado. ( LEITE, 1993: 9).

De acordo com a autora Marcia da Silva Leite (1993:9) a cidadania possui significados diferenciados, pois quando se fala em direitos civis a cidadania é capaz de decidir sobre os limites entre o autoritarismo e a autoridade estatal legítima. Quando a mesma se realiza em termos sociais podem-se obter interesses em atender as necessidades das classes subalternas, no entanto haverá a busca para sua afirmação cidadã. Quanto ao plano político é notório que haverá a conquista democrática.

[...] o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado. (DAGNINO, 2002: 279).

Em suma vimos que a relação entre a cidadania e democracia nesse contexto contém significados contraditórios, pois o conceito de cidadania é retornado a sua base liberal, negando sua concepção dotada na década de 1980, pautada na garantia de direitos sociais, havendo uma oposição entre cidadão pobre e cidadão consumidor, existindo, no entanto uma ideologia de que os serviços privados são melhores que o público. Enquanto o cidadão pobre irá ter acesso à política pública para suprir suas necessidades, o cidadão consumidor irá procurar suprir as suas necessidades através do mercado. No entanto as questões como a saúde e assistência que na verdade é uma questão coletiva, se torna individual, negando assim o conceito de democratização. Ainda assim esse contexto neoliberal abordado não valoriza a participação social e nem a democracia radical. O conceito de participação social nesse

contexto também se encontra com significado contraditório, pois a mesma permanece sob a óptica do voluntarismo e da solidariedade, com isso é colocado em xeque à despolitização das lutas sociais.

## **2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITOS SOCIAIS: ROMPENDO COM A FILANTROPIA?**

Nesse capítulo abordaremos o contexto histórico da política de assistência social começando pelos anos de 1930 até 1980. Na segunda seção apresentaremos uma breve questão sobre a democratização a partir da constituição federal e finalizamos o capítulo com os aparecimentos dos conselhos de Assistência Social no Brasil.

### **2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL - BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS ANOS 30-80**

Na década de 1930, a assistência social ficava nas mãos da caridade e da filantropia, com conotação no clientelismo político. A mesma não tinha a concepção de direito, a pobreza e a miséria era naturalizada, o indivíduo que não trabalhasse era considerado vagabundo, então, havia a culpabilização dos indivíduos que se encontravam nessas condições. A assistência social só se torna direito após a constituição de 1988, onde a mesma é considerada Como política pública compondo a seguridade social junto a Saúde e a Previdência Social. Essa conquista foi fruto das lutas populares que conseguiram colocar suas demandas a serem pensadas e atendidas.

A assistência Social chega primeiro, junto aos segmentos dos excluídos, através da conjugação de esforços dos próprios excluídos. Através das entidades sociais privadas e das agências públicas, urbaniza-se favelas, perfura-se poços de água potável, instala-se creches, serviços de saúde, programas de geração de renda. Ao mesmo tempo mobiliza e organiza a população dos excluídos para conquistar e usufruir serviços sociais necessários a sua reprodução. Nesta direção processa a restituição da cidadania pela participação política destes e pelo reconhecimento dos seus direitos sociais. (SPOSATI, 1995: 27).

A década de 1930 e 1940 tem um contexto marcado por transformações socioeconômicas, pela passagem da agro exportação para o urbano industrial.

Nesse mesmo contexto, ocorre também um profundo reordenamento no que diz respeito às funções do Estado Nacional, quando o Estado passa a assumir mais extensivamente, a regulação e provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programa de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo. ( NEPP, 1994).

Podemos ressaltar que o Estado é o responsável pelo desenvolvimento econômico , o mesmo prioriza o mercado , mas também se torna responsável pela proteção social.

Nesse contexto, o padrão de cidadania desenvolvido tinha por base o mercado de trabalho, rigidamente controlado pelo Estado. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, forjou-se uma *cidadania regulada* ( Santos, 1987) , restrita ao meio urbano, numa sociedade marcada pela fragilidade de disputa entre interesses competitivos. (YAZBECK, 2008:26).

No entanto, a proteção social que foi consolidada pelo Estado se expande nos anos de 1970 e 1980 com características autoritárias e os programas e os serviços sociais não eram propostos como direitos e sim como recompensa. A constituição de 1988 foi um processo de ampliação e avanço democrático, mas como visto anteriormente a mesma foi ameaçada pela contra reforma do Estado em 1990.

A partir da constituição de 1988 a assistência social se tornou objeto de estudo e pesquisas e possibilitou a participação ativa na defesa dessa política como direito, pois a política de assistência social passou a ser considerada como um direito.

A Assistência Social começa a ser reconhecida como política pública através da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS de nº 8.742 de Dezembro de 1993, pois a mesma está assegurada nos princípios de descentralização e participação social e visa à expansão da proteção social brasileira e da melhoria das condições de vida da população atendida. É através dessa lei que é criado também o Sistema Único de Assistência Social- SUAS<sup>4</sup> que atribui responsabilidades, competências, padrões de atendimento, mecanismos para provisão de recursos necessários ao financiamento da oferta e proteção da política. Após a assistência social ser reconhecida legalmente como um direito social através da Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS o Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS é instituído com o objetivo de consolidar a política de Assistência Social como política estatal e o mesmo começam a decidir também parâmetros objetivos de distribuição de recursos entre os serviços sócioassistenciais e os Estados, Distrito Federal e municípios visando assim assegurar uma relação contínua entre serviços, projetos, programas e benefícios com intuito de fortalecer uma relação democrática através do acompanhamento e monitoramento dessa execução.

Para a efetivação da Assistência Social como política pública, contudo, é imprescindível sua integração e articulação à seguridade social e às demais políticas sociais. (CEFESS, 2013: 07).

O SUAS indica que as ações sociais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

O serviço de Proteção Social Básica objetiva a prevenção de situações de riscos sociais ou de vulnerabilidade social e visa promover o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, no entanto, esse atendimento é destinado aos indivíduos que vivem em

---

<sup>4</sup> De acordo com o mapeamento do Censo Suas 2010: “A maior parte dos municípios brasileiros – 94% - já possui conselhos, o que indica um avanço em termos de espaço de participação da sociedade civil para de alguma forma influenciar e fiscalizar a implementação das políticas públicas nessa esfera.” (CENSO SUAS, 2010: 101).

situações de pobreza ou com debilidades de vínculos afetivos e de pertencimento social.

De acordo com A Política Nacional de Assistência Social – ( PNAS 2004: 34) “ prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverão incluir as pessoas com deficiência a ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõe a proteção social básica, dada a natureza de sua realização.”

Os Serviços de Proteção Social Básica são ofertados nos Centros de Referência a Assistência Social – CRAS<sup>5</sup>, nas entidades e Organizações de Assistência Social localizada na área de maior abrangência de usuários que necessitam da prestação desse serviço sócioassistencial.

O SUAS também oferta ações de proteção Social Especial, a mesma objetiva a proteção a indivíduos que já tiveram seus direitos violados e seus vínculos afetivos rompidos, no entanto esse serviço visa colocar estratégias de atenção sóciofamiliar pretendendo executar a reestruturação familiar significando assim um fortalecimento da conquista da autonomia do usuário e reinserir o mesmo a sociedade como cidadão possuidor de direitos. De acordo com a Política Nacional De Assistência Social – PNAS (PNAS, 2004: 37) “ A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigo dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias para as novas modalidades de atendimento.”

A proteção social especial são caracterizadas por serviços de média complexidade e de alta complexidade.

São classificados serviços de média complexidade aqueles que ofertam atendimento a indivíduos e famílias que seus direitos já foram violados, mas seus vínculos familiares e sociais não foram rompidos. Os serviços de Proteção Social Especial de média complexidade são ofertados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Os mesmos

---

<sup>5</sup> De 2007 até 2010 houve um crescimento da quantidade de CRAS para cada município, sendo mais significativo nas regiões Sul e Centro-Oeste, que apresentaram uma diferença entre as médias de CRAS por município de 0,5 (0,4 para 1,0) e 0,5 (0,7 para 1,2), respectivamente. Tal expansão se tornou mais homogênea a distribuição de CRAS no país e possibilita melhor atendimento a população brasileira.” 9 ENSO-SUAS 2010: 20) Esses dados citados do Censo SUAS 2010 mostra que após a criação do SUAS a assistência Social se desenvolveu e se constituiu realmente como um direito.

garantem proteção integral e atende os indivíduos e famílias que tiveram seus direitos totalmente violados e seus vínculos familiares e sociais rompidos. Como unidade de atendimento a esses indivíduos tem-se as casas-lares, repúblicas, albergues, medidas sócio educativas restritivas e privativas de liberdade, semiliberdade e internação provisória e casas de longa permanência.

No entanto, através da legislação citada, a Assistência Social é reconhecida como Política Pública de direito do cidadão. A mesma foi resultado da constituição de 1988 e incluiu a política de assistência social no sistema de seguridade social, ela tem por objetivo garantir mínimos sociais a quem dela necessitar. A política de assistência social passa a ser considerada como direito, negando a perspectiva da filantropia que era presente na década de 1930.

A Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. (PNAS, 2004:15).

De acordo com OLIVEIRA (2003:20): A partir da existência desse novo modelo da Assistência social é que são implementados os primeiros conselhos paritários e deliberativos dessa política. O processo de democratização da assistência social visa cessar os traços clientelísticos hoje existentes, o que se torna um desafio, pois na atualidade é possível perceber esses traços nos espaços dos conselhos, espaços esses que visam à democratização. Quando ocorre o clientelismo nesses espaços coincide em uma despolíticação, visto que, os conselhos são uma conquista de lutas de classe em prol de garantia de direitos.

Essa cultura política, especialmente no caso da assistência social, vem sendo construída ao longo de um percurso histórico marcado pelo embate entre posições políticas e ideológicas conflitantes, que a definem, prioritariamente, sob a lógica do favor, em detrimento de sua confirmação sob a ótica do direito. A tarefa de remover os traços clientelista, que embaça a possibilidade de se efetivar um modelo democrático para a assistência social, não tem sido tarefa de fácil resolução. (OLIVEIRA, 2003:20).

É preciso abolir a ideia que hoje ainda se encontra presente, de que a proteção social dada pelo Estado é assistencialismo, pois a assistência social é uma política que está inserida na seguridade social que foi um direito conquistado pela constituição de 1988 identificando assim o reconhecimento da cidadania.

A assistência social, como política de seguridade, participa da contradição entre a emergência de uma consciência cidadã, com uma intensidade nunca vista entre nós, num estado sem cidadãos que eterniza desigualdades. (YAZBECK, 1998:55).

A cultura política<sup>6</sup> se desenvolve historicamente através do conflito entre posições políticas e ideológicas que demarcam sobre a lógica do favor, em prejuízo de sua afirmação sob ótica do direito, assim ocorrendo sob forma de clientelismo. Como já abordado na década de 1930 havia a presença forte do clientelismo, mas atualmente apesar do contexto atual ser marcado pela ótica da Assistência Social como direito, como exposto através da Constituição de 1988, ainda nos dias atuais podemos perceber que essa cultura política brasileira ainda está presente na política brasileira.

## **2.2 DEMOCRATIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL NA SOCIEDADE BRASILEIRA .**

Podemos conceituar a democracia participativa como o ato da sociedade civil em participar coletivamente e diretamente nas decisões políticas, essas participações ocorrem em espaços públicos nos âmbitos governamentais. Ao participar o indivíduo estará exercendo sua cidadania e estará criando mecanismos para que se realizem deliberações de políticas públicas a fim de suprir as demandas que a população necessita fortalecendo assim um projeto democrático.

A participação popular surge nos movimentos populares nos anos de 1980 com o cunho reivindicativo e assim fortalecendo o projeto democrático. A participação nesse contexto objetivava alcançar a politização da sociedade civil, democratizar o Estado e buscar seus direitos que por muito tempo foram reprimidos pelo Estado autoritário.

Na realidade, argumentamos que esses espaços públicos participativos podem ser vistos como instrumentos eficientes de deliberação de políticas públicas, além de se tornarem uma inovação na gestão do Estado, o qual procura, com a reforma, a penetração cada vez maior da sociedade civil em seu controle e fiscalização. (NEVES ,2005:200).

Marco Aurélio Nogueira (2005: 129)<sup>7</sup> alega que o termo “ participação” possui diferentes conceitos e definições e a mesma é um exercício que se repõe constantemente. Para ele os indivíduos que participam desejam tomar parte de alguma coisa ou ser parte de algo. Os

---

<sup>6</sup> A Cultura Política são orientações que são construídas socialmente e historicamente que se davam através das relações sociais negando a perspectiva subjetivista. A Cultura Política Brasileira ela é marcada historicamente por atos respaldados pelo Favor que se dava, por exemplo, na década de 1930 onde a política de Assistência Social não era ainda reconhecida como um direito e com isso a mesma ficava nas mãos da caridade cristã. O Clientelismo e o Autoritarismo também são pautados por essa cultura e emergia principalmente no período ditatorial pós -64, onde havia uma repressão militar dos direitos e da autonomia da sociedade.

<sup>7</sup> Marco Aurélio Nogueira é Bacharel em Ciências sociais e política, o mesmo é doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo- USP, Pós-doutor pela Universidade de Roma . É professor titular da Universidade Estadual Paulista .O autor discute em sua obra: Um Estado para a Sociedade Civil : Temas éticos e políticos da gestão democrática (2005) o conceito de participação e seus modelos.

mesmos possuem interesses, aspirações e direitos. Logo construindo nesse caminhar uma identidade que traz consigo uma tese e um plano de ação. A participação não só se dá de forma política, a mesma pode dar-se de forma assistencialista, ou seja, de forma despolitizada, pois a mesma possui natureza filantrópica e solidária caindo totalmente em uma perspectiva do não direito. O autor coloca também as outras duas formas de participação que é a eleitoral e a Corporativa.

A participação eleitoral é aquela que é a chamada participação partidária que os interesses a serem atendidos, são de âmbito particular e individual, esse tipo de participação nega a concepção democrática de atender aos interesses da coletividade. A participação corporativa é aquela que atende interesses específicos e individuais que nega também a defesa de direitos coletivos, podemos colocar como exemplo dessa participação o atendimento a interesses de ramos profissionais ou sindicais. Nogueira (2005) coloca a participação política como essencial para a organização da vida social e fundamental para a conquista de direitos sociais visando uma democracia direta e não somente representativa como emerge em uma participação eleitoral, no entanto, é de extrema importância a democracia participativa capaz de intervir a ação entre governantes e governados.

Ao pensarmos em democratização devemos eliminar o caráter elitista e minimalista, pois esse caráter é dado pelo o que chamamos de democracia representativa, como observamos no início do presente trabalho, a democracia representativa consiste no ato de eleger um representante para representar a população. No entanto podemos dizer que esse tipo de democracia possui um conceito liberal, pois a mesma é demandada pelo Estado e é negada a participação direta do cidadão nas decisões públicas. É importante que se tenha um exercício de uma democracia participativa nas decisões públicas do governo, pois assim possibilitará a garantia de direitos como universal.

A participação pode obter riscos de cair em uma política de cooptação partidária, pois se isso ocorrer poderá haver uma negação do fortalecimento do projeto democrático, essa prática partidária pode ocorrer sob forma de clientelismo, como já explicitado no início deste trabalho o clientelismo consiste em trocas de favores, negando assim a democratização, voltando-se para interesses individuais.

Do ponto de vista a participação social e coletiva corre riscos ao enfrentar práticas políticas que colocam obstáculos ao processo de construção democrática, em especial nos contextos em que a prática clientelista é forte tendência, pois ocorre aí um processo de despolitização da participação. Nesse aspecto é que acreditamos que a participação pode se caracterizar como assistencialista e negociada no fortalecimento de uma cultura menos democrática e voltada para interesses

individuais onde o clientelismo tem forte presença nos diferentes contextos legais. (NEVES, 2005:214).

A Sociedade civil se insere no debate político nacional a partir das lutas dos movimentos sociais em prol da construção da democracia e da consolidação da justiça social e equidade social. O termo “ Sociedade social” surge na ditadura militar e a partir da década de 1970 é colocado no vocabulário político e é também de forma teórica, mas o mesmo não era muito comentado pelos intelectuais brasileiros .

No contexto da Ditadura Militar (época da emergência do termo “Sociedade Civil”) surgem as associações civis, no entanto, as décadas de 1970 e 1980 marcaram a história da organização da sociedade civil, nesse contexto também surge a autonomia como elemento central da mesma, essa autonomia se dava através da representação política e com esse surgimento houve uma contraposição aos fatores engendrados no período ditatorial , fatores esses como as relações sociais tratadas por autoritarismo e repressão.

Num primeiro momento, o uso do termo sociedade civil passa a se constituir como eixo de identificação deste vasto campo de atores que se organizavam coletivamente, tornando públicas as suas carências, e reivindicando mais liberdade e mais justiça social, no esboço de um projeto que, naquele contexto, unificava o quadro múltiplo e heterogêneo da organização social, através de uma demanda comum de derrubada do regime autoritário e da construção da democracia. (IDEIAS, 1998:17).

Com o surgimento da sociedade civil os grupos populares começam a ser organizar e colocam publicamente suas questões em foco para discussão e com o objetivo de lutar a favor da garantia de direitos. Os grupos que ganham destaque da sociedade civil foram as entidades religiosas de filantropia, organizações e os movimentos sociais. Então esse contexto de abrangência e de luta da sociedade civil estimulou o crescimento da democracia no Brasil.

Na visão dos teóricos eram os movimentos sociais que fortaleciam a sociedade civil e eram esses agentes sociais que protagonizavam a desejada transformação social , essas organizações eram formadas pelos trabalhadores que lutavam objetivando as conquistas de seus direitos.

Nesta perspectiva as organizações e manifestações coletivas, como as organizações de bairro (associação de moradores, federações, confederações), sindicatos, CEbs, grupos de mulheres etc. tornam alvo privilegiado da atenção e investigação por parte da academia. (IDEIAS, 1998: 19).

Dentre das linhas teóricas, o pensamento de António Gramsci, foi um dos que mais se destacou, Gramsci foi um filósofo militante político italiano que nasceu em 1891 e faleceu em 1937, o mesmo lutava em um partido de massas arraigado no movimento popular concorrendo com a classe burguesa à hegemonia. Hegemonia é um termo criado por Gramsci ao analisar as diferenças que ocorriam entre a classe burguesa e a classe pobre que viviam nas

periferias, ou seja, significa um poder sobre o outro.

Ele formulou o conceito de hegemonia , que combina a força e o convencimento, com peso maior de cada um desses aspectos do poder existente. Quando as classes dominantes passam a apoiar, em grande medida, na capacidade de difundir sua ideologia e fazer com que ela seja assumida pelas próprias classes dominadas e exploradas- ou por uma parte delas -, consegue impor sua hegemonia sobre o conjunto da sociedade, o que dá uma base mais sólida ao seu poder. A esse movimento de cooptação dos dominados pelos dominadores Gramsci chama de “ revolução passiva”, um processo pelo qual se muda a forma da dominação, mas se mantém sua substância. (SADER, 2012:08).

O crescimento dos movimentos sociais se engendra na categoria da sociedade civil e se torna assunto para produção teórica nos anos de 1980, por motivo de alta ativação política dos movimentos sociais e havendo nesse contexto também um embate com o autoritarismo que perpetuavam no contexto ditatorial, nesse período, no entanto o indivíduo tinha sua liberdade completamente limitada. Nos anos de 1980 a política não era mais atividade restrita ao Estado, mas era uma atividade da sociedade.

As novas práticas políticas inauguradas pelos movimentos sociais e as questões que eles apresentavam para a sociedade como um todo redefiniram o espaço da política. Fazer política não era mais atividade apenas do Estado ou dos partidos, mas de toda a sociedade. (IDEIAS, 1998: 20).

Com a sociedade civil lutando junto com os movimentos sociais e assim fazendo política, as relações sociais ganham um novo padrão que rompe com as medidas de cunho clientelistas e autoritárias no que diz respeito aos atendimentos das expressões da questão social. Essas lutas eram também contra as relações hierarquizadas entre governantes e governados. Os movimentos sociais deram base para a construção de um novo padrão de cidadania. Novo padrão este, no que se refere a “direitos a ter direitos”, ou seja, ter direitos ao acesso à política e também de participar nas decisões públicas conquistando sua autonomia e liberdade de expressão.

Os movimentos sociais se redefinem na década de 1990, colocando-se em um novo cenário, pois começam a serem implantadas novas possibilidades da sociedade civil em negociar com o Estado, no entanto, o Estado começa a criar parcerias, institucionalizar os movimentos e as Organizações Não Governamentais – ONGs. O Estado passa a responsabilidade dos atendimentos das expressões da questão social para as empresas privadas, filantrópicas e ONGs. Perante a essas causalidades a sociedade civil começa a ser objeto de disputa política e seus projetos políticos começam a ter sentidos e objetivos antagônicos, nessa perspectiva a sociedade civil passa a não ter a mesma força de antes, pois a mesma nesse período é atingida pela perspectiva neoliberal, porque o mercado começa a ficar como agente regulador do Estado e das relações sociais tendo como ideia básica criticar os

serviços do Estado e assim fortalecer os serviços de âmbito privado, então parte-se de uma política voltada para o mercado.

No Brasil, essa perspectiva neoliberal trouxe a não responsabilidade do Estado nas questões de âmbito público e trouxe também a desregulamentação dos direitos sociais e com isso a constituição de 1988 que é chamada de constituição cidadã e que foi resultado das lutas populares foi atingida, pois nesse contexto a responsabilidade pública foi passada para a comunidade e assim há uma despolitização e desconstrução dos espaços públicos que foram resultados de conquistas dos movimentos populares.

Temos então, uma solidariedade baseada em critérios de igualdade e de universalização dos direitos, mas na benemerência daqueles que podem ou querem doar um pouco do seu tempo ou do seu dinheiro. A responsabilidade deixa de ser pública e passa a ser moral, entendida como dever de solidariedade em relação aos mais pobres. ( IDEIAS, 1998:28).

Como já explicitado anteriormente o Brasil se constituiu historicamente através de uma prática extremamente autoritária e excludente, mesmo as relações sendo reprimidas a participação popular sempre existiu. Todas as formas de movimentos sociais e mobilizações se constituem como formas de participação popular.

Deste ponto de vista podemos analisar a “participação” conquistada e possível nas diversas fases e tipos dos movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras como a confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos camponeses “messiânicos”, como canudos, como as lutas abolicionistas, pela independência, pelas revoltas urbanas contra carestia, as mobilizações de inquilinos, e tantas outras. (CARVALHO, 1998:9).

A Constituição de 1988 objetiva a participação direta dos cidadãos através de canais dos espaços públicos como os conselhos de direitos e fóruns. A partir da década de 1990 a participação não só se restringe a garantia de direitos, mas a mesma é ampliada para a participação da gestão pública para sua ampliação e melhoria. Então a democracia como algo construído historicamente, a mesma deve ser vista como um processo em construção pelos sujeitos da sociedade civil, pelos movimentos sociais e pelos sujeitos coletivos de pessoas junto ao Estado para fortalecer a conquista de direitos. A partir da década de 1990 até os dias atuais ocorre um desafio à participação, ao funcionamento dos espaços públicos e a politização da sociedade civil, pois ocorre uma busca da ofensiva neoliberal de fragilizar os espaços públicos que foram construídos através de lutas da sociedade civil organizada, desconstruindo sua dimensão política . Tornando-se assim uma participação voltada para interesses individuais e não buscando interesses coletivos.

Nos anos 1990, a participação deixa de ser um confronto com o Estado, para se caracterizar como participação negociada na disputa entre projetos distintos, em processos de co-gestão entre o Estado e a sociedade, nos novos espaços públicos.

Duas questões são destacadas nessa época: um processo de procura de novos direitos- O direito a ter direitos na construção da cidadania ativa- e a participação das classes populares na gestão participativa da cidade, buscando a construção de uma cultura participativa. ( NEVES, 2005:209).

Na década de 1990 há um processo de institucionalização da participação onde demonstra-se uma relação entre cidadania e democracia, onde se objetiva ampliar o espaço democrático e participativo, contudo nessa época há uma forte influência neoliberal, onde o espaço participativo e democrático corre risco de despolitização. No entanto é necessário que haja uma participação ativa da sociedade civil nos processos decisórios tendo como objetivo democratizar a participação e negar todas as concepções pautadas na cultura política brasileira pautada no clientelismo e favoritismo. No entanto adotando essas medidas a participação social irá contribuir para uma real democratização e conquista da cidadania. 2.3 O Aparecimento dos conselhos de Assistência social no Brasil. Os conselhos de direitos surgiram no Brasil em um contexto de mobilização da sociedade civil e do processo do nascimento da Constituição Federal de 1988 onde foram inseridos avanços no que diz respeito a conquistas de direitos, a mesma buscou reparar as injustiças que eram cometidas historicamente ampliando a universalização das políticas. Os conselhos que são esses mecanismos de participação começaram a ser implementados na década de 1990.

O Conselho de Assistência Social é um conselho de política, o mesmo é mencionado em legislação nacional e tem como atribuições a gestão e implementação da política de assistência social na esfera governamental, ele concebe o planejamento e fiscalizações das ações relacionadas à política de assistência social. É também um espaço de participação, onde a sociedade civil pode intervir nas decisões do governo, com isso faz com que o conselho seja reconhecido como um espaço democrático.

Os conselhos de assistência social, de acordo com a LOAS, são parte integrante do sistema de assistência social, com caráter permanente e deliberativo, em todos os três níveis da federação. Por meio deles e das Conferências municipais, estaduais e federais, cumprir-se-ia o preceito constitucional da participação da sociedade na formulação e controle nas políticas do setor. (TATAGIBA, 2002:53).

Luciana Tatagiba (2002:53) coloca que de acordo com a lei federal nº 8.742 , a composição dos conselhos de assistência Social deve ser dividida em três representações que são : representantes das entidades prestadoras de serviços assistenciais e de assessoria, representantes dos usuários e dos trabalhadores da assistência social.

Os conselhos surgiram como estrutura de democratização do poder tendo como expectativa desenvolver novas bases de relação Estado-Sociedade, através da entrada de novos sujeitos políticos. No entanto, podemos assegurar que se trata de uma inovação com

relação à gestão das políticas sociais e assim buscar que a atuação do Estado seja em detrimento da sociedade. Os conselhos são espaços de disputa política, pois diferentes interesses estão sendo defendidos e estão sendo colocados em disputa entre projetos. Os mesmos possibilitam então a participação da sociedade civil a interferir nas decisões do governo e assim buscando a socialização da política. Como um espaço democrático o conselho também tem a exigência de informações e transparência das decisões e das deliberações governamentais, no entanto, são também espaços de transparência e que tornam a política mais pública e mais esclarecida para a população.

Já existem hoje no Brasil , nos 5 mil municípios, mais conselheiros que vereadores, o que nos dá a dimensão desta forma de participação popular, muito mais acessível aos participantes dos movimentos sociais do que a tradicional representação parlamentar. ( CARVALHO, 1998:34).

É importante por em xeque que a criação dos conselhos contribuiu para o fortalecimento democrático da sociedade, pois a transparência nas decisões, a capacitação política que devem ter os conselheiros e sua incorporação aos movimentos organizados fortalecem a participação e com isso a sociedade civil ganha mais autonomia.

### **3 O CAS-DF: LIMITES E POSSIBILIDADES**

Nesse capítulo começaremos abordando os dados históricos sobre a população do Distrito Federal. Na segunda seção apresentaremos dados sobre o Conselho de Assistência Social e após apontaremos o perfil dos conselheiros que integram o CAS e finalizamos com os limites e possibilidades enfrentadas pelos usuários que participam do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

#### **3.1 O DF E ALGUNS DADOS HISTÓRICOS: POPULAÇÃO, IDH E CONSELHOS.**

O Senso do IBGE 2010 mostra que o Distrito federal possui 2.570.160 habitantes. Até o ano atual (2013) a Diretoria de Pesquisas do IBGE aponta que essa estimativa da população residente é com a data de referência 1º de julho de 2013.

Com os dados registrados no último Atlas 2013 que foi elaborado pelo Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH cresceu 47,5 % entre 1991 a 2010.

A classificação do IDH do Brasil mudou de muito baixo ( 0,493 em 1991) para muito alto desenvolvimento humano (0,727 em 2010). ( PNUD :2013).

Houve também um avanço no caso do Distrito Federal, pois segundo os dados da PNUD, Brasília e seus municípios da área metropolitana tiveram avanços. Os dados mostraram que Brasília se encontra em 9º lugar e está abaixo dos municípios de São Caetano do Sul (SP), Águas de São Pedro (SP), Florianópolis (SC), Balneário de Camboriú ( SC) , Vitória ( ES) , Santos ( SP), Niterói ( RJ) e Joaçaba( SC).

Após esses breves dados populacionais e Índice de Desenvolvimento Humano que foram levantados, vamos abordar agora alguns levantamentos de dados sobre os conselhos de Assistência Social no Brasil e no Distrito Federal.

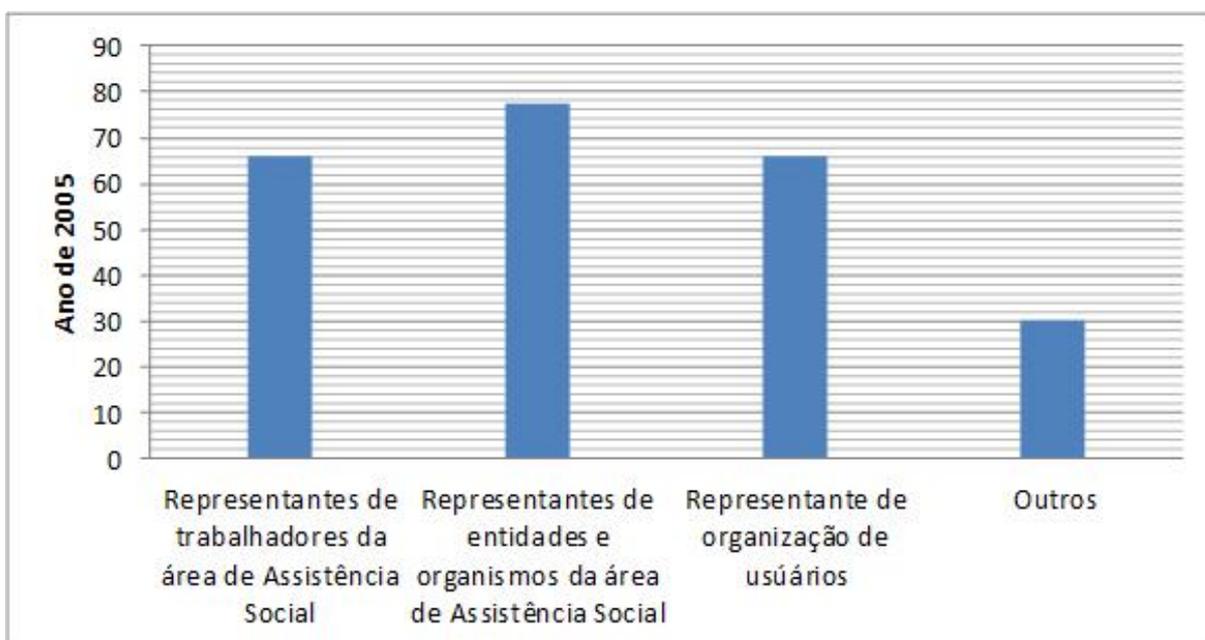
Conforme já abordado no capítulo anterior, os conselhos surgiram como mecanismo de democratização e o mesmo objetiva estabelecer novas bases de relações entre Estado/ Sociedade, essas novas bases podem emergir através de inovações na gestão das deliberações das políticas públicas e também sob participação direta da sociedade civil nas decisões públicas, contribuindo assim para o seu fortalecimento. Os conselhos são espaços de disputa de interesses, pois os mesmos são espaços onde a sociedade civil pode intervir nas decisões do governo.

A criação do Conselho Municipal de Assistência Social modifica profundamente a forma de organização das ações de assistência social nos municípios ao mesmo

tempo em que contribui para a democratização das mesmas”. Os municípios devem construir seus conselhos a partir de Iniciativas local e autônoma (confirmadas por lei municipal). A estruturação de tais órgãos colegiados deve ser concebida como parte integrante da organização administrativa do governo municipal. No interior do conselho, o governo municipal assume o papel de membro integrante em conjunto com outros segmentos. No âmbito do município, o Conselho Municipal de Assistência Social assume, dentre outras responsabilidades, a inscrição de entidades e organizações de assistência social, cabendo-lhe, ainda, a supervisão das mesmas, conforme estabelecido no Art. 9º da Lei Orgânica da Assistência Social. (IBGE, 2009: 56).

De acordo com os dados do IBGE 2009, 99,3% dos municípios do Brasil possui um Conselho Municipal de Assistência Social. Podemos dizer que houve uma superação, pois em 2005 tinha 98,8 % de Conselhos. A participação da Sociedade Civil do segmento das entidades e até mesmo dos usuários tiveram um avanço em relação ao ano de 2005. Foi pesquisado dados do manual do IBGE 2009. Nos dois primeiros gráficos abaixo é mostrado o percentual das representações dos conselhos de Assistência Social no Brasil comparando os anos de 2005 a 2009.

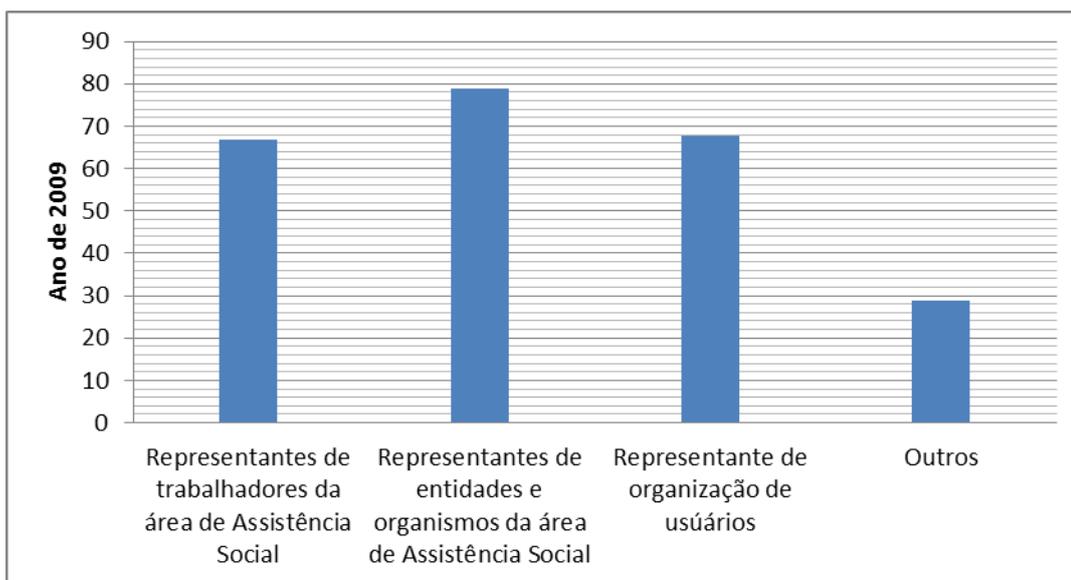
Os conselhos de Assistência Social , especificamente, estão vinculados ao órgão gestor da assistência social, que deve prover uma infraestrutura necessária ao seu funcionamento , garantindo recursos materiais, humanos e financeiros( Lei nº 8742/1993, com alterações da lei 12435/2011). ( SENSO – SUAS, 2010 : 100).



**Gráfico 1 - O Percentual de municípios com Conselho Municipal de Assistência Social, segundo os integrantes da sociedade civil que fazem parte da composição do conselho - Brasil – 2005, segundo o manual do IBGE 2009 sobre Assistência social e o Perfil dos municípios brasileiros. Fonte: Manual IBGE 2009- Assistência Social.**

Podemos perceber através do gráfico acima que os representantes das entidades e organismos da área de Assistência social ganha destaque no ano de 2005, isso ocorre devido a não responsabilização do Estado nas questões sociais e assim as entidades assumem essa responsabilidade. Evidencia-se então que a construção na defesa das Políticas Públicas da

Assistência Social é ainda fragilizada no que diz respeito à vinculação do poder privado filantrópico muito forte frente ao poder público. Podemos também observar no gráfico acima que a representação dos usuários também cresce, isso mostra que os mesmos estão ganhando espaço e voz nos processos de decisão sobre a política de assistência social, contribuindo assim para a formação democrática e conquista da cidadania.



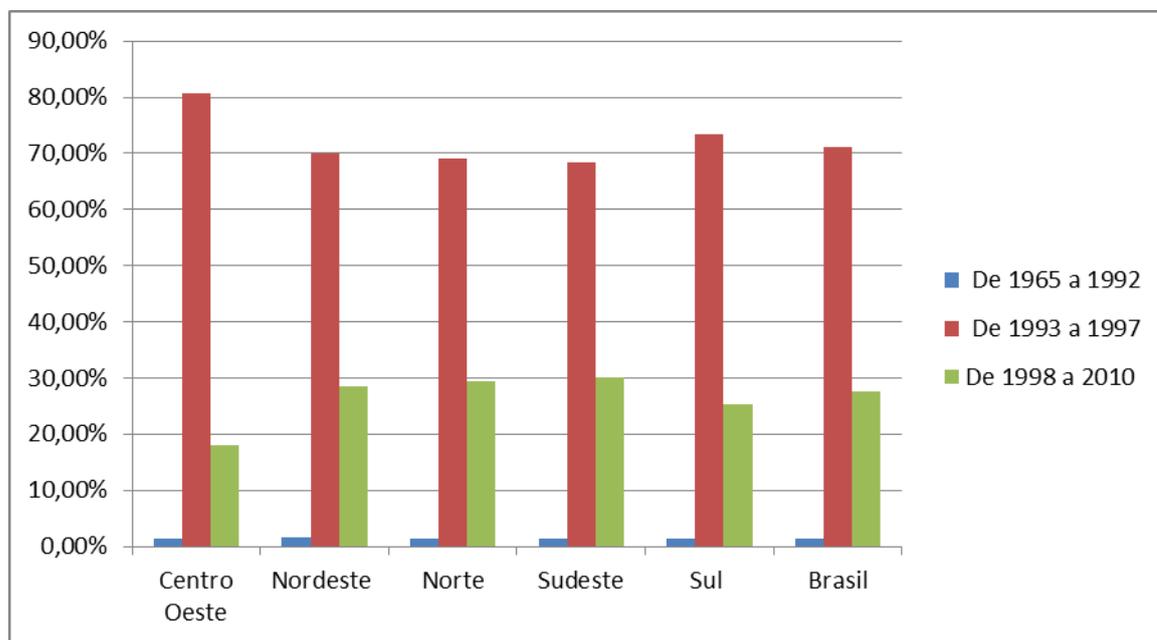
**Gráfico 2 - O Percentual de municípios com Conselho Municipal de Assistência Social, segundo os integrantes da sociedade civil que fazem parte da composição do conselho - Brasil - 2009 segundo o manual do IBGE 2009 sobre Assistência social e o Perfil dos municípios brasileiros. Fonte: Manual IBGE 2009 - Assistência Social.**

Já em 2009 podemos registrar no gráfico nº 2, segundo dados do IBGE que houve um aumento da representação dos usuários nos conselhos de Assistência Social em relação ao ano de 2005, o que significa que os usuários estão cada vez mais conquistando os espaços dos conselhos, evidenciando um avanço na conquista democrática e também na busca pela afirmação da cidadania, mas também houve um aumento da representação das entidades religiosas e sem fins lucrativos, o que significa que há uma forte resistência da sociedade civil em prol de lutar por seus interesses e também podemos constatar que também há uma forte resistência dos representantes dos usuários.

Pesquisamos os dados do Senso- SUAS 2010, em relação aos conselhos Municipais, Estadual e Distrital do Brasil e seus avanços, objetivando fazer uma análise sobre os mesmos no que diz respeito ao seu surgimento e sua representatividade.

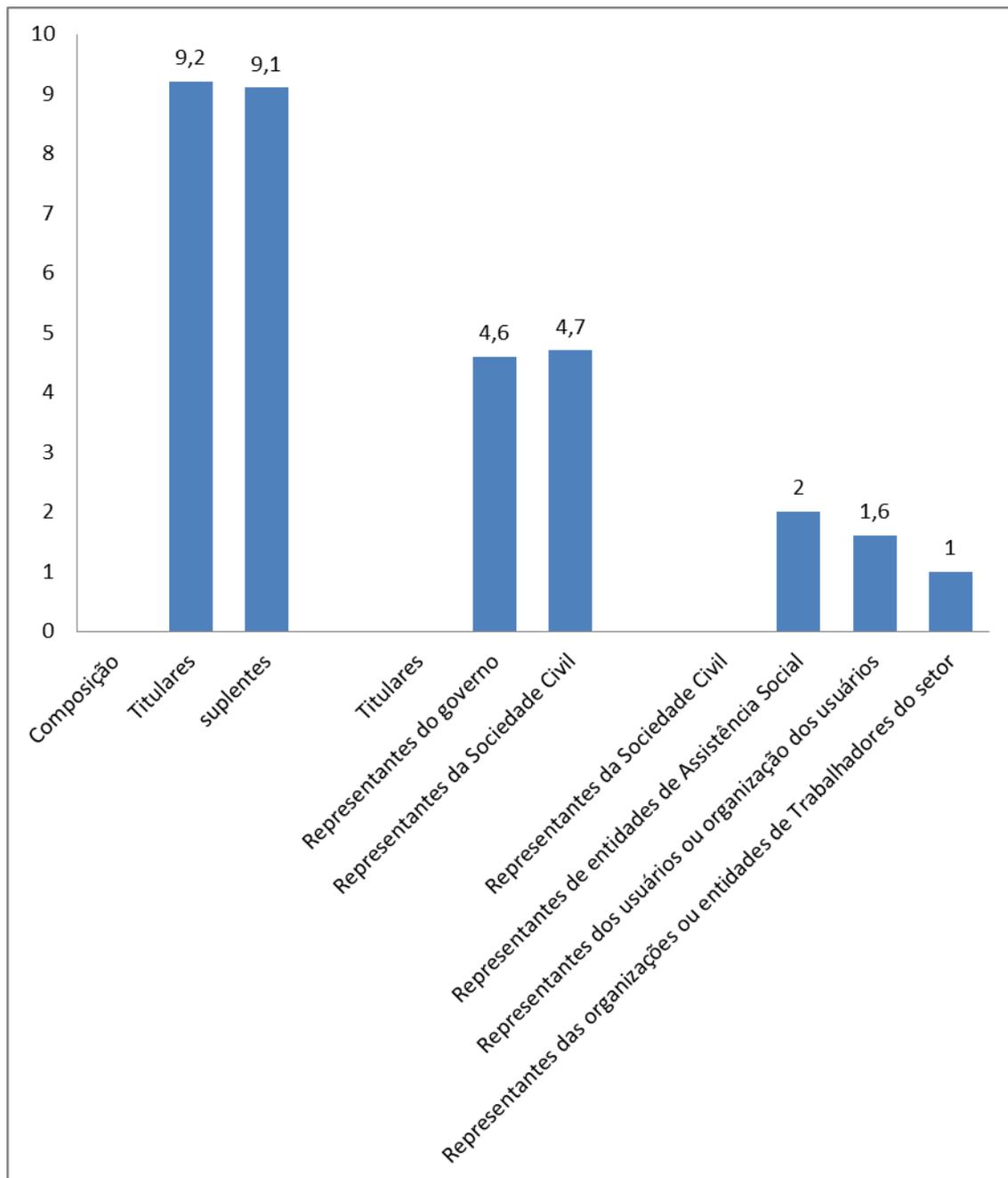
De acordo com o primeiro mapeamento realizado pelo Censo SUAS 2010, a região do Centro- Oeste obteve um avanço na criação de Conselhos de direitos, o que indica uma abrangência na participação da sociedade civil em optar, fiscalizar e influenciar nas decisões

sobre a gestão e deliberação das políticas públicas. No gráfico de nº 3 onde se encontra os Dados do Censo- SUAS que mostrará o crescimento desses avanços nas regiões do Brasil.



**Gráfico 3 - O percentual de Conselhos Municipais segundo ano de criação por região do País e Brasil. Dados Brasil 2010. Fonte: Censo - Suas 2010.**

Podemos perceber a partir dos dados apresentados que grande parte dos conselhos surgiram quatro anos após a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS que foi implementada no dia 07 de Dezembro de 1993. Podemos então afirmar que a região do Centro-Oeste foi a que mais se destacou com os surgimentos dos conselhos no período de abrangência do LOAS e a região Sul fica em segundo lugar na criação dos conselhos.



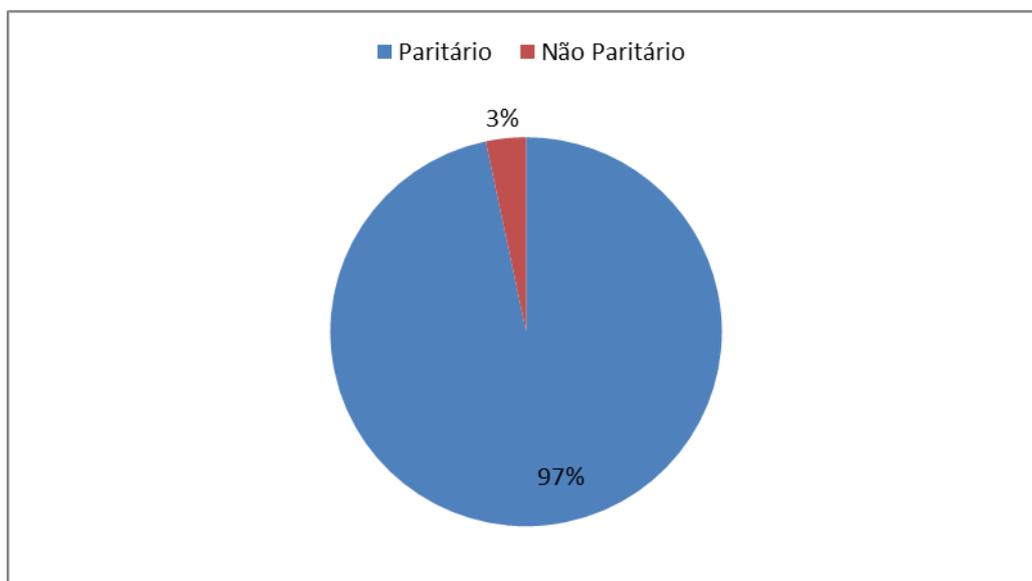
**Gráfico 4 - A média de conselheiros conforme a composição do conselho e o tipo de representação. Brasil 2010. Fonte : Censo SUAS 2010.**

Um dos princípios dos conselhos para o processo decisório é a obrigatoriedade da paridade em sua composição, ou seja, a sociedade civil e governo devem ter o número igual de conselheiros.

A paridade foi considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio no poder decisório. ( TATAGIBA, 2002:57).

No gráfico nº 4 podemos perceber que há paridade entre o segmento do governo e da Sociedade Civil. No gráfico que veremos a seguir também mostra que na maior parte dos

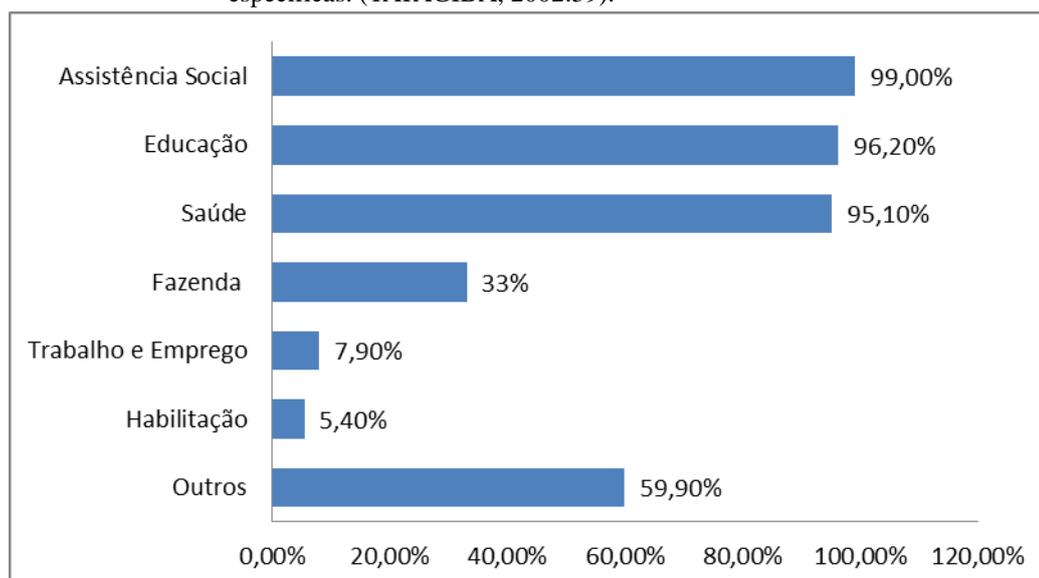
conselhos há a paridade da representação.



**Gráfico 5 - O Percentual de conselhos municipais em relação a paridade. Brasil 2010. Fonte: Censo-SUAS 2010**

Luciana Tatagiba (2002:59) afirma que a paridade, mesmo sendo como obrigatoriedade legal a mesma não é suficiente para garantir equivalência real, pois há o envolvimento da disputa pela hegemonia no interior dos conselhos. No entanto podemos afirmar que há uma disputa de projetos hegemônicos nos conselhos.

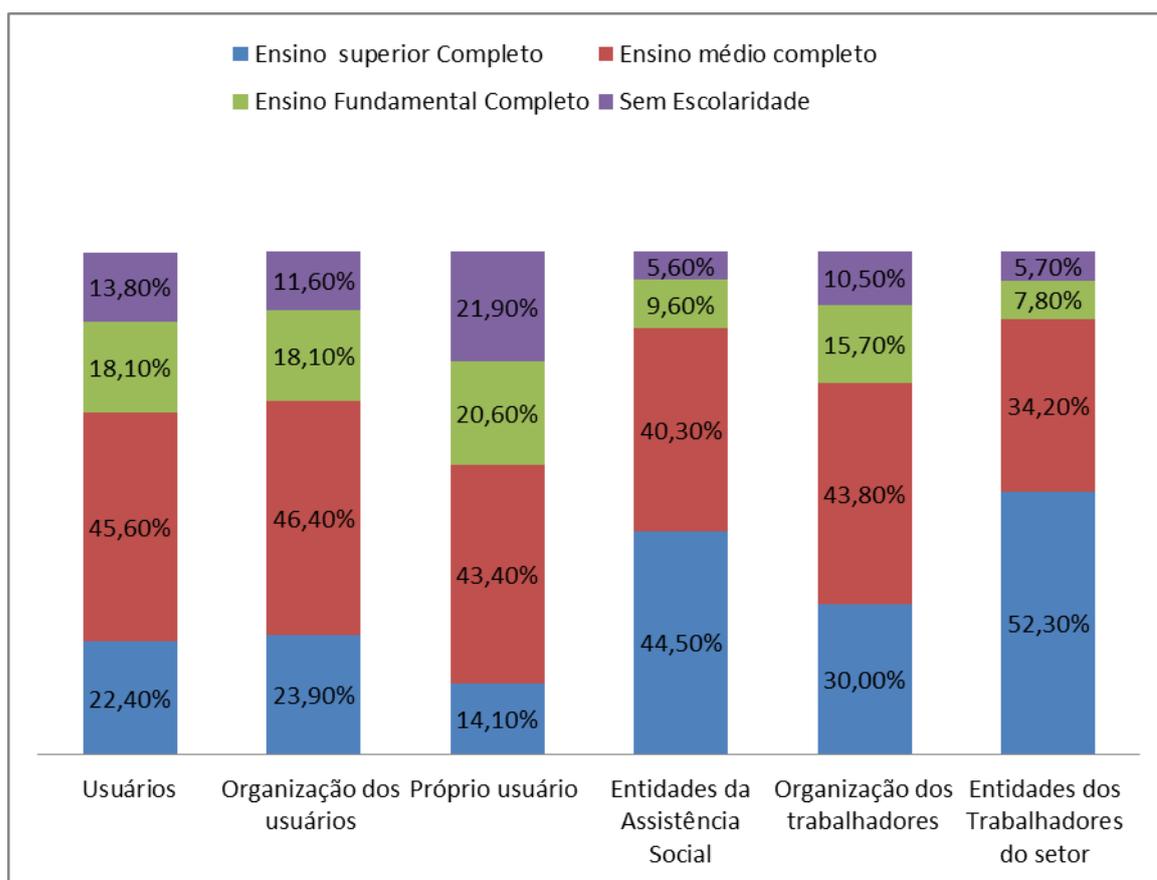
A paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do “outro”, mas também a capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas. (TATAGIBA, 2002:59).



**Gráfico 6 - O percentual de conselhos municipais conforme as áreas que compõem a representação governamental. Brasil 2010. Fonte: Censo SUAS 2010**

Podemos observar que o Conselho Municipal de Assistência Social tem maior abrangência no Brasil, pois 99,0 % dos municípios possui um Conselho Municipal de

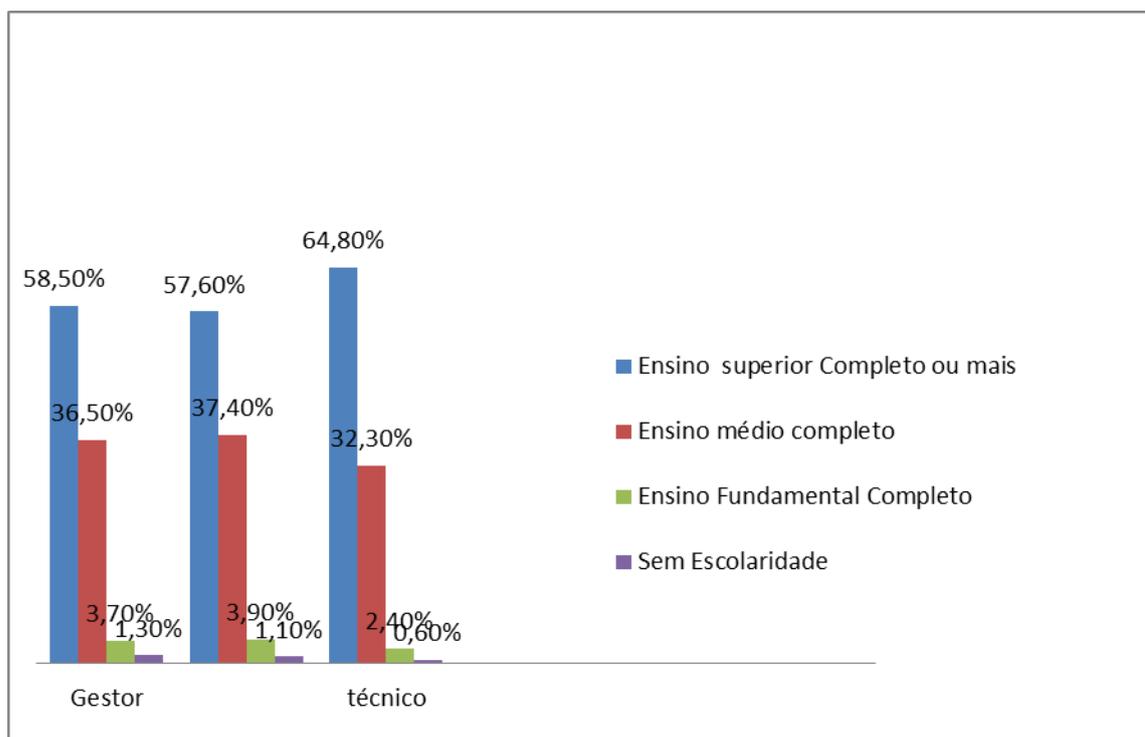
Assistência Social e em segundo lugar é o da Educação com 96,2 % e em terceiro a saúde com 95,10 %. No entanto é importante por em xeque que a política de assistência social vem crescendo no Brasil trazendo-a como política pública de direitos, pois é importante ressaltar que devemos negar a concepção do favor e da caridade que estava engendradora na década de 1930, pois com a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de 1993, a mesma é colocada como política pública de direito e é definida como direito do cidadão e dever do Estado.



**Gráfico 7 - O percentual de conselhos municipais, segundo o tipo de representação, por escolaridade do segmento da Sociedade Civil. Brasil 2010. Fonte : Censo Suas 2010**

Um das dificuldades apresentadas dentro dos Conselhos Municipais de Assistência Social são as faltas de qualificação dos representantes da sociedade civil, conforme exposto no gráfico nº 08 o segmento da Sociedade civil poucos possuem ensino superior, em principal os segmentos dos usuários. Os representantes dos usuários normalmente não possuem um grau de escolaridade maior porque são representados majoritariamente pelas classes subalternas e muitas vezes são usuários da própria política de assistência social. Nos dados demonstrados, segundo o Censo- SUAS o nível de escolaridade dos conselheiros do segmento governamental representam ensino superior ou mais e normalmente os mesmos já passaram por uma capacitação, enquanto os representantes da sociedade civil têm em sua minoria

ensino superior e capacitação, isso contribui para que a sociedade civil não conheça o seu verdadeiro papel no conselho e contribui, no entanto, para uma despolitização do espaço. Existem conselhos que não investem em capacitações para melhorar a participação do conselheiro a atuar no espaço, com isso há uma fragilização em sua representação, pois o mesmo acaba por não reconhecer o seu verdadeiro papel no conselho.



**Gráfico 8 - O percentual de conselhos municipais, segundo o tipo de representação, por nível de escolaridade do segmento do Governo. Brasil 2010. Fonte: Censo SUAS 2010.**

Como mostra o gráfico acima os técnicos possui maior escolaridade do que os gestores, no entanto podemos indicar o pouco preparo dos trabalhadores que trabalham diretamente na gestão da política de assistência social, podendo provocar uma fragilização na construção da política, por conta do desconhecimento da área.

De acordo com os dados do Censo SUAS 2010, os Conselhos Municipais de Assistência Social está presente em quase todos os municípios do Brasil. Em sua maioria possui entre 14 a 18 anos de existência e os mesmos possui uma razoável infraestrutura em termos de sede e equipamentos, mas nos Recursos Humanos o seu quadro se encontra reduzido e com isso as atividades acabam sendo prejudicadas. No entanto, é necessário que haja um estímulo de mais realizações de reuniões e formas mais democráticas de eleições de conselheiros.

O conselho não pode simplesmente existir, ele precisa ser efetivo em suas ações para que possa funcionar como mecanismo deliberativo, fiscalizador, normativo, antes de tudo, participativo da sociedade civil. (CENSO SUAS 2010: 114).

### **3.2 O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL: A PESQUISA.**

O presente trabalho de conclusão de curso tem como análise empírica de estudo: o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal - CAS-DF, colocando como um ponto central a participação de um novo segmento da sociedade civil que são os usuários, os mesmos vem ganhando voz e espaços dentro do CAS-DF na difícil convivência com o governo.

O CAS-DF foi criado pela lei 997 de 1995, ele é integrado a um sistema descentralizado e participativo de assistência social e do sistema único de assistência social (SUAS), é também uma instância colegiada, de caráter permanente, vinculada a uma estrutura de administração pública do distrito Federal, conforme sua legislação interna, o mesmo tem como responsabilidade a coordenação e a execução da política de assistência social.

O CAS/DF será composto, de forma colegiada e paritária, por representantes dos órgãos públicos vinculados à área de assistência social, por representantes de usuários ou de organização de usuários de assistência social, de entidades de trabalhadores da área de Assistência Social e de entidades não-governamentais prestadoras de serviços socioassistenciais sem fins lucrativos, no âmbito do Distrito Federal. (REGIMENTO INTERNO (1995:1) CAS-DF : Parágrafo único).

O CAS-DF é um espaço de deliberação de políticas públicas e o mesmo é composto de forma colegiada e paritária, por representante de órgão público vinculado à área de assistência social e a Secretaria de Estado e Desenvolvimento social e de transferência de renda e lá são realizadas reuniões que são divididas como Ordinárias e extraordinárias. Essas reuniões são realizadas por cada comissão que discutem prioridades a serem efetuadas. O conselho pesquisado possui três comissões que são a de Política de Assistência Social, Orçamento e Finanças e Legislação e normas. As decisões que são tomadas em cada uma dessa comissão são colocadas em pauta para a decisão do pleno nas reuniões ordinárias. As reuniões extraordinárias abrangem questões para além das decisões sobre a política de Assistência Social, pois a mesma abrange também as questões como relatoria de processos e certificações de entidades filantrópicas.

É de competência para funcionalidade do CAS- DF, apreciar o plano de assistência social do DF, fiscalização das entidades de forma sistemática e continuada conforme sua legislação vigente, propor prioridades para que se possa fortalecer a gestão do SUAS e operar o controle social do SUAS e da política no DF, isso pode acontecer por intermédio das conferências distritais e outros fóruns de discussão da sociedade civil organizada. É de

extrema importância também sua articulação com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a fim de propor instrumentos para superação dos problemas sociais existentes no DF, em sua legislação pode-se encontrar várias demandas do CAS-DF. Através de reuniões organizadas por comissões e representantes tendo como objetivo o poder de decisão sobre assuntos de interesse social e que afetam a vida do usuário que por direito deve ser protegido pela política pública de assistência social.

O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF tem por objetivos:

I – efetivar, no âmbito do Distrito Federal, o processo descentralizado e participativo da assistência social, previsto na Constituição Federal, na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e na Lei Orgânica do Distrito Federal;

II – aprovar, com base nas prioridades e diretrizes estabelecidas pela Conferência de Assistência Social do Distrito Federal, proposta de Política de Assistência Social, a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública do Distrito Federal responsável pela coordenação da Política de Assistência Social.

III – funcionar em articulação com o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, conselhos distritais congêneres e órgãos formuladores e executivos de políticas setoriais de desenvolvimento socioeconômico, mantendo interfaces com estes diferentes organismos;

IV – atuar em consonância com as normas, critérios, políticas e orientações emanadas do CNAS;

V – zelar pela transferência da política de assistência social no Distrito Federal, democratizando as informações sobre esta política;

VI – respaldar a política de Assistência Social em atividades permanentes de estudos, pesquisas e capacitação de recursos humanos, preservando a sua qualidade e adequação à realidade do Distrito Federal. (ARTIGO 2º (1995:2), regimento Interno CAS-DF).

Conforme seu regimento interno o CAS-DF possui forma colegiada e paritária, o mesmo é composto por vinte e quatro conselheiros titulares, dos quais doze são representantes da sociedade civil e doze são representantes governamentais e respectivos suplentes.

No que se refere à sua composição, a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. (MOREIRA, 1999:67).

No entanto é importante ressaltar que os conselhos gestores de políticas públicas define-se como espaços públicos de participação paritária entre Estado e Sociedade Civil, o mesmo possui caráter deliberativo e posiciona-se a controlar e formular as políticas públicas com objetivos de serem deliberadas. A autora Luciana Tatagiba (2002:58) ressalta que a busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não governamentais não se exaure nas garantias procedimentais da paridade numérica, pois deve ser construída no cotidiano dos conselhos e em suas práticas. A autora ainda coloca que as entidades muitas vezes buscam a disputar assentos e se tem um ideário da sociedade civil de que participando do conselho terá mais recursos para sua entidades. No entanto isso fragiliza o processo de construção coletiva de interesses, pois é notório que o mesmo está pautado em interesses

individuais. Nesse contexto de individualidade pode-se exemplificar a questão da certificação de entidades. No CAS- DF se discutia muito sobre a certificação antes da entrada dos representantes dos usuários, pois os mesmos começaram a levar suas demandas sobre a política de assistência social e assim a mesma começou a ser mais discutida. No entanto, a partir da observação das reuniões ordinárias no Conselho de Assistência do Distrito Federal constatou-se que não se discutia muito sobre a deliberação da política de Assistência Social, pois o que mais se discutia era a certificação de entidades.

A certificação de entidades ocorre devido ao interesse a ter acesso ao recurso da política de assistência social e assim ser reconhecida como entidade de assistência social. Se o conselho majoritariamente só se discute certificação, ele está sendo direcionado a interesses individualistas e corporativistas, pois muitas vezes se tem somente interesses econômicos, negando assim o atendimento aos interesses da coletividade.

<b>ENTIDADES</b>	<b>SEGMENTOS</b>	<b>TI TULAR</b>	<b>SUPLENTE</b>
<b>AMPARE</b>	<b>ENTIDADES ADES</b>	01	—
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL CASA AZUL- ASCA</b>	<b>ENTIDADES ADES</b>	01	—
<b>LAR DA CRIANÇA PADRE CICERO</b>	<b>ENTIDADES ADES</b>	01	—
<b>SOCIEDADE ESPIRITA DE AMPARO MENOR/ CASA CAMINHO</b>	<b>ENTIDADES ADES</b>	01	—
<b>OASSAB</b>	<b>ENTIDADES ADES</b>	—	01

<b>VIVER- ASSOCIAÇÃO DOS VOLUNTARIOS PRO VIDA ESTRUTURADA</b>	<b>ENTID ADES</b>	—	01
<b>ASSOCIAÇÃO O DAS COSTUREIRAS E ARTESAS DA ESTRUTURAL/ MAOS QUE CRIAM</b>	<b>ENTID ADES</b>	—	01
<b>CENTRO COMUNITARIO DA CRIANÇA</b>	<b>ENTID ADES</b>	—	01
<b>SEGMENTO DOS USUARIOS/ ORGANIZAÇÕES DOS USUARIOS</b>	<b>USUAR IOS</b>	04	01
<b>FORUM DA ECONOMIA SOLIDARIA DO DF E ENTORNO</b>	<b>USUAR IOS</b>	—	01
<b>ASSOCIAÇÃO O BRASILIENSE DE DEFICIENTES VISUAIS- ABDV</b>	<b>USUAR IOS</b>	—	01
<b>MOVIMENT O JUVENTUDE ARTICULADO DO DF E ENTORNO</b>	<b>USUAR IOS</b>	—	01

<b>ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DA ASSISTENCIA SOCIAL DO GDF</b>	<b>TRABALHADORES</b>	01	—
<b>ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL- OAB</b>	<b>TRABALHADORES</b>	01	—
<b>SINTIBREF/DF</b>	<b>TRABALHADORES</b>	01	—
<b>SINDISASC</b>	<b>TRABALHADORES</b>	01	—
<b>SENALBA/DF</b>	<b>TRABALHADORES</b>	—	01
<b>SEDEST</b>	<b>GOVERNOS</b>	01	01
<b>SECRETARIA DE ESTADO E CULTURA DF</b>	<b>GOVERNOS</b>	01	01
<b>SECRETARIA DE ESTADO E EDUCACAO DO DF</b>	<b>GOVERNOS</b>	01	01
<b>SECRETARIA DE ESTADO E FAZENDA</b>	<b>GOVERNOS</b>	01	01
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO</b>	<b>GOVERNOS</b>	01	01
<b>SECRETARIA</b>	<b>GOVERNOS</b>	01	01

<b>A DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO DF</b>	<b>NO</b>		
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE SAUDE DO DF</b>	<b>NO</b>	<b>GOVER</b>	01
<b>SECRETARIA DE ESTADO E ESPORTE DO DF</b>	<b>NO</b>	<b>GOVER</b>	01
<b>SECRETARIA DE JUSTICA, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA</b>	<b>NO</b>	<b>GOVER</b>	01
<b>SECRETARIA DE ESTADO E TRABALHO DO DF</b>	<b>NO</b>	<b>GOVER</b>	01
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO</b>	<b>NO</b>	<b>GOVER</b>	01
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA DO DF</b>	<b>NO</b>	<b>GOVER</b>	01

**Tabela 1 - Composição do CAS/Tipologia da Representação. Fonte : Documentação Interna CAS - DF.**

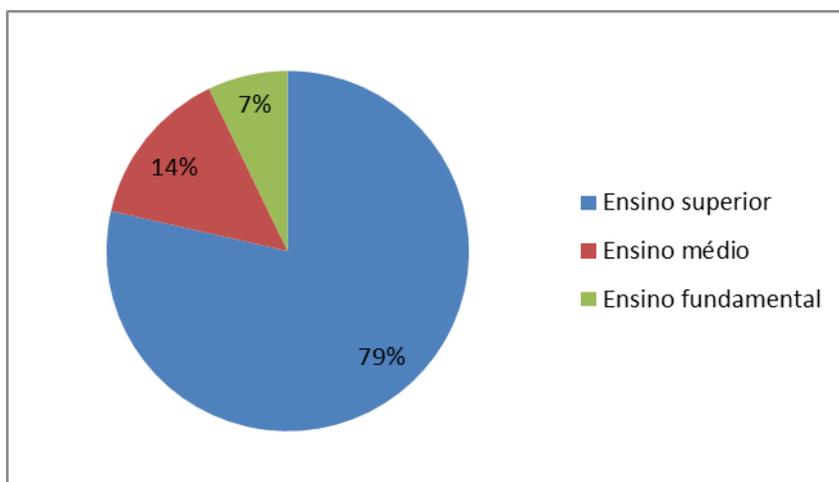
Podemos perceber que o CAS-DF possui uma grande heterogeneidade com muitos representantes das entidades religiosas e filantrópicas de assistência social, como colocadas anteriormente, muitas se certificaram no conselho a fim de conseguir recursos para a funcionalidade da mesma. Os conselheiros do CAS-DF realizam o papel de fiscalizar as entidades para sua certificação. “Heterogeneidade na composição, respeito à diferença e capacidade de construir adesões em torno de projetos específicos parecem ser condição necessária tanto para dotar a eficácia dos

conselhos como para ampliar seu potencial democratizante. (TATAGIBA, 2002:62).

### 3.3 ANÁLISES DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS COM OS CONSELHEIROS DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL.

Na composição do CAS- DF existem no total 45 conselheiros (inclusos governo e Sociedade civil, Titulares e suplentes ), dentre estes, somente 16 conselheiros participam ativamente nas discussões das reuniões ordinárias. Desses 16 conselheiros, 14 responderam o questionário, sendo 3 do governo e 11 da sociedade civil. Os usuários são representantes da sociedade civil. O questionário da pesquisa foi estruturado em arcabouços definidos. Cada eixo temático foi composto por questões fechadas e algumas respostas com justificativas.

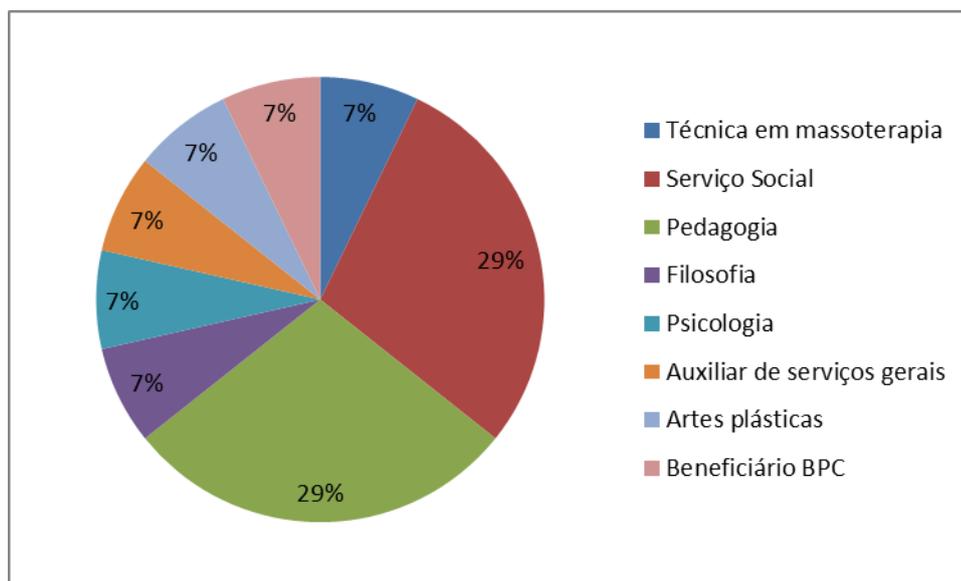
Os questionários foram aplicados com o objetivo de analisar o CAS-DF enquanto campo de disputa política e suas tensões deliberativas, identificar a relação entre a construção e o controle de políticas públicas e a participação da sociedade civil, inclusive do segmento dos usuários no poder decisório e nas influencias no âmbito do CAS- DF, verificar o cunho clientelistas nas ações dos conselheiros e se o CAS-DF está sendo realmente um espaço de democratização. Como objetivo específico verifica-se a participação da sociedade civil e desenvolve um tipo de representação democrática , com objetivos e interesses coletivos, identificar quais são os critérios dos segmentos para elegibilidade dentro dos espaços dos conselhos, no que diz respeito aos representantes da sociedade civil e aos representantes do governo e traçar os perfis sócio políticos dos conselheiros que integram o CAS-DF. Abaixo mostra-se os gráficos construídos a partir da pesquisa realizada com os conselheiros do Conselho pesquisado.



**Gráfico 9 – Escolaridade. Fonte: Dados da pesquisa GEPEDSS 2012/2013.**

Os conselheiros que compõe o CAS-DF majoritariamente possui ensino superior, os que possuem ensino médio e fundamental são representantes dos usuários e trabalhadores e os

que possuem ensino superior representam o governo e as entidades.



**Gráfico 10 – Profissão. Fonte: dados da pesquisa GEPEDSS 2012/2013.**

As profissões que mais apareceram na aplicação dos questionários foi o Serviço Social e a Pedagogia. É importante ressaltar que o conselho constitui um novo espaço para atuação do assistente social diretamente na gestão, formulação e deliberação da política. No entanto o Assistente social ao ocupar esses espaços ele deixa de ser somente um mero executor de políticas públicas e passa a ser o gestor ou formulador dessa política. No entanto, os assistentes sociais vêm conquistando espaço no conselho seja como técnico, gestor ou conselheiro. Conforme argumentam Neves (2012).

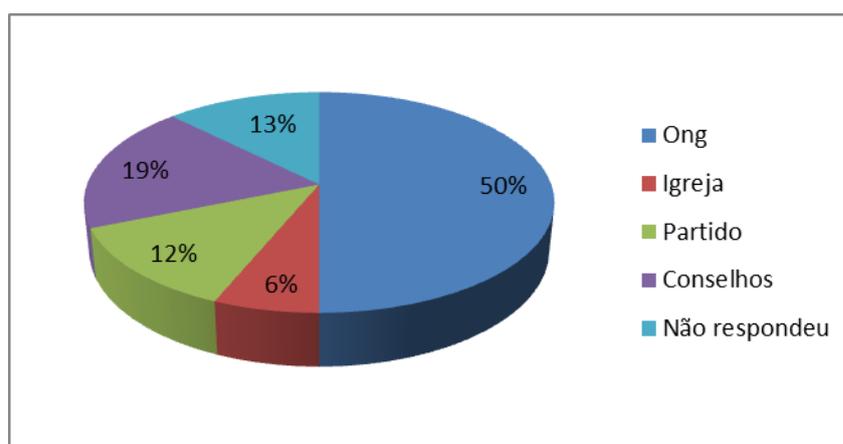
Ao longo do tempo os assistentes sociais estiveram predominantemente na posição de executores de políticas sociais. Embora essa atuação ainda seja uma característica marcante e intrínseca do seu trabalho, pois sua intervenção profissional incide sobre as múltiplas expressões da questão social, atualmente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

Pode-se perceber no gráfico mais uma vez que a maioria dos conselhos possui nível superior em sua escolaridade, no entanto os mesmos que possui a graduação ou pós estão trabalhando em suas respectivas áreas de formação. Podemos destacar novamente a importância da capacitação técnica para atuação dos conselhos, no caso do CAS-DF não se investe em capacitação ocorrendo assim uma fragilidade no reconhecimento dos papéis dos conselheiros que lá atua.

Essa necessidade de uma qualificação técnica específica tem se revelado um desafio importante para a sociedade civil não só porque ela é condição necessária para uma participação efetiva, mas também pelas implicações que ela tem assumido na prática. (DAGNINO: 2002 : 284).

As implicações que Evelina Dagnino coloca é a falta de tempo, principalmente da

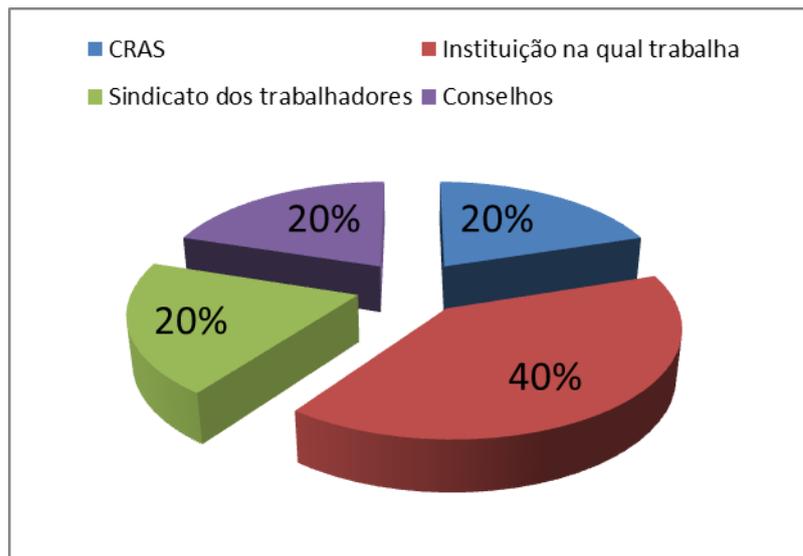
sociedade civil, pois os mesmos têm outras atividades que são remuneradas, por isso ocorre essa falta de maior dedicação. Outra questão colocada pela autora é alta rotatividade das representações nesses espaços o que dificulta a afirmação da cidadania e a democratização. Em terceiro lugar a autora põe em xeque o acesso privilegiado nesses locais, como por exemplo donos de instituições que levam para o conselho as demandas somente de suas instituições, trazendo para o interior do espaço uma desigualdade o que pode transmitir o seu privilegiamento e o atendimento individual.



**Gráfico 11 – Representação. Fonte : Dados da pesquisa 2012/2013.**

Perguntamos no questionário se o conselheiro participa de alguma entidade ou organização, como mostra no gráfico majoritariamente participa de Organizações não governamentais e os representa também. Em segundo lugar ficou os conselhos. As respostas dessa pergunta se encontraram variadas, pois teve conselheiros que responderam mais de uma opção. É notório observar nessa questão que as ONGs ganham predominância na participação no CAS-DF. Como já dito anteriormente as entidades filantrópicas ou religiosas muitas das vezes participam dos conselhos objetivando atender os interesses particulares de suas entidades, negando atender as demandas coletivas, o que despolitiza o espaço do conselho.

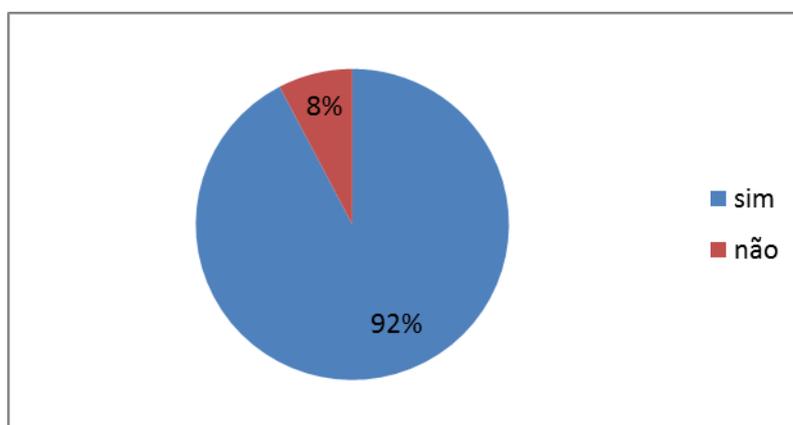
Além do respeito à diferença, a efetivação dos conselhos à diferença, a efetivação dos conselhos como espaços de representação plural e paritária parece estar também relacionada à natureza do vínculo estabelecido entre os conselheiros governamentais e não governamentais com suas entidades. Nesse sentido quanto mais forte a relação conselheiro –entidade, maior a possibilidades de que diferentes interesses possam de fato se fazer representar nos conselhos. ( TATAGIBA, 2002:63).



**Gráfico 12 – Conhecimento sobre o CAS. Fonte: dados da pesquisa 2012/2013.**

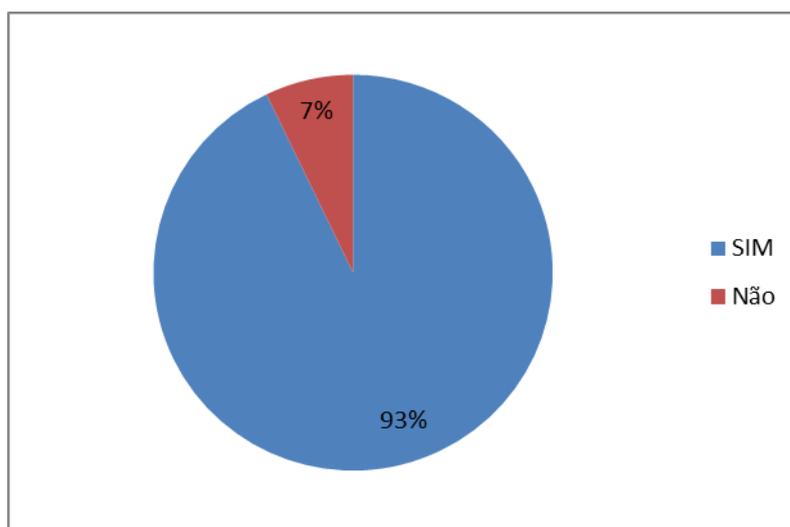
Perguntamos sobre os mecanismos que levaram os conselheiros a conhecer o CAS-DF. Como colocado no gráfico 40 % responderam que seu conhecimento sobre o mesmo se deu por intermédio da instituição no qual trabalha e as demais respostas variaram. Ao pesquisar sobre o Conselho de Assistência Social constatou-se que ele não possui muitos meios de divulgação, somente o site, que mesmo assim não possui a transparência de dados e do que foi deliberado e suas reuniões também não são divulgadas. De acordo com seu regimento interno de nº 997 artigo 2º inciso V o Conselho de Assistência Social do Distrito federal também tem como objetivo: zelar pela transferência da política de assistência social no Distrito Federal, democratizando as informações sobre esta política.

Podemos perceber então que o CAS-DF não cumpre com esse papel democratizante, pois através da pesquisa constatou-se que o mesmo não disponibiliza as informações como: resoluções, atas e pautas no site e o mesmo possui uma ação burocrática em relação à transparência das informações.



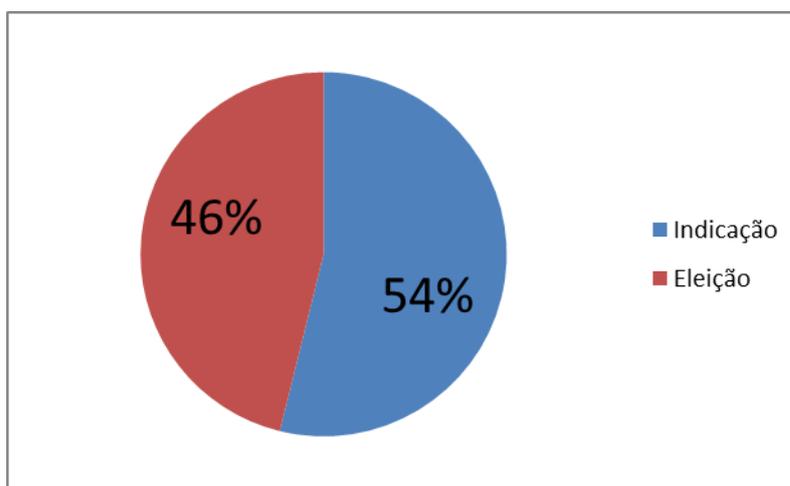
**Gráfico 13 – Crescimento político ou pessoal. Fonte: Dados da pesquisa 2012/2013.**

A maioria dos entrevistados afirmou que teve um crescimento político ou pessoal ao participar do CAS-DF. Os conselheiros que responderam a opção não, justificaram alegando que o mesmo não trouxe crescimento pessoal ou político por motivos do não investimento do CAS-DF em cursos de capacitação para os conselheiros e muitos deles não reconheciam o seu verdadeiro papel lá dentro.



**Gráfico 14 – O CAS como um instrumento de possibilidade de maior democratização da política de Assistência Social. Fonte: dados da pesquisa 2012/2013.**

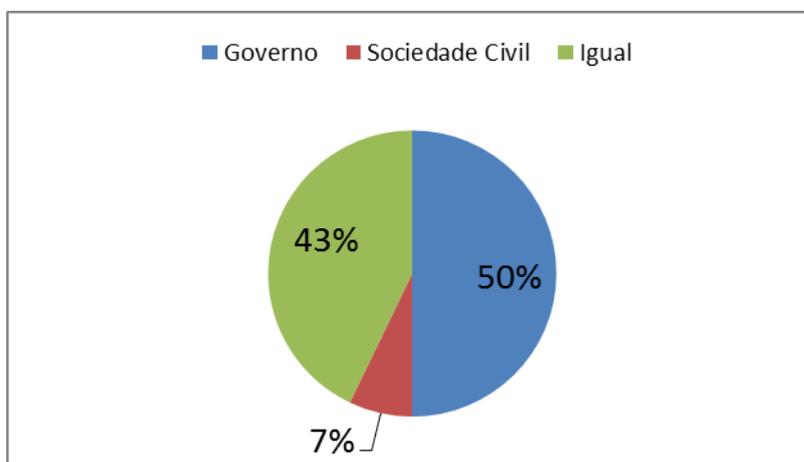
Foi perguntado aos entrevistados se os mesmos consideram com CAS-DF como um instrumento que possibilitou maior democratização das políticas de Assistência Social. Majoritariamente responderam que sim, a menor parte que responderam não justificaram suas respostas dizendo que o mesmo possui um mecanismo burocrático e influência partidária nas ações e com isso o espaço era despolitizado.



**Gráfico 15 - processo de escolha da sua representação na entidade. Dados da pesquisa 2012/2013.**

Sobre o processo de escolha a maioria respondeu que sua representação se deu através

de indicação do seu local de trabalho e 46% foram por uma democrática, por eleição através de votos. Todos os usuários e trabalhadores que responderam o questionário foram eleitos de forma democrática, ou seja, através de eleição. Os representantes do governo e das entidades são muitas vezes indicados pela própria instituição que o mesmo representa.



**Gráfico 16 – Maior poder de decisão no CAS-DF. Fonte: dados pesquisa 2012/2013.**

Foi perguntado aos conselheiros quem possui maior poder de decisão dentro do CAS-DF. A metade respondeu que o governo tem o maior poder de decisão, com 43% foi respondida que não há maior poder de decisão e que as decisões são tomadas através do consenso de todos, ou seja há uma paridade e 7% colocaram que a sociedade civil possui esse poder de decisão. Podemos concluir a partir desses resultados que nesses espaços há uma pressão maior da sociedade civil frente o governo, pois a mesma vem pressionando o governo, podemos analisar esse fato observando o gráfico acima, pois se o CAS-DF é um espaço paritário é porque o governo não está decidindo sozinho sobre a política e a sociedade civil também está contribuindo.

Os movimentos organizados da sociedade civil exerceram uma forte influência no processo constituinte, resultando dessa influência tanto a criação dos conselhos quanto a definição de alguns princípios que deveriam ser observados quando da implementação desses espaços. Um desses princípios diz respeito a obrigatoriedade da paridade na composição dos conselhos. (TATAGIBA, 2002:57).

No entanto os conselhos devem ter o igual número de representantes do governo e da sociedade civil, havendo também uma paridade no processo de decisão, o que representa um avanço democrático.

Podemos concluir a partir dos resultados dos questionários que majoritariamente os conselheiros que fazem parte do CAS-DF têm em sua escolaridade nível superior e tem seu associativismo em Organizações Não Governamentais- ONGs, a maior parte dos mesmos não foram escolhidos por eleição e sim por indicação, o que nega o exercício da cidadania. Os que foram indicados representavam o segmento governamental. Os conselheiros que

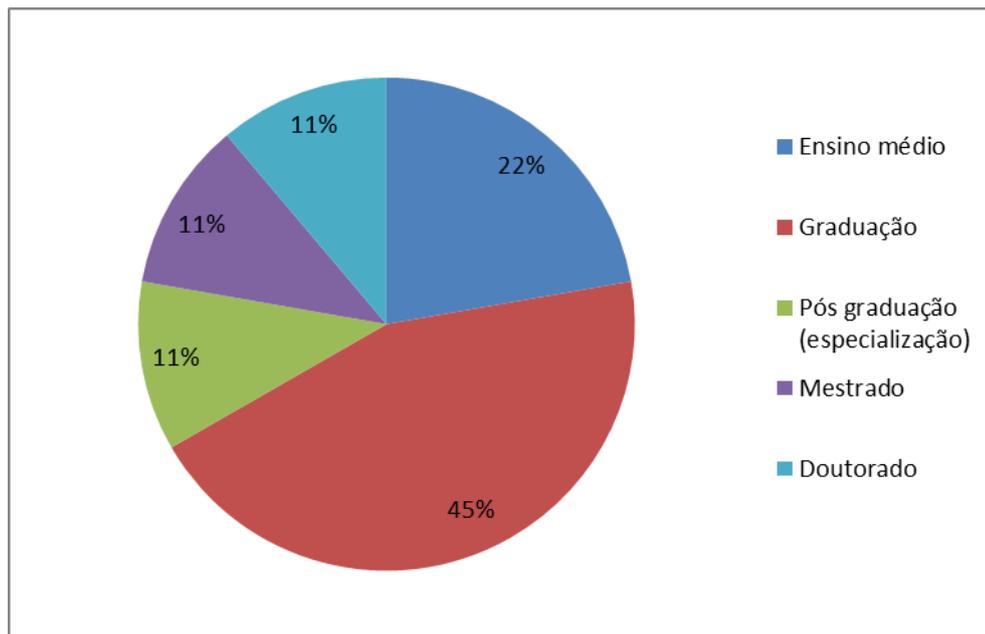
responderam que o CAS-DF não é um instrumento de democratização e não trouxeram crescimento político pessoal, justificaram suas respostas alegando que o mesmo é burocrático e que seu papel não é bem esclarecido em seu exercício como conselheiro. Os mesmos alegaram que seria importante uma qualificação para os conselheiros que estavam em exercício em sua primeira gestão. Sobre o maior poder decisório é notório que há uma paridade nas opiniões dos entrevistados. O que significa que a sociedade civil vem ganhando espaço e voz no processo decisório.

### **3.4 ANÁLISES DAS ENTREVISTAS COM OS CONSELHEIROS DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL.**

Foram realizadas nove entrevistas<sup>8</sup>, sendo sete entrevistas com conselheiros da sociedade civil e duas entrevistas com conselheiros do segmento governamental. É importante ressaltar que houve entrevistados que obtiveram mais de uma resposta que também foram tabuladas nos gráficos. Primeiramente foram traçadas as perguntas relativas aos perfis dos conselheiros entrevistados como: Escolaridade, Associativismo, profissão e processo de escolha e logo após iniciamos perguntas abertas para que os mesmos pudessem se expressar com liberdade sobre a importância da participação do segmento dos usuários dentro do CAS-DF. Os gráficos expostos abaixo estão relacionados aos perfis dos entrevistados e o último gráfico dispõe sobre a opinião dos mesmos sobre qual o segmento possui maior poder decisório.

---

<sup>8</sup> Os dados dessa pesquisa foram cedidos pela Profa Dra Angela V Neves como parte do projeto de pesquisa em andamento do GEPEDSS para essa monografia.

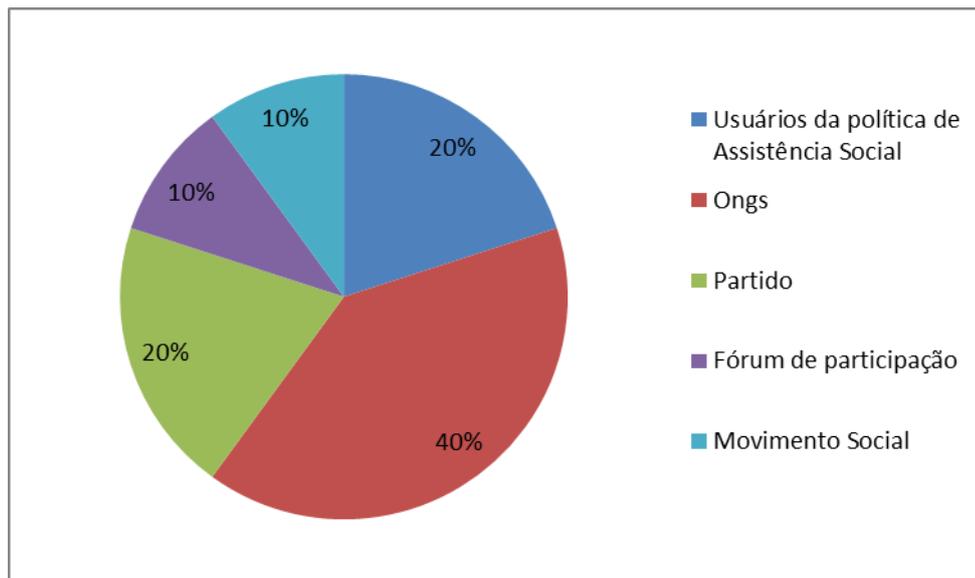


**Gráfico 17 – Escolaridade. Fonte: Pesquisa 2013.**

Conforme foi mostrado nos questionários foi que a maioria das respostas se repetiram nas entrevistas, pois em primeiro lugar prevaleceu que a maioria dos conselheiros possui um grau de formação de nível superior e os que possui ensino médio representam os usuários. Como foi colocado em – xequê anteriormente é a importância da capacitação do conselheiro para seu exercício. O CAS-DF não investe em cursos de capacitação o que faz com que os conselheiros não conhecem o seu papel no conselho. A capacitação é importante porque através dela o conselheiros irá reconhecer seu papel dentro do conselho ,o mesmo também irá se tornar mais politizado e irá ter maior contribuição nos processos decisórios.

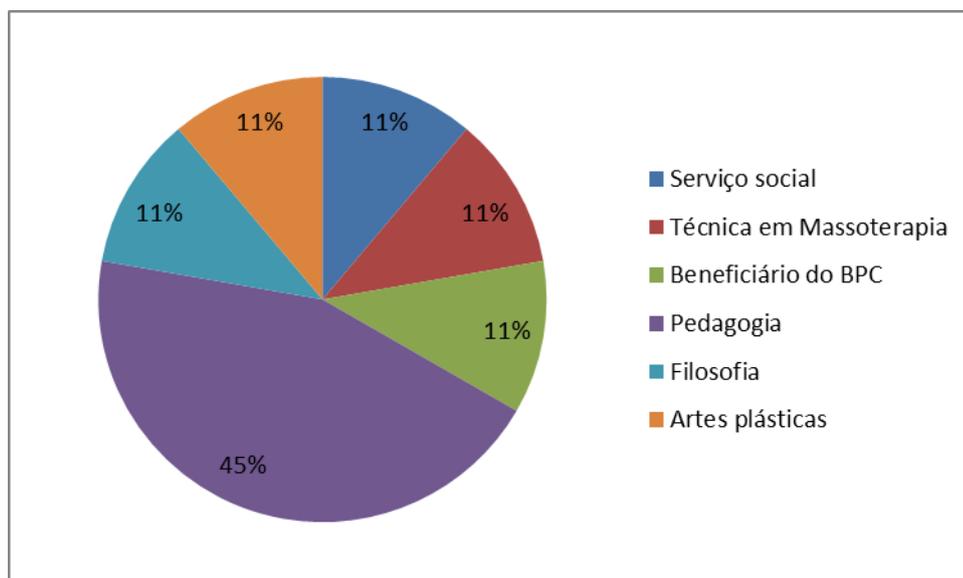
A característica da maior parte dos espaços estudados – Seu envolvimento com as políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução- exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. Entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnicas de despoluição dos rios, há uma infindável lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação. Além desse outros tipos de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos. ( DAGNINO, 2002: 284).

No entanto podemos abordar que a necessidade da qualificação é importante para a funcionalidade dos conselhos. E é importante também o envolvimento da sociedade civil em participar ativamente provocando assim uma politização do espaço e contribuindo pra que o mesmo possa efetivar melhorias na gestão e deliberação da política objetivando melhorias para a população.



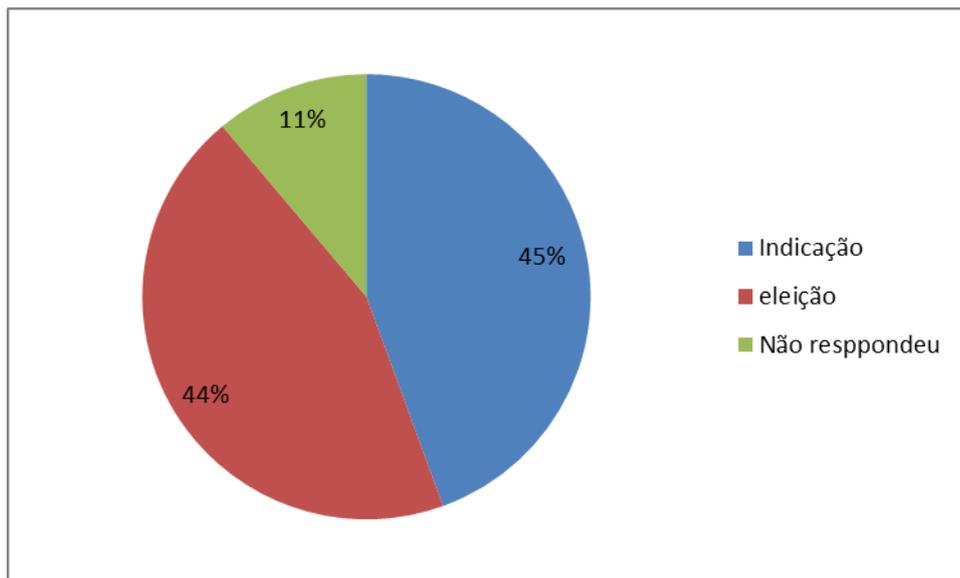
**Gráfico 18 - Participação de alguma entidade e/ou organização Fonte: Dados da pesquisa 2012/2013.**

Sobre sua participação em entidade e organização. A participação em ONGs prevaleceu como a maioria das respostas. No entanto a maioria dos conselheiros integram ou representam a organizações não governamentais e em segundo lugar encontra-se como associativismo a organização dos usuários da política de assistência social e partidos políticos.



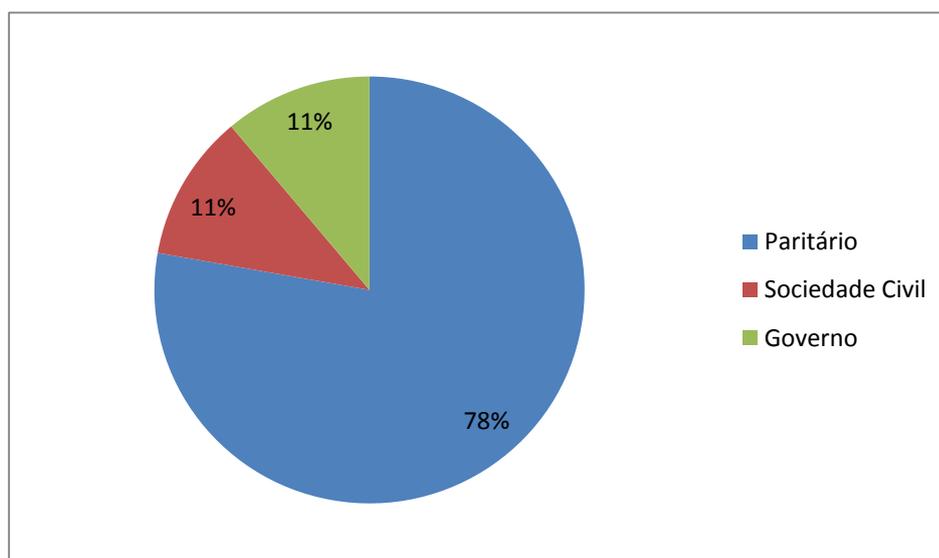
**Gráfico 19 – Profissão. Fonte: Dados da pesquisa 2013.**

A maior parte dos entrevistados são pedagogos e trabalham em suas áreas e logo após as respostas se encontraram dividas. Entre as profissões encontraram-se o próprio Serviço Social, Filosofia, Artes plásticas, dentre outros. Entrevistamos também usuários da própria política de assistência social também.



**Gráfico 20 - Processo de escolha para sua participação no CAS. Fonte: Pesquisa 2013.**

O processo de decisão aqui também predomina com diferença de somente 1% a indicação, como vimos anteriormente esse processo de escolha não representa a democracia, os entrevistados que responderam indicação foram indicados pela instituição na qual o mesmo trabalha. Os usuários e trabalhadores entrevistados foram eleitos democraticamente.



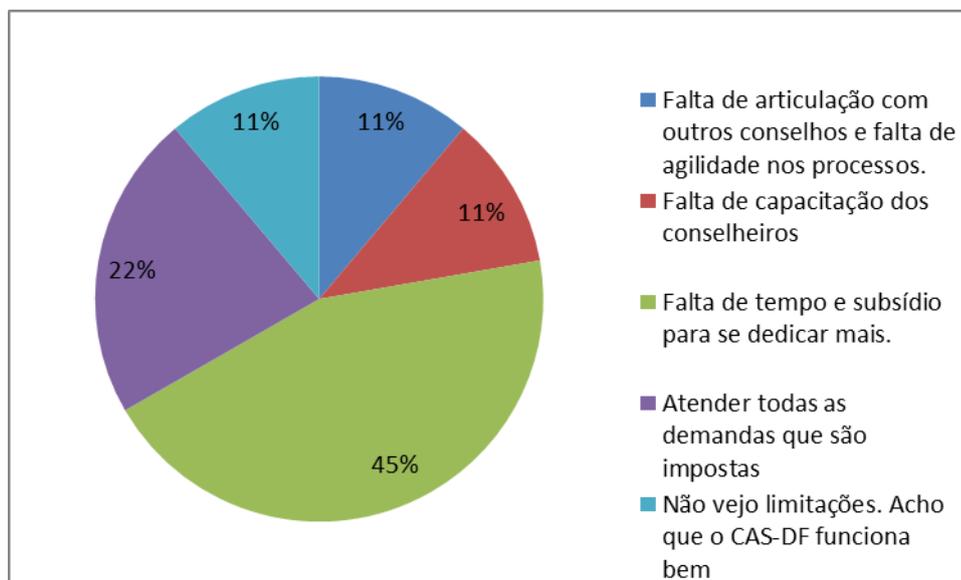
**Gráfico 21 - Maior poder de decisão no CAS-DF. Fonte: Pesquisa 2013.**

A maioria dos entrevistados responderam que as decisões que são tomadas dentro do CAS-DF são de acordo com ambas representações, ou seja, há paridade nesse processo. Como coloca TATAGIBA ( 2002:57) “ A paridade é condição fundamental para o processo de democratização e assim a mesma garante um equilíbrio no processo decisório.”. No entanto de acordo com as opiniões dos entrevistados há um equilíbrio no processo decisório.

Eu acho que há um consenso : Governo, sociedade civil e usuário. Então eu acho que a demanda que chega todos discutem pra poder chegar em um consenso. Mas o

conselho em si a visão....o maior trabalho que a gente tem é com entidade, mas dentro do conselho a gente consegue levar uma demanda e ser discutida naquele momento, caso seja muito grave. ( fala de uma representante dos usuários).

A partir das respostas dos entrevistados. É notório que o CAS-DF possui uma paridade na tomada de decisão. Há, no entanto, um consenso entre todos, possibilitando assim uma conquista da real democracia nos processos decisórios.



**Gráfico 22 -Limites enfrentados pelo CAS. Fonte: Pesquisa 2013.**

Perguntamos sobre as limitações do CAS-DF, majoritariamente responderam que era a falta de subsídio e tempo para que os mesmos possam se dedicar mais. De acordo o artigo 6º do Regimento interno do CAS: “Os membros do CAS/DF não serão remunerados no exercício de sua função de conselheiro.” Na fala dos conselheiros esse fato prejudica a maior participação deles.

[...] o CAS tem uma quantidade vasta de legislações que torna muito difícil o total conhecimento, até porque por não ser um conselho remunerado, os conselheiros devem conciliar o tempo com as atividades diárias fora do conselho, ou seja, teríamos que se só conselheiros para dar conta das comissões, das plenárias, dos processos e das reuniões. Eu, infelizmente falto algum desses espaços porque não tenho condições de conciliar. ( Fala de representante do governo).

Uma das limitações do CAS –DF é atender todas as demandas que precisa ser atendida. (Entrevista com representante das entidades)

No entanto, podemos perceber que o CAS possui limitações que são colocadas nos depoimentos dos entrevistados. Na opinião dos entrevistados as duas principais limitações do CAS-DF deve-se a falta de remuneração para os mesmos e a falta de tempo para que eles possam se dedicar mais . Outra limitação que aparece nas respostas é a não capacidade do CAS-DF atender todas as demandas que são impostas a eles.

### **3.5 A ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DOS**

## USUÁRIOS

Entrevistamos três usuários que participam ativamente do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. No total o CAS-DF possui em segmento dos usuários: quatro conselheiros titulares e um suplente. Esses são usuários da política de Assistência Social. E temos também três que são suplentes e os mesmos representam organizações de usuários. Mas de todo esses , somente três participam ativamente do conselho. Foram traçadas as perguntas relativas aos perfis dos conselheiros entrevistados como: Escolaridade, Associativismo, profissão e processo de escolha e logo após iniciamos perguntas abertas para que os mesmos pudessem se expressar com liberdade sobre a importância de sua participação CAS-DF. As entrevistas trouxeram como eixos centrais as seguintes questões:

- O que motivou a participar do CAS-DF?
- Suas demandas são atendidas no CAS-DF?
- Na sua opinião quais são as limitações do CAS-DF?
- Sua participação no CAS-DF trouxe algum conhecimento pessoal ou político para você?
- O seu papel enquanto conselheiro é bem esclarecido?

Dos três conselheiros entrevistados, somente um possuía a graduação completa e os outros dois o ensino médio completo. Todos os três entrevistados foram eleitos democraticamente para representação no CAS-DF. Um conselheiro entrevistado representava uma associação e os outros dois eram usuários da política de assistência social. Nós perguntamos o que motivou os mesmos a participarem do CAS-DF. Essa pergunta obteve respostas variadas como: a busca de direitos , levar demandas para serem atendidas e também para fortalecer o vínculo dos usuários dentro desses espaços.

[...] Eu até nem sabia. Quando era para participar dos Conselhos era para ter um papel político [...]. E entrei no conselho de direitos humanos pensando em levar as demandas do seguimento para dentro do conselho. Mas o quanto eu aprendi de direitos humanos lá dentro do conselho, então para o meu crescimento pessoal foi importante. No CAS a mesma coisa. Você entra para levar demanda do seguimento e estou aprendendo sobre a política de assistência muita coisa que é importante a gente saber, até para defesa de direitos. Quanto mais conhecimento das políticas você tem, melhor você consegue atuar na defesa de direitos né. (Representante dos usuários entrevistado.)

A busca de direitos é um importante motivo que levam os usuários a procurar esses mecanismos, pois podemos dizer que a concepção de direito foi muitas das vezes negada antes da constituição de 1988, principalmente na área de assistência social, pois a mesma era

tomada como caridade que recaia nas mãos das entidades filantrópicas e religiosas. Após a criação da Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS esse fato mudou, pois a política de Assistência Social emerge como política pública de direito e negando assim ações como a bondade, caridade e favor. Na atualidade essa questão da cultura política brasileira pautada no favor e no clientelismo pode ainda estar presente nesses espaços participativos contribuindo para despolitização deles que foram criados com o objetivo de afirmação da cidadania e democratização nos processos decisórios sobre a deliberação e formulação das políticas de Assistência Social.

Nas sociedades latino- americanas, em particular, no Brasil, o clientelismo, associado à hegemonia neoliberal – ou seja a um estado mínimo, o que se distancia progressivamente de sua responsabilidade social na garantia de implementações de políticas públicas- se fortalece como estratégia de sobrevivência ao ocupar os espaços vazios. ( NEVES, 2008:47).

Outras respostas que foram importantes foram sobre o fortalecimento do vínculo dos usuários dentro dos conselhos, pois é importante que se tenha esse vínculo, pois são eles que usufruem da política que é deliberada pelo CAS-DF, no entanto é de extrema importância a participação dos mesmos nesses espaços participativos. Como vimos nos capítulos anteriores, os conselhos são espaços que foram criados a partir das lutas dos movimentos sociais na busca de direitos e afirmação da cidadania, no entanto o vínculo dos usuários no processo decisório contribui para o fortalecimento da mesma e contribui também na construção democrática.

Perguntamos também sobre as limitações do CAS-DF, as respostas aí se encontram diferenciadas, as respostas variadas que apareceram foram : Não se discute muito sobre a política de assistência social, se discute mais sobre a certificação de entidades, O CAS-DF não possui limitações, o mesmo funciona bem e a outra resposta foi : falta um subsídio para melhor desempenho dos conselheiros.

Analisando as respostas dadas, é importante ressaltar a resposta que foi dada de que o CAS-DF não se discute muito sobre a política de Assistência Social. Quando começou a pesquisa no CAS-DF, antes da representação dos usuários essa questão foi constatada. Pois somente após a entrada dos representantes dos usuários que a questão da política de assistência social começou a ser mais discutida. Realmente se deliberava muito sobre a certificação dos usuários. Como vimos no capítulo anterior a questão da certificação das entidades apresenta muitas vezes a busca de interesses individuais, negando assim o atendimento às questões coletivas e ao fortalecimento da política de ass social.

O CAS-DF está muito ligado as entidades [...] as organizações que tem

documentação adequadas a gente pede ao CAS a inscrição de entidade dentro do CAS e a gente vai fazer a visita pra ver se ta funcionando ...ou se está tudo adequado praquele funcionamento e a gente aprova que eles venham receber a verba do conselho ... então a ....entidade recebe um certificado de filantropia. (Entrevista com representante dos usuários).

A falta de subsídio também foi uma resposta que se repetiu nas entrevistas com outros representantes. Quando houve pela primeira vez a representação dos usuários no CAS- DF , todos desistiram, pois os mesmos não tinham nenhuma ajuda de custo para participar do conselho, então com isso houve a desistência dos mesmos. Como relata o entrevistado:

Já, já existia antes representantes dos usuários, só que muitos desistiram e uma única pessoa foi reeleita [...] eu acho que a maior dificuldade são em termos da assistência. Pra gente ser representante de usuário a gente tem que depender de bolsa família , disso e daquilo . A gente não tem ajuda nem financeira , nem capacitação, então fica muito, muito difícil das pessoas continuarem participando. Muito difícil. Muitas vezes a gente precisa está lá, mas a gente precisa está dependendo de carro, a gente precisa está... Eu vou pro conselho pela manhã, eu venho pra cá, eu trago minha marmitta porque eu não tenho auxilio a alimentação e eu vou passar o dia na rua. (Entrevista com representante dos usuários).

Eu acho que um dos limitadores do conselho é essa questão da gente não ter tempo de se dedicar mais ainda. Porque ele demanda de nós, e as vezes a gente deixa muitos furos, porque as vezes não dá pra conciliar o que o conselho demanda da gente com o tanto de demandas que a gente tem aqui no nosso dia a dia. Eu acho que isso limita muito a atuação dos conselheiros, isso falando por parte do governo. (Entrevista com representante do Governo)

No entanto no dia 25 de Junho de 2012 os novos representantes dos usuários tomaram posse e somente esses três continuam na participação do CAS-DF. Hoje a nova presidente é uma usuária, o que representa uma inovação democrática. Perguntamos também se o CAS-DF trouxe algum crescimento político ou pessoal. Dois representantes responderam que sim, e o outro entrevistado respondeu que o mesmo trouxe um crescimento pessoal, mas não político, pois adquiriu mais conhecimento sobre a política, mas crescimento político não. “: Eu acho que conhecimento eu adquirir muito. Né ! Direitos, eu adquirir muito conhecimento de direitos que eu não sabia que o usuário tinha tanto direito dentro do CAS. A gente vinha com uma visão que a gente precisava e eles podiam ajudar , mas não que a gente tinha o direito de pedir... de exigir que eles viessem nos ajudar , mas é...eu acredito que seja isso. (Entrevista com representante dos usuários).

Podemos perceber que os três conselheiros responderam que o CAS-DF trouxe algum crescimento para si seja pessoal ou político, no entanto percebe-se que o mesmo trouxe crescimento pessoal por trazer mais aprendizagem, como relata o entrevistado:

Por exemplo, eu pensava que a Assistência Social abrangia apenas o social de cada pessoa, mas abrange muito mais: a parte da saúde, a parte da cultura, a parte do lazer, a parte do benefício e a parte educacional também da pessoa. É um grupo de coisas que antigamente, eu pensava que não tinha, e hoje estou vendo com outros olhos, pelo conselho, que antigamente eu não tinha isso. (Entrevista com representante dos usuários).

Perguntamos se o papel dos conselheiros representantes dos usuários é bem esclarecido. Com ascendência os representantes dos usuários entrevistados responderam que não possui o seu papel bem esclarecido dentro do conselho, pois o governo não disponibiliza nenhum curso de capacitação de conselheiros.

Ainda não. Por que não adianta eleger conselheiros, independente de ser usuários ou representantes da sociedade civil, entidade ou governo se não qualifica ou capacita as pessoas para estarem trabalhando naquela área. Eu acho que o certo é ter curso interno para explicar normas, legislações, deveres e direitos dos usuários para que eles possam representar com mais força, qualidade e competência o seguimento que ele está representando. (Entrevista com representante dos usuários) .

Podemos apontar que a questão da não capacitação dos conselhos fragiliza o papel dos mesmos nos espaços públicos, pois o conselheiro que não sabe qual é o seu papel não irá saber como intervir nos processos decisórios, o que pode implicar no enfraquecimento das deliberações da política.

### **3.6 A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL.**

Como colocado no capítulo dois do presente trabalho, na década de 1930 a assistência social não era considerada como direito e sim como um favor. As políticas sociais e a filantropia tem mantido em si uma relação duradoura e permanente até os dias atuais, isso graças ao Estado, por seus mecanismos reguladores. O CNAS concede um certificado de filantropia a entidades beneficentes, o chamado certificado de entidade de assistência social (CEBAS) onde se pode ter o Estado como seu mantenedor, tirando assim a sua responsabilidade direta com a política de assistência social. O conselho então terá o dever de fiscalizar essas entidades, seus serviços programas e projetos. Sendo que segundo a Lei Orgânica de Assistência social (LOAS) diz em seu *art. 3º* “*Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.*”, no artigo do LOAS está claro a parte que relata “*na defesa e garantia de direitos*”, apesar desse artigo relatar que o atendimento aos beneficiários é um direito , hoje se tem um pensamento do senso comum ainda de caridade que se emerge também devido a relação desse contexto histórico da década de 30 onde a assistência não era direito, hoje mesmo com o LOAS , há por parte dos usuários, conselheiros, entidades e até mesmo profissionais da área, um conservadorismo e não alimentam a ideia de luta por direitos, e assim continuam na perspectiva da benemerência, as entidades religiosas por já terem um esse contexto de caridade por motivo também de sua religião, hoje pode-se ter engendrado nessas entidades um conservadorismo e uma negação de luta por direitos.

Diante desse fato exposto é notório que os usuários possuem limites em sua participação, pois esses traços da cultura política brasileira pautada no favoritismo e

clientelismo ainda persistem no discurso do governo. Ao longo da pesquisa sobre a participação dos mesmos é possível afirmar que se por um lado existe uma prática burocrática e traços clientelistas no espaço do conselho. Por outro lado, pode-se observar também uma forte resistência da representação da sociedade civil por parte dos usuários que participam e lutam pela ampliação de direitos na afirmação da cidadania. No entanto a hipótese foi confirmada.

Durante o acompanhamento da pesquisa observou-se que a discussão no CAS cresceu consideravelmente com relação a argumentação dos usuários que ingressaram como um novo setor representante da sociedade civil de onde se pode destacar o pouco preparo e desconhecimento da construção política, onde estes não participavam como pessoas portadoras de direito dentro do espaço do conselho, confundindo assistência social com assistencialismo e hoje vem modificando sua participação na difícil convivência com o governo. No dia 11 de Julho de 2013 uma usuária tomou posse na presidência do conselho de Assistência Social do Distrito Federal, podemos considerar esse fato como um grande avanço democrático e de construção de cidadania, pois pelos relatos de conselheiros entrevistados esse foi um fato inédito, pois no Brasil ela foi a primeira usuária a tomar posse na presidência de um Conselho de Assistência Social.

Quanto à participação dos usuários, vejo que tem melhorado e é visível a diferença na participação deles desde que eles iniciam para quando eles começam a participar das reuniões, fazer as visitas, como o crescimento deles é exponencial. Melhorando no sentido da fala, por exemplo, da intervenção qualificada, da participação mais ativa, da capacidade de fazer uma inferência, e um crescimento pessoal deles, tanto que hoje a presidenta do CAS é uma usuária e é a primeira no Brasil. Então a gente vê a diferença no crescimento do usuário, tanto pessoal quanto como conselheiros. A participação deles ajuda e muito na política de assistência social, ajudando no ponto de vista institucional e ajudando também a sensibilizar, porque quem está lá (no conselho), na maioria, não é usuário. (Entrevista com representante do governo).

Constatou-se que a presença dos usuários nesses espaços participativos contribuiu para a afirmação da cidadania e também para a busca de direitos e melhora da política de assistência social, pois com a participação dos mesmos a política de assistência social passou a ser mais discutida e com isso resultou-se no seu avanço, isso porque os usuários da própria política começaram a levar suas demandas e de suas comunidades para serem debatidas.

Eu acho que eu sou um impacto ali ! Eles ficam muito assim... quando levo uma demanda , porque é uma das coisas que a gente sente muito é quando a gente leva , eles veem aquilo como um impacto , mas resolve somente aquilo que a gente ta levando , como assim se fosse uma coisa nominal . Eu to levando a demanda da dona Maria que ta precisando disso e daquilo. Não é englobando tudo. Aquilo dali eles não seguem como um exemplo pra verem outras situações . Pra tirar aquele exemplo pra vê em tudo . É... uma das comissões que foi tirada a três meses.. Eu acho que a três meses atrás que foi a comissão do bolsa família. Que não funciona,...Não funciona! (Entrevista com representante dos usuários).

Na fala desse usuário, podemos perceber que dentro do CAS-DF o atendimento as demandas individuais ainda é presente. No entanto há uma dificuldade de atender as demandas coletivas, impossibilitando assim a busca do projeto democrático. Como já explicitado nos capítulos anteriores. Um entrevistado alegou que o conhecimento que o mesmo possui foi dado por ele mesmo, porque ele correu atrás dos verdadeiros direitos e estudou sobre a LOAS e o SUAS por conta própria, pois antes ele obtinha ainda a concepção de ajuda e que o CAS-DF não investiu nada nesse conhecimento adquirido.

Conclui-se então que a participação dos usuários no Conselho de Assistência Social reforça e amplia a sua condição de cidadão enquanto sujeitos político de direitos e sua participação fortaleceu a política de Assistência Social e fortaleceu o conselho no sentido de afirmação de direitos, pois antes os mesmos eram voltados a um caráter cartorial, ou seja, voltado somente para a certificação de entidades e se discutia pouco sobre a política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante observar que as raízes da historicidade da cultura política brasileira que está pautada no clientelismo e favoritismo se presencia atualmente nos espaços públicos, devendo ser cortada, pois a mesma despolitiza os espaços públicos. Como vimos anteriormente os conselhos são frutos das lutas dos trabalhadores que lutavam em prol de direitos e pela afirmação da cidadania.

Atualmente podemos observar que a sociedade civil, inclusive as entidades, ainda possui um idealismo que foi construído historicamente de que a política de assistência social é um mero favor com conotação de clientelismo. Reforçando mais uma vez que isso precisa ser devidamente desconstruído. Vivemos em uma sociedade capitalista onde a priori impera um individualismo exacerbante, o Estado é ausente nas questões dos serviços públicos que são direitos dos cidadãos.

É por tanto de extrema importância ressaltar que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre a Organização da Assistência Social relata: *“a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, que provê mínimos sociais e garante o atendimento a necessidades básicas do cidadão.”* A visão hegemônica neoliberal busca reforçar a retirada do Estado na execução de políticas sociais para a sociedade civil e assim repassa essa responsabilidade social para a filantropia privada.

Com base na análise de dados é possível afirmar que há uma dificuldade de ampliar a participação da sociedade civil particularmente dos usuários nos processo de decisão e construção de direitos. Nesse aspecto o CAS reproduz uma prática centralizadora e clientelista pautada no favor, mas com a presença dos usuários essa prática vem mudando e favorecendo a verdadeira democratização desse espaço, quebrando assim os paradigmas que antes eram construídos no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

Os usuários ...Eles tem muita voz ! A gente escuta de mais eles ! Eles estão ali . Nós estamos aqui fazendo política pública para ele, escutando eles e ainda temos uma presidente usuária, isso é muito grandioso pra nós ! (Entrevista com representante das entidades).

No entanto, é de extrema importância romper com os discursos despolitizadores que estão inseridos nos conselhos. É importante a quebra desses paradigmas, pois os conselhos são espaços de participação, politização e construção de direitos. É importante também que haja a paridade no processo decisório, pois com isso o espaço se torna mais democrático.

A historicidade, os sujeitos políticos e coletivos devem ser resgatados a partir da ruptura com práticas que perpetuam: o autoritarismo, o controle de trocas, o clientelismo, o populismo e o favoritismo. (NEVES, 2005 :23).

Apesar dos discursos despolitizantes que o CAS-DF enfrenta e que os descaracteriza, os usuários tiveram força e lutaram pela busca de cidadania, levando suas demandas e de suas comunidades a serem ouvidas, discutidas e colocadas em pauta. No entanto mesmo com as deficiências que o Conselho se encontra como a falta de capacitação para os conselheiros e falta de subsídios para os mesmos, os usuários que ali participam ativamente, tem contribuído para afirmação da cidadania e melhoria para a gestão da política pública e suas deliberações.

Eu acho que o conselho nos dá a oportunidade de fazer uma crítica dura ao governo, mas no ambiente apropriado. Porque se você fazer essa crítica em outros lugares, o governo mais se ressentido do que houve a sua crítica. Quando você faz dentro do conselho, as vezes você consegue fazer com que a coisa avance. Fora que é um espaço de proposição também, não é só crítica, é levar ideia. (Entrevista com representante dos usuários).

Os usuários que fazem parte do CAS-DF hoje são usuários da política de Assistência Social. Posso afirmar que é de extrema importância à participação dos mesmos dentro desses espaços participativos, pois são eles que convivem com os ganhos e perdas dessa política, e os mesmos tem a consciência do que precisa ser melhorado. Os usuários tem a dificuldade de se manter nesses espaços, pois os mesmos não possui nenhuma ajuda de custo, devem tirar do seu bolso o dinheiro da passagem e da alimentação, o que se torna um obstáculo para a sua participação, pois eles por serem usuários, muitas vezes do programa bolsa família, o que quer dizer estão abaixo da linha da pobreza e participar ativamente se torna algo bastante difícil.

Mas mesmo com todas as dificuldades impostas por sua situação, os usuários fazem o máximo para está participando ativamente de todas as reuniões e contribuindo para o controle democrático, o que faz do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal se tornar um espaço mais politizado e de construção da cidadania com a participação dos mesmos. No entanto posso concluir que a participação dos usuários foi um ganho para o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. A falta de capacitação se torna um desafio para a presença deles também, mas durante as entrevistas os mesmos se mostraram com grande força e capacidade de construção no conhecimento sobre a política, pois os três entrevistados procuraram por si só informações sobre o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e sobre a política de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine Rosseti ; BOSCHETTI, Ivanete . Política Social : fundamentos e história. 5º ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, Norberto, 1909: Liberalismo e Democracia.vc Tradução : Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto: O futuro da democracia; Uma defesa das regras do jogo. Brasiliense, São Paulo, 1994.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil : O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A, Participação Social no Brasil hoje. São Paulo in PÓLIS, assessoria, formação e estudos em políticas sociais. , Papers : 1998.

CEFESS. Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Públicas, Brasília- DF, 2013.

COVRE, Maria Lourdes Manzini. O que é Cidadania. São Paulo: Brasiliense, 2002 ( Coleção primeiros passos, 250).

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil , Espaços Públicos e a Construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil ( Evelina Dagnino org) . São Paulo : Paz e Terra, 2002. P. 279-301.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, Sociedade Civil e democracia: reflexões sobre uma realidade Brasileira in : Idéia. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP. 1998/1999. Dossiê : os movimentos sociais e a construção democrática. P. 13-96.

LEITE, Marcia da Silva Pereira, Que cidadãos somos e seremos nós. In revista proposta nº 57, CFMEA, 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade, RJ: Vozes, 2011.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME- MDS : Censo SUAS 2010, Brasília- DF, 2011.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME- MDS : Manual de Assistência Social, IBGE, Brasília –DF 2009.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME- MDS.  
Censo SUAS 2010.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME- MDS:  
LOAS, Lei Orgânica de Assistência Social, 1993: lei nº 8742.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME- MDS:  
Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social- NOB/SUAS, Brasília-  
DF, 2004.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME- MDS:  
Política Nacional de Assistência Social. PNAS- 2004, Brasília-DF, 2005.

MOTA, Ana Elizabete . Cultura da Crise e Seguridade Social : Um estudo sobre as  
tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90. 5º ed. São  
Paulo, Cortez, 2008.

NEVES, Angela Vieira : Cidadania na Ótica Liberal: A Perspectiva individual e  
Coletiva. PUC-RJ, 1994.

NEVES, Angela Vieira; SANTOS, Cláudia de Oliveira Vicente and SILVA, Suellem  
Henriques. Conselhos Municipais de Assistência Social: novas competências para o trabalho  
do assistente social. *Rev. katálysis* 2012,.Vol.15, n.2, pp. 173-181. ISSN 1414-4980.

NEVES, Angela Vieira. Cultura Política e Democracia Participativa: Um estudo sobre  
o Orçamento Participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NEVES, Angela Vieira . Espaços públicos participativos, construção democrática e  
política pública: Riscos de despolitização da participação da sociedade civil na cultura política  
brasileira in *Ser Social*, Brasília nº 17, p.197-218, Jul./Dez 2005.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos e Serviço Social: Um desafio ao projeto  
ético-político. In *Sociedade em debate*, Pelotas, 16(1) 45-58, jan-jun./2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio: Um Estado para a Sociedade Civil: Temas Éticos e  
Políticos da Gestão democrática. São Paulo, Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de Oliveira: Cultura política e Assistência Social :  
Uma análise das Orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez : 2003.

PEREIRA, Aldaíza Potyara. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. P. 87-107 in Política Social no Capitalismo, Cortez : 2008.

SADER, GRAMSCI : Poder, Política e Partido. 2º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça. São Paulo: Campus, 1979.

SILVA, Maria Ozanira da Silva ; YAZBEC, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. A Política Social Brasileira no Século XXI : A Prevalência dos programas de transferência de renda. 4º ed. São Paulo : Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaíza : Assistência x Assistencialismo x Assistência Social, In Carrdenos de textos da ICNAS, Brasília, IPAS, 1995, p. 25-28.

TELLES, Vera da Silva: Pobreza e Cidadania, Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, 1º ed.2001.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck: As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo. (org.) O desmonte da nação: um balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 91-114.

VIEIRA, Evaldo. Democracia e Política Social. São Paulo, Cortez: autores associados, 1992- ( Coleção Polêmicas do nosso tempo; v.49).

## **ANEXO I**

### **Controle Democrático e Espaços Públicos: a participação da sociedade civil nos conselhos de assistência social.**

**Coordenadora:** Dr<sup>a</sup> Angela Vieira Neves

#### **IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSTA**

O presente projeto é Coordenado pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Angela Vieira Neves, sendo um projeto novo financiado e aprovado pelo CNPQ desenvolvido no grupo de pesquisa GEPEDSS da Universidade de Brasília, sobre espaços públicos, serviço social e participação da sociedade civil.

O objetivo deste projeto é, de um lado, marcar o campo de disputa entre os projetos neoliberal e democrático-popular na área da Assistência social. De outro, procuramos analisar de que maneira esses novos espaços públicos participativos conseguem viabilizar o chamado “controle democrático” da sociedade civil sobre o Estado.

Para tais fins, o grupo GEPEDSS solicita a sua participação voluntária na pesquisa, no que diz respeito a sua participação no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. Tendo claro que a sua resposta não será publicada, mantendo sempre o sigilo com relação às respostas e a pesquisa como um todo, se necessária a publicação de dados futuramente será encaminhado um termo de consentimento livre e esclarecido.

Portanto, segue o questionário inicial da pesquisa, que nos permitirá a identificação do perfil dos conselheiros, mas deixando claro que posterior mente serão agendadas entrevistas individuais com alguns conselheiros que serão seccionados.

Participe! Faça com que a construção científica seja de melhor qualidade.

Att.

Grupo GEPEDSS.

## ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO SOBRE OS CONSELHEIROS DO CAS-DF

Nome:

Idade:

Sexo:

Profissão:

Qual cargo exerce:

Escolaridade:

- 1) Você fez parte de quantas gestões no CAS? ( ) 01 ( ) 2 ( ) 3 ( ) +4
- 2) Você tem acesso às informações/ legislação sobre o conselho? ( ) SIM ( ) NÃO
- 3) Em sua opinião, quem tem maior poder de decisão dentro do CAS:  
O Governo ( ) a sociedade civil ( ) entidades,( ) usuários ( ),  
Trabalhadores ( ).
- 4) Em sua opinião os conselheiros que integram o CAS realmente discutem sobre a política pública de assistência social e têm poder de decisão e deliberação frente à mesma?  
( ) SIM ( ) NÃO Por que?
- 5) A participação da sociedade civil no CAS possibilita a ampliação da democratização dos espaços públicos e da gestão das políticas de assistência social? ( ) SIM ( ) Não Comente.
- 6) Você enquanto conselheiro acompanha o que é executado a partir das deliberações do CAS? ( ) SIM ( ) Não DE que maneira? (*fiscalização da política de assistência social*).
- 7) . Você é Assistente social ( ) Sim ( ) Não se Sim atua como: ( ) Técnico ( ) representante do governo ( ) rep. Da sociedade civil ( ) Assessora o conselho

## ANEXO II

### Roteiro de entrevista com os conselheiros do CAS-DF

#### II. Identificação

- 1) Nome:
- 2) Escolaridade:
- 3) Profissão:
- 4) Qual cargo exerce?
- 5) Instituição que representa (*caso seja sociedade civil*):
- 6) Participa de alguma entidade e/ou organização?  
( ) Igreja. ( ) ONG. ( ) Partido. Qual? \_\_\_\_\_  
( ) Conselhos. Qual? \_\_\_\_\_ ( ) Outros  
\_\_\_\_\_

Se sim, há quanto tempo?

- 7) Como você vê/ identifica a sua representação dentro do CAS enquanto conselheiro? Você acha que o seu papel é bem definido e esclarecido? (*saber se o conselheiro sabe qual o seu papel dentro do conselho*) para entrevista
- 8) Quais seriam os objetivos do CAS? (*funcionamento do Conselho*)
- 9) A participação no CAS enquanto conselheiro trouxe algum crescimento pessoal e/ ou político para você? De que maneira? Cite exemplos.
- 10) Como é a relação entre os representantes governamentais com os da sociedade civil dentro do CAS? Essa relação provoca algum efeito político? (*saber se existem conflitos governo x sociedade civil; provoca alguma tensão na política? conflitos? se dá entre o governo ou entre as entidades? encontro entre governo e a sociedade civil*)
- 11) Você considera que suas ideias e pontos de vista a respeito da assistência social são colocadas em pauta? (*saber se as ideias do conselheiro são discutidas dentro do CAS*).
- 12) Como é repassado para o Governo o que é deliberado nas reuniões de pauta do CAS?
- 13) Como se dá a articulação entre os representantes do governo no CAS e os Ministérios? (*há um bom diálogo*)

- 14) De maneira geral, as deliberações do CAS têm contribuído para solucionar problemas existentes da assistência social? *(mudanças ocorridas na política de assistência social decorrente das deliberações do CNAS)*
- 15) Você acha que o formato do conselho favorece a participação da sociedade? Existe algum meio de divulgação do CAS? Explique, comente. *(saber se existem instrumentos que motivem a participação nos espaços públicos)*
- 16) Quais os avanços que você destacaria que o CAS deixou para o DF?
- 17) Quais os limites enfrentados pelo CAS em sua opinião?
- 18) Como é dada a participação do Assistente social dentro do CAS-DF? Existe participação do Serviço Social dentro do CAS-DF ?
- 19) O que é Cidadania para você?
- 20) Como você ver a participação dos usuários? Após a participação dos mesmos tem tido avanços?