



Universidade de Brasília

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

DÉBORA GUIMARÃES DA CONCEIÇÃO

**CULTURA POLÍTICA E A REPRESENTAÇÃO DOS USUÁRIOS NOS
CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DILEMAS E CONQUISTAS**

Brasília, fevereiro de 2013.

DÉBORA GUIMARÃES DA CONCEIÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**CULTURA POLÍTICA E A REPRESENTAÇÃO DOS USUÁRIOS NOS
CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DILEMAS E CONQUISTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de mestre, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Angela Vieira Neves.

Brasília, fevereiro de 2013.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APROVADA PELA SEGUINTE BANCA
EXAMINADORA:

Prof. Dra. Ângela Vieira Neves
Universidade de Brasília – Departamento de Serviço Social
Orientadora

Prof. Dra. Nair Heloisa Bicalho de Sousa
Universidade de Brasília – Departamento de Serviço Social
Membro Interno

Prof. Dra. Maria Salete Kern Machado
Universidade de Brasília – Programa de Pós-Graduação de Sociologia
Membro Externo

Prof. Dr^a. Maria Lucia Pinto Leal
Universidade de Brasília – Departamento de Serviço Social
Suplente

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela força dispensada no início desta jornada, chegando com Ele até o fim.

À minha família, pelo apoio não somente durante os dois últimos anos, mas pelo exemplo e amparo concedidos desde sempre.

A todos os amigos pelo incentivo e companheirismo e ao Luan pela compreensão e suporte durante toda essa jornada.

À minha orientadora, Ângela, a quem admiro pela dedicação profissional e sou grata por ser tão atenciosa e prestativa em sua orientação acadêmica.

Ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS-DF) e ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por abrir as portas de forma democrática, socializando informações que foram essenciais para a realização da presente pesquisa.

Aos conselheiros entrevistados, que concederam seu tempo para a viabilidade deste estudo.

À banca examinadora do projeto de qualificação e a banca examinadora da Dissertação: prezados(as) Ms. Renato de Paula, Dr^a. Nair Bicalho, Dr^a. Maria Salete K. Machado e Dr^a. Maria Lucia Pinto Leal a que fico honrada pela presença.

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB), pela oportunidade, e a todos os professores que compartilharam conosco tantos conhecimentos e sabedoria.

À Domingas, pela prestatividade, cordialidade e apoio.

A todos que, de alguma forma, colaboraram para a realização deste estudo, agradeço, carinhosamente, por tudo.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar os impactos da cultura política brasileira para participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social. Para o desenvolvimento e aprofundamento da referida análise, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, bem como observação participante e pesquisa de campo no Conselho Nacional de Assistência Social e no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. A pesquisa apresenta uma análise sobre as práticas participativas e a emergência da democracia no Brasil e traz os conselhos gestores como fruto de um processo histórico de mobilizações sociais em prol da construção e gestão democrática das políticas sociais. Na formação da sociedade brasileira os instrumentos de poder foram historicamente elitizados e a população excluída dos processos de gestão e decisão sobre as políticas. Ao passo que considera-se o povo e principalmente os segmentos vulnerabilizados como apáticos e incapazes para o exercício político. Assim, mediante a “novidade” que são os conselhos em meio a essa cultura política brasileira, buscou-se conhecer os principais avanços e os desafios cotidianos enfrentados pelos usuários com implicações para seu acesso e permanência. Nota-se que a trajetória dos conselheiros nos espaços de participação são fontes de aprendizado e são essenciais para o fortalecimento e qualificação da representação. A conquista desses espaços é de fato um avanço, mas é necessário que haja melhores condições para que esses segmentos possam atuar enquanto protagonistas de uma política justa e igualitária.

Palavras chave: Usuário de Assistência Social. Cultura política. Participação social.

ABSTRACT

The present study aims at analyzing whatever impacts the Brazilian political culture has on users of the Social Assistance Councils. In order to develop and deepen the present analysis, bibliographic and documentary researches were pursued, as well as a close observation and field research at the National Council of Social Assistance and at the Federal Council of Social Assistance. The study presents an overall analysis on the active practices and the emergence of democracy in Brazil and presents counseling as the result of a historical process, which comprehends a series of social mobilization in the pursuit of a democratic management of social policies. In the construction of the Brazilian society the instruments of power were historically limited to an elite, thus the population was not able to manage and make decisions in the realm of politics. Therefore, the population is considered to be inactive and incapable of acting politically - specially the vulnerable segments. In this way, considering that the councils are "news" in the Brazilian political culture, an effort was made in order to get acquainted with the most significant advances and the daily challenges faced by the users towards the access and permanence in this reality. It is noticeable that counselors' trajectory regarding participation is a source of learning and that it is vital for the strengthening and qualification of representation. Gaining ground is already a fact but it is necessary that better conditions be provided so that these segments can play a central role in a fair and equal political system.

Key words: users of the Social Assistance; Political culture; Social participation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Conferências Nacionais de Assistência Social 2005 – 2011.

Tabela 2: Composição CNAS e CAS-DF.

Tabela 3: Quantitativo e categoria de entrevistados do CNAS e CAS-DF.

Tabela 4: Trajetória política dos conselheiros CAS e CNAS.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Conferências Nacional de Assistência Social 1995 – 2011.

Quadro 2: Avanços, desafios e resultados esperados quanto à participação dos usuários.

Quadro 3: Natureza das deliberações das Conferências de 2005 a 2011.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Faixa etária dos conselheiros entrevistados

Gráfico 2: Sexo dos conselheiros entrevistados

Gráfico 3: Escolaridade dos conselheiros entrevistados

Gráfico 4: Estado dos conselheiros

Gráfico 5: Situação empregatícia dos conselheiros entrevistados

Gráfico 6: Profissão dos conselheiros entrevistados

Gráfico 7: Áreas de representação dos conselheiros entrevistados

Gráfico 8: Conselheiros que receberam ou não formação

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAS	Conselho de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
PAIF	Programa de <i>Proteção e Atendimento Integral à Família</i>
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

CAPITULO I	15
PARTICIPAÇÃO DA TEORIA A PRÁTICA: ELEMENTOS PARA ANÁLISE DA ASCENSÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL	15
1.1 Democracia: um debate conceitual	16
1.2 Notas sobre democracia representativa e participativa	18
1.3 Práticas participativas e a emergência da democracia no Brasil	21
1.3.1 Conselhos gestores no Brasil	25
CAPÍTULO II	31
O CENÁRIO E OS ATORES ESTUDADOS	31
2.1 Procedimentos metodológicos de pesquisa	34
2.2 Perfil dos conselheiros entrevistados	40
2.2.1 Trajetória dos conselheiros em espaços de participação	46
2.2.2 Crescimento político e pessoal proporcionado pelo conselho	48
CAPITULO III	52
CULTURA POLÍTICA E A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	52
3.1 Trajetória da Assistência social nas Políticas Sociais Brasileiras	54
3.2 O mito da apatia e a assistência social na conformação da identidade subalterna	60
3.2.1 O lugar do usuário da assistência social na cultura política brasileira	64
3.2.2 A intersectorialidade como caminho para autonomia e participação	72
3.3 O desenho da política de assistência social brasileira pós-SUAS: avanços e desafios para a participação social	76
3.3.1 Conferência de Assistência Social e participação dos usuários no pós-SUAS	82
A REPRESENTAÇÃO DOS USUÁRIOS NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAS E CNAS	91
4.1 Acesso e permanência dos usuários nos Conselhos de Assistência Social	94
4.2 Representação dos usuários no Conselho de assistência social	108
4.3 Formação técnica, política e controle social	113
4.4 Relação entre representantes de usuários, governo e outras categorias da sociedade civil	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	135

ANEXO I	140
ANEXO II	141
ANEXO III	142
ANEXO IV	143
ANEXO V	146

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo analisar a representação dos usuários da assistência social no fortalecimento dos interesses públicos identificando os elementos presentes na cultura política brasileira que fragilizam e dificultam sua participação e o seu reconhecimento como sujeitos políticos de direito.

Neste sentido, faz-se necessário identificar as questões conflitantes que perpassam a política de Assistência Social, a saber: o papel dos usuários e a influência de sua representação para construção de uma política pública eficaz, visando a busca pela garantia e ampliação do acesso aos direitos sociais.

No período compreendido entre os anos de 1930 a 1980, a Assistência Social era tratada basicamente no campo da filantropia privada, e não apresentava espaço para uma atuação ativa dos usuários, uma vez que os serviços prestados eram provenientes de ações benevolentes de caráter pontual.

Na Assistência Social, a articulação das dimensões política e pública ainda constitui um elemento desafiador, uma vez que a frágil dimensão pública das práticas historicamente ali desenvolvidas, tem proporcionado maior dificuldade de alcance ao *status* de política pública.

Através da Constituição Federal (CF) de 1988, deu-se a ampliação dos espaços públicos de participação, garantindo a ação contínua da sociedade na gestão pública, permitindo aos cidadãos não somente a participação na formulação das políticas, mas, também, na fiscalização permanente da aplicação dos recursos públicos. A abertura e ampliação de tais espaços é um marco reconhecido e tem promovido reais implicações para a política de Assistência Social.

Prevê-se ainda nas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (2004), a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis – fato que representa um avanço ao projeto democrático na Assistência Social. Na PNAS, a questão é apresentada a partir da compreensão de que tal movimento de mobilização traduz o reconhecimento dos usuários em apresentar e discutir os problemas que vivenciam. Deste modo, seria possível viabilizar as melhores propostas para o aperfeiçoamento das ações do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), ou seja, é preciso repensar a representação destes usuários nas esferas públicas de participação enquanto sociedade civil.

O projeto democrático na Assistência Social se fortalece à medida em que se considera a participação do usuário, uma vez que é preciso a fomentação dos meios para que a ação dos usuários ultrapasse a condição de subalternidade.

A participação dos usuários da Assistência Social nos espaços públicos ainda é considerada um desafio. O processo participativo pode ocorrer de forma direta (o cidadão pode se manifestar) ou indireta (o cidadão é representado por outra pessoa, por uma instituição, movimento ou fórum). Estes devem dar voz aos interesses dos cidadãos que não estão presentes no espaço participativo.

Diante do exposto, o presente estudo tem como foco o olhar sobre a representação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social. Para tanto, a pesquisa tem em seus moldes quatro etapas de análise. Assim, o primeiro capítulo introduz a temática ao contemplar a ascensão democrática no Brasil, com a apresentação de conceitos e instrumentos práticos para materialização da democracia.

O segundo capítulo compõem-se do cenário e dos autores estudados. E são justificados a escolha do método do materialismo histórico-dialético e da metodologia de pesquisa qualitativa. São detalhados no capítulo os procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, documental, a pesquisa de campo realizadas no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS-DF) e no Conselho Nacional de Assistência Social(CNAS) e os critérios e procedimentos da observação participante e das entrevistas realizadas nesses espaços e o perfil dos conselheiros representantes do governo e da sociedade civil de ambos os conselhos.

O terceiro capítulo apresenta a análise teórica e alguns elementos da pesquisa de campo e da pesquisa documental ao trazer para o debate a questão da cultura política e a trajetória da Assistência Social no Brasil, bem como as implicações do SUAS para compreensão do lugar do usuário da assistência social. Por fim, o último capítulo apresenta os desafios e avanços da representação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social pesquisados.

CAPITULO I

PARTICIPAÇÃO DA TEORIA A PRÁTICA: ELEMENTOS PARA ANÁLISE DA ASCENSÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo analisar a democracia do debate teórico a sua materialização, mediante a emergência dos espaços de participação na sociedade brasileira. Este se encontra assim organizado: na primeira sessão, tem-se um breve balanço da literatura sobre a democracia; em um segundo momento, analisam-se as principais questões referentes à representação e participação; no terceiro momento, apresenta-se uma discussão sobre o processo de democratização e o aparecimento dos espaços públicos no Brasil; a partir daí, o debate ganha ênfase no quarto momento, com a apresentação dos elementos centrais que marcam o surgimento das experiências conselhistas na sociedade brasileira.

Dizia o poeta Carlos Drummond de Andrade (1990, p.38) que “Democracia é a forma de governo em que o povo imagina estar no poder”. A palavra “democracia” vem do grego *demos* (povo) e *cratos* (autoridade); assim, tem-se o entendimento de que a democracia é uma forma de governo em que o povo exerce plena soberania.

Ora, com base no pensamento do poeta brasileiro, seria a democracia apenas uma maneira de se fazer imaginar que o povo encontra-se no poder? Uma estratégia do governo para evitar o confronto? Ou tem-se, de fato, um instrumento que pode efetivamente viabilizar a introdução de uma gestão em que o governo é controlado e feito pelo povo e para o povo? Além das questões apresentadas, para quem é o povo ao qual se destina o referido poder? Ao se pensar a realidade brasileira, qual é o lugar do *demos* na participação, no poder de governar e decidir sobre os rumos do país? De modo profundo, referindo-se aos usuários da assistência social, qual é o poder acometido a estes enquanto povo brasileiro?

Diante do exposto, nas linhas a seguir, tem-se a reunião das principais questões que vão subsidiar e respaldar a análise do objeto investigado e a discussão geral da presente pesquisa sobre a representação dos usuários nos espaços públicos de participação da Assistência Social.

1.1 Democracia: um debate conceitual

Basta fazer um breve balanço na história literária para perceber que o debate é controverso quando o assunto em foco é a democracia, e as possibilidades e desafios para o alcance de uma gestão do poder efetivamente democrático. A democracia ateniense é considerada a inspiração do pensamento político moderno, por seus ideais políticos de igualdade entre os cidadãos, além da questão da liberdade, respeito à lei e à justiça. Apregoava-se que todos os cidadãos poderiam e deveriam participar da criação e sustentação da vida comum, e se reuniam para debater, decidir e tornar efetiva a lei. A participação social, mais do que um procedimento político, era uma forma de vida. Aquele modelo de democracia, além de influenciar diversos outros modelos, teria também diversas características em comum com o modelo democrático da Comuna de Paris (HELD, 1987).

Assim, a história da democracia é reconstruída desde sua origem em Atenas, onde funcionava como democracia participativa direta, se estendeu por diversos países, modificou-se e atingiu novas formas e segue numa constante construção. Uma vez que as discussões referentes à democracia ao longo dos anos perpassam um debate que envolve diferentes compreensões em relação a atuação da sociedade civil, diversas perspectivas e finalidades da esfera pública, a natureza dos projetos societários, além dos diferentes ideais de representação e participação.

Durante o século XX, a democracia ganha destaque no campo político global. Duas concepções de mundo no processo de modernização do ocidente marcam o debate sobre democracia: a liberal democracia de um lado e, de outro, a concepção marxista de democracia. Mas, é a primeira que se torna hegemônica¹.

Para o conhecimento das principais concepções ou tradições democráticas, faz-se importante destacar as análises de Duriguetto (2007). Para a autora, a questão democrática no pensamento liberal recebe diversas interpretações por tradições teóricas significativas, iniciando-se na teoria democrática elitista, que possui como marco uma concepção minimalista e restrita da democracia, cuja principal referência é a proposta de Joseph Schumpeter. O referido tipo de

1 No pós-Segunda Guerra Mundial, alguns debates em relação às condições estruturais da democracia, a compatibilidade com o capitalismo, a sua forma e sua variação, são elementos norteadores quanto à discussão sobre democracia (AVRITIZER; SANTOS, 2002).

democracia tem o foco na conexão direta com a eleição de líderes e pouca atenção à organização coletiva. Tem-se aí a ideia de apatia política, na qual o cidadão comum não seria capaz, nem mesmo teria interesse de escolher os líderes responsáveis por tomar as decisões consideradas de suma importância². Assim, tal prática de democracia que se tornou hegemônica, implicou em uma restrição das formas de participação como procedimento eleitoral para a formação de governos.

Frente ao minimalismo da teoria democrática liberal, tem-se o pluralismo democrático, cuja principal referência são as análises de Robert Dahl. No pluralismo democrático, compreende-se como requisito básico para a existência de um regime democrático, a existência de oportunidades aos cidadãos de formular e expressar preferências através da ação individuais e coletivas.

Conforme Duriguetto (2007), no pensamento liberal, uma alternativa às tradições pluralista e elitista, proveniente dos setores conservadores, é a tradição teórica, que dá ênfase ao conceito de esfera pública, que une espaços de participação e organização fora do mercado ou Estado.

Nesta linha de pensamento, tem-se ainda o “modelo participativo” que prevê o fortalecimento da esfera pública, com inspiração na democracia de tradição marxista com influência das teorias de Rousseau e Hegel. Os principais representantes dessa teoria participacionista são: Pateman e Macpherson.

Diante dos conceitos polissêmicos que envolvem a temática no pensamento social contemporâneo, faz-se importante esclarecer que conotação será adotada do termo “democracia” no presente estudo. Aqui, entende-se por democracia um processo em construção que perpassa projetos políticos em disputa e gera constantes mudanças em seus conceitos e ideais, ou seja, não se trata de um regime ou um modelo de democracia consolidado, mas, de fato, um processo em construção. Tratar sobre a democracia é tratar sobre a distribuição de poder – algo somente possível mediante a descentralização das esferas de decisão. É pensar a democracia para além da forma representativa, redefinir as relações entre Estado e sociedade e investir no exercício participativo da população, na incorporação de novos temas e novos atores sociais na política.

2 Dá-se em tal perspectiva que o pensamento neoliberal tem sua base quanto à discussão da questão democrática.

1.2 Notas sobre democracia representativa e participativa

A análise das relações de participação e representação que incidem sobre o exercício democrático pode ser considerada questão central no estudo sobre democracia, uma vez que, pensar as possibilidades e meios de democratização do Estado, leva ao questionamento da influência e dos sentidos da participação da sociedade em prol da decisão de políticas públicas.

A democracia representativa envolve processos de eleição de representantes, ou seja, a única forma de participação dá-se no momento dos votos, e os representantes eleitos seriam os responsáveis pela tomada de decisões públicas.

A problemática da democracia representativa está em que o referido modelo de democracia está ancorado em uma concepção de participação e de política que transfere o processo decisório para os representantes eleitos através do sufrágio eleitoral, restringe o espaço da política e da participação aos poucos homens “qualificados” a fazê-lo e acaba por afastar o cidadão comum das arenas que tratam da questão pública. Em tal modelo de democracia, tem-se como uma das principais dificuldades o controle dos eleitores sobre os eleitos.

Na segunda metade do século XX, há uma crise da democracia liberal nos países centrais, ao qual se consolidou a crise da dupla patologia:

[...] a patologia da participação, sobre tudo em vista do aumento dramático do abstencionismo e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 42).

Portanto, em termos práticos, a democracia representativa tem privilegiado elites econômicas e políticas e excluindo os interesses da maioria da população. Aqui, tem-se a restrição ou mesmo a sonegação do conhecimento dos atores sociais em prol da construção de soluções para os problemas de gestão. De fato, os atuais modelos de governo representativo não tem possibilitado o exercício do governo pelo povo, mas sim, o exercício por uma elite política selecionada, autorizada a traduzir a vontade popular e, a partir dela, governar (ABERS, 2011; AVRITZER, 2011).

Contudo, a representação é necessária em qualquer democracia, uma vez que seria inviável todos participarem de todas as decisões. Além disso, mediante a

incapacidade das burocracias e do elitismo de lidar com todas as problemáticas sociais, entra em cena a inserção no debate democrático dos arranjos participativos.

a) Quanto mais os cidadãos tenham chance de participar nas discussões políticas, mais conscientes serão como eleitores de representantes; e b) em sociedades complexas, nenhum representante é capaz de compreender todos os detalhes de todos os problemas políticos e sociais que os governos precisam enfrentar (ABERS, 2011 p. 7).

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

Luchman (2008) afirma que a representação política, a partir de experiências de instituições participativas, significa uma reelaboração da noção de representação e não uma distorção do sistema representativo. Assim, a participação não substituiria a representação política, mas sim, dar-se-ia sua qualificação na perspectiva de ampliação do conceito de democracia.

A democracia participativa está fundamentada em critérios e valores ideológico-políticos distintos da democracia representativa. Por democracia participativa, entende-se a participação de cidadãos em processos decisórios mais complexos. Tal fato significa que os ideais da democracia participativa são baseados na percepção de que há necessidade de participação efetiva dos sujeitos sociais nas diferentes instâncias políticas de participação.

O questionamento quanto à redução da política a uma lógica individualista e competitiva e o fomento à retomada do conceito de “soberania popular”, no sentido de que compete aos cidadãos influenciar e decidir sobre as questões de interesse público, são aspectos que fomentam uma concepção participativa de democracia, pautada na ideia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesses públicos.

A ampliação da participação de atores sociais, em especial, a nível local, nos processos de tomada de decisão com a discussão de temáticas até então

negligenciadas pelo sistema político, são marcas do processo democrático. Em geral, tais processos são alvo de intensa disputa política, e expressam claramente a heterogeneidade da sociedade civil ao colocar em evidência os diferentes projetos políticos³ e jogos de forças perpassados (SANTOS, 2002; DAGNINO, 2002).

A aposta participacionista é que, como fonte de poder e como autoridade (o povo organizado encontra estímulos e meios para participar da gestão do bem público), influencia na escolha das ações prioritárias e facilita o desenvolvimento destas e a utilização dos recursos por parte do governo, conforme Campos (2010). A participação do cidadão capacita o indivíduo a avaliar melhor a relação existente entre as esferas públicas e privadas; é uma forma do mesmo se educar enquanto cidadão.

Para Pateman (1992), há um elemento educativo na participação que possibilita o desenvolvimento da cidadania por meio de um processo de capacitação e conscientização – elemento central constitutivo dos espaços públicos e democráticos à ocupação destes por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações. Os indivíduos que participam desenvolvem uma maior competência política em relação aos limites e alcance da participação, além de propiciar um crescimento pessoal aos participantes. Além disso, a participação tem a qualidade de ampliar a sensação de liberdade e de integração dos cidadãos. A articulação política entre estes, com vistas a manifestação de um projeto comum, tem implicação direta na influência dos representantes. Logo, sem esta articulação, as ações não poderiam se quer constituir em uma ação política.

A inserção dos cidadãos em tais espaços propicia e motiva a tomada de decisões com base no interesse coletivo. No entanto, faz-se necessário a capacitação⁴ daqueles sujeitos em âmbito local, pois é ali que se aprende a democracia e se desenvolvem as qualidades necessárias para a atividade política,

3 Para Dagnino (2002), o termo “projeto político” pode ser compreendido como aquilo que orienta aquela ação, e adquire um peso explicativo que pode articular os resultados encontrados. Refere-se ao conjunto de crenças, interesses e concepções de mundo que a ação política dos diferentes sujeitos.

4 A concepção de capacitação nesse trabalho não se equivale a concepção elitista de que o povo não sabe votar. A capacitação aqui diz respeito a dar visibilidade as processos e mecanismos constitutivos de gestão da política da qual a população muitas vezes desconhece pela própria cultura autoritária que afasta o povo do poder.

inclusive pela possibilidade de ser eleito e fazer o exercício da democracia, afirma Pateman (1992).

Na análise de Santos (2002), democracia participativa e democracia representativa podem ser combinadas de duas formas possíveis, a saber: coexistência – diversificadas formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional; e, complementaridade – que requer maior articulação entre democracia representativa e participativa.

Conforme os conflitos políticos que perpassam a relação entre a representação e a participação no processo democrático da sociedade capitalista, é possível a descaracterização da participação pela burocratização e reintrodução do clientelismo e, até mesmo, da manipulação dos espaços participativos, ocasionando a sobreposição dos interesses hegemônicos sobre os interesses de subordinados (SANTOS; AVRITIZER, 2002).

O avanço da democracia requer, portanto, a ampliação da representação pela participação e a criação de novos procedimentos que garantam a participação como ato político efetivo e favorece a criação de um novo direito.

1.3 Práticas participativas e a emergência da democracia no Brasil

A democracia representativa, enquanto expressão da mais antiga ferramenta dos cidadãos para exercer sua cidadania e escolher seus representantes, excluiu diversos grupos do direito ao voto ao longo da história do Brasil, ora restringindo o direito ao voto a nobres, burocratas, militares, comerciantes ricos, senhores de engenho e homens de posses, e ora excluindo analfabetos, mulheres, negros e índios, ou cidadãos que não possuísem uma renda mínima qualquer. São fatores que perpassam a história brasileira, que marcam a cultura e que, de forma clara ou mascarada, condicionaram a capacidade de participar a grupos dominantes. Na cultura política brasileira, tal fator tem um peso significativo, especialmente no que tange ao questionamento quanto à capacidade de cidadãos em situação de maior vulnerabilidade social de participar de processos políticos decisórios.

Um marco que trouxe significativas mudanças ao referido histórico de exclusão foi o processo de revitalização da sociedade civil, considerada a única ou a

principal esfera de contestação da política e da cultura. A sociedade civil na década de 1970, colocou em xeque as instituições autoritárias que atravessavam a sociedade, inclusive o próprio Estado ditatorial, que durante sua vigência, inibiu a atuação desta sociedade, até então dispersa.

Ora, um olhar um pouco mais desatento pode vislumbrar uma ideia de sociedade civil como um campo homogêneo de luta por um objetivo comum. E, de fato, os estudos e as análises iniciais apresentavam tais equívocos, com uma “santificação” da sociedade civil. No entanto, o campo da sociedade civil é um campo de disputas e não está isento de ser despolitizado e esvaziado de conteúdo político. É um campo de relações desiguais, onde se tem, inclusive, relações não democráticas e excludentes, e onde alguns autores podem ter maiores acessos a recursos e informações – o chamado “clientelismo” (AVRITIZER, 2011; DAGNINO, 2002).

[...] “clivagens derivadas da existência de diferentes projetos políticos, orientando a atuação de diferentes atores no interior do Estado e da sociedade civil, desempenham um papel fundamental no entendimento das relações entre ambos e da complexa dinâmica que se dá nos espaços de participação” (DAGNINO, 2002 p. 154).

Conforme Dagnino (2002), as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira não estão confinadas no aparato do Estado, mas certamente respondem a interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil.

A heterogeneidade da sociedade civil dá-se mediante a volta da vigência de instituições democráticas (eleições, organização político-partidária, etc.) e o avanço do processo de construção democrática que explicita os diferentes projetos políticos e confrontam as distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo (DAGNINO, 2002).

O esforço para o estabelecimento da democratização decorre quase que todo da ação das classes dominadas no Brasil, unindo diversos setores sociais, tais como: movimentos sociais, sindicatos, associações, igrejas, etc. Dentre os referidos setores, tem-se o peso da visibilidade dos movimentos sociais para a emergência de práticas participativas no Brasil, para construção de uma nova cultura política e para o questionamento da cultura política tradicional de ordem não democrática. A ideia

de participação da sociedade civil surge, então, no sentido de fortalecer os “sujeitos políticos coletivos” e as lutas sociais em torno de direitos para reforçar o projeto democrático popular (AVRITIZER, 2011; DAGNINO, 2002; NEVES, 2008).

Nos anos 1980, o cenário de efervescência dos movimentos sociais possibilitou a renovação dos espaços e dos sujeitos de luta política. Neste contexto, surge o denominado “projeto democrático popular”, que abriu caminho para a experimentação de processos de gestão democrática, além de favorecer a expansão de um conjunto de mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado, tais como: conselhos gestores e de direito, fóruns, orçamento participativo, conferências, entre outros. O resultado de tal controle social⁵ é o aumento da cidadania e a inserção política de atores sociais excluídos na cena política, capaz de instaurar uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social (AVRITIZER; SANTOS 2002; RAICHELIS, 2011).

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

As lutas sociais dos anos 1980 deixam importante legado na década de 1990 – momento em que ocorre o fortalecimento da atuação conjunta entre Estado e sociedade civil com a constituição e consolidação das esferas públicas de participação. Estas serviriam para colocar em xeque a representação dos atores

⁵ Para Correia (2007), o controle social, sob a ótica gramsciana, pode ser compreendido dentro da articulação dialética entre o Estado, que abrange uma sociedade civil composta por interesses de classes opostos, e a perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas e de construção de resistências ao uso do fundo público para o financiamento da reprodução do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho.

governamentais, funcionando como instância mediadora entre representantes e representados. Neste sentido, Neves (2008) ressalta que na década de 1990, a participação e a relação da sociedade civil com o Estado deixa de se apresentar como confronto, passando para uma relação de participação negociada, na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade. Para aquela autora, tal fato pode representar limites à construção da democracia e dos espaços públicos, uma vez que o incentivo do Estado pode representar as transferências de suas responsabilidades para a sociedade e o total apoio às matrizes liberais e de caráter privado das questões públicas.

Na década de 1990, em meio à um contexto de ebulição democrática, tem-se a ascensão daquilo que vem a se constituir como um freio ao progresso antes mencionado: o neoliberalismo⁶. A concepção hegemônica de democracia consolidada na sociedade capitalista brasileira – concepção liberal elitista – é condizente com a lógica de reprodução do capital em detrimento da redistribuição social e participação cidadã. Em tal contexto, a ascensão do neoliberalismo propicia os seguintes aspectos: a privatização do público, a desvalorização das políticas sociais por parte do Estado, a desvalorização das camadas populares, a desorganização da sociedade civil, a disseminação dos movimentos sociais e o apreço a uma postura mais cooperativa da sociedade civil.

Contudo, apesar da ascensão do neoliberalismo, a década de 1990 não é puramente um período de retrocesso, mas também são anos marcados pela inovação e ganhos em relação à transparência e quanto a dinâmica política e social. Naquele período, o Brasil consolidou seu compromisso com o regime democrático, ainda que os hábitos democráticos não tenham mudado substantivamente com o ambiente eleitoral sobreposto ao ambiente político.

6 O neoliberalismo tem origem depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o sistema capitalista. Nasce como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista, e de bem-estar, e como ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. A estabilidade monetária deveria ser a meta maior de qualquer governo. Para tanto, seria preciso uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e reformas fiscais imprescindíveis, a fim de incentivar os agentes econômicos, conforme Anderson (1995).

A década de 1990 assistiu a uma espécie de entronização da ideia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado. Hoje, é quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um Estado ativo, competente e democrático se ela trazer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática (NOGUEIRA, 2004, p. 58).

Neste sentido, a descentralização, a participação, a cidadania e a sociedade civil são ideais impulsionados pelo processo de democratização e incorporados pelo reformismo. No entanto, com a ascensão da hegemonia neoliberal, tem-se a necessidade de uma sociedade competitiva mediante uma ação mais cooperativa dos movimentos sociais. Para tanto, seria preciso despolítizar o processo de abertura do Estado para a sociedade. A sociedade civil é muito mais associada à ideia de indivíduos solidários, de sociedade organizada que empreende, colabora e constrói com o governo, do que como campo de luta e oposições. Assim, “haveria menos antagonismo e mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática” (NOGUEIRA, 2004 p. 59).

A descentralização recupera a ideia de participação, cidadania e sociedade civil. E ainda, seria aliviada a carga do Estado com o incentivo ao envolvimento local e regional no desenvolvimento da implementação e do controle social de políticas públicas e do alcance do poder de decisão sobre políticas públicas mais amplas. Para uma efetiva ampliação do processo decisório e construção democrática, faz-se necessário a ruptura com as práticas políticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, das quais os espaços, em âmbito local de participação, também não estão isentos.

Com a democratização de gestão pública local, torna-se imprescindível mencionar também os conselhos gestores – nas linhas a seguir – que, dado a sua efetividade, vem se ampliando por todo território nacional.

1.3.1 Conselhos gestores no Brasil

Com o retorno da democracia no Brasil, após anos de ditadura e autoritarismo, tem-se um processo de aperfeiçoamento das instancias tradicionais de participação, bem como a institucionalização dos movimentos sociais em novos espaços participativos, como, por exemplo, os Conselhos.

No século XX, conforme análise de Gohn (2011), é possível identificar no Brasil três tipos de conselhos, a saber: os Conselhos criados pelo Poder Executivo para mediar suas relações com os movimentos e organizações populares, como, por exemplo, os conselhos comunitários; os Conselhos populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil; e, os Conselhos institucionalizados ou Conselhos gestores, com possibilidade de participar da gestão de negócios públicos criados por Leis ordinárias do Poder Legislativo.

A década de 1990 marca o surgimento e a institucionalização da participação por meio dos Conselhos gestores no Brasil, como um dos elementos principais do processo de democratização e marco da partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil para a construção de políticas públicas.

Os Conselhos gestores de políticas sociais são espaços públicos de composição paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, e tem a finalidade de formular e controlar a execução das políticas públicas e setoriais. São considerados arranjos institucionais inovadores por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas e redistribuição orçamentária, afirma Tatagiba, (2005).

O processo de legitimação dos Conselhos gestores foi marcado por disputas entre diversas orientações políticas. De um lado, têm-se forças progressistas que tradicionalmente buscam espaços para abrigar a legitimação de processos políticos comprometidos com a construção e gestão democrática das políticas públicas – enquanto disputa de poder entre classes e projetos políticos antagônicos. Por outro lado, tem-se uma força conservadora que luta para manter a unilateralidade dos processos decisórios num processo de “colaboração” e parceria.

Com a legitimação dos Conselhos, estes se tornam alvo do discurso de setores liberais e de esquerda. A diferença entre os discursos é que para os liberais, os Conselhos são vistos como mecanismos de colaboração, enquanto para os setores de esquerda, são percebidos como meio de mudança social no sentido da democratização de poder, conforme Gohn (2000).

Os Conselhos gestores, enquanto novo instrumento de expressão e participação, são arranjos participativos que buscam a democratização na relação entre Estado e sociedade civil e

[...] se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato as políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública [...]. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam a população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (GOHN, 2011 p. 89-92).

Assim, se por um lado o Conselho pode assumir características emancipatórias, no sentido da democratização da relação entre Estado e sociedade civil, por outro, pode também manter ou mesmo reforçar vínculos tradicionais, de modo a compor estratégias de desresponsabilização do Estado, afirma Tatagiba (2005).

Tendo em vista a atuação ainda recente dos Conselhos, determinados elementos carecem de maiores estudos e análises. Nos estudos até então realizados, conforme Pires e Vaz (2010), são diversas as variáveis que se repetem⁷, a saber: o tipo de coalizão ou partido político e o grau de importância que a participação adquire em seus projetos políticos; a importância que a participação adquire em seus projetos políticos; a importância da presença e o engajamento do gestor; o perfil associativo dos municípios; o desenho ou formato institucional; os entrelaces de mudanças históricas no âmbito das sociedades civil e política; a capacidade administrativa e financeira dos municípios; o processo de descentralização administrativa e territorial, etc.

Faria e Ribeiro (2010), ao analisar as variáveis referentes a normas e ao desenho institucional que interferem no desempenho democrático e inclusivo das instituições, afirmam que o desenho escolhido pode ter impacto direto no caráter da participação, na capacidade de informar os representantes e os cidadãos e na capacidade de mobilização popular.

Aqueles autores tratam ainda das variáveis contextuais que se referem ao contexto em que tais instituições vigoram e abrangem, a saber: o associativismo civil, a situação financeira e administrativa dos lugares que abrigam tais instituições, e a natureza da política pública.

⁷ Algumas destas variáveis ficam evidentes em estudos de autores que se destacam na temática, tais como: Raichelis (2007), Tatagiba (2003; 2005) e Gohn (2011).

O associativismo indica a existência de habilidades cívicas que refletem a potencialidade de outras habilidades políticas, como, por exemplo, a de pressionar e monitorar o governo – algo positivo para a qualidade das democracias contemporâneas. Já a situação financeira e administrativa diz respeito à eficácia da participação decorrente da capacidade de investimento.

Por outro lado, a variável política traduz uma interação entre a vontade política para iniciar um processo participativo e a capacidade dos autores da sociedade civil em apoiar tais instituições. As variáveis política e cultural possuem certo estaque, pois influenciam na escolha do desenho institucional.

Para Faria e Ribeiro (2010), a partir destas, é possível aferir o grau de institucionalização, democratização e representação dos Conselhos. O grau de democratização diz respeito à formalidade dos Conselhos em relação ao ordenamento do seu funcionamento, grau de democratização com os indicadores – a existência ou não de uma pluralidade de segmentos – e o grau de representação, ao estabelecer critérios de definição de quem pode pleitear assento nos conselhos.

Além disso, outras variáveis que também aparecem na literatura evidenciam o questionamento em relação às seguintes questões:

- a capacidade deliberativa dos Conselhos e o seu impacto no processo de produção das políticas públicas;
- a falta de debate ou negociação que perpassam as decisões dos Conselhos – o que sugere a despolitização de tais instâncias;
- a questão da representação nos Conselhos com limitada participação direta – os processos eleitorais, por vezes, são organizados de modo a isolar e eleger grupos e/ou composições pré-definidos;
- a relação do conselheiro com os órgãos e segmentos de origem;
- a necessidade de articulação entre as organizações da sociedade civil como forma de assegurar uma representatividade maior – quanto maior a representatividade, maior a chance de uma partilha de poder efetiva na negociação com o Estado;
- a dinâmica e o funcionamento dos Conselhos: como, por exemplo, a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a questão da capacitação dos conselheiros, a questão da representatividade, a pluralidade de

interesses, o clientelismo na relação entre Estado e sociedade, a recusa do Estado em partilhar o poder etc.;

- o equilíbrio e a paridade numérica entre os representantes – o princípio da paridade tende a se traduzir em vantagens para o governo trazendo profundos desequilíbrios aos processos decisórios; a busca pelo equilíbrio deve ser construída no cotidiano das práticas e nas articulações do Conselho; o processo de paridade não se resolve de forma puramente numérica, mas sim, é um processo de construção política, de forma que seja possível reverter a prevalência de interesses estatais.
- a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas;
- a fiscalização e o controle sobre os próprios atos dos conselheiros;
- os mecanismos de aplicabilidade das decisões pelo Poder Executivo;
- a dificuldade de articular forças sociais divergentes sem ter um ponto ou marco referencial estratégico;
- a questão da capacitação ou formação política e técnica dos conselheiros;
- as dificuldades quanto aos mecanismos de transparência em relação às questões orçamentárias que, somada à falta de qualificação da sociedade civil em relação ao tema, pode fazer do orçamento um grande instrumento de manipulação de interesses e de limitação ao efetivo poder de deliberação dos Conselhos;
- o acesso a informação, publicizando as ações dos conselho;
- os desafios quanto a participação dos usuários;
- o confronto de projetos políticos em disputa em tal espaço de participação etc.

Enfim, são várias as questões que perpassam a discussão dos Conselhos enquanto instrumento de gestão democrática, e que aquecem o debate em torno da participação social.

A efetividade da participação, quanto à democratização dos processos de gestão e a melhoria na qualidade dos seus resultados, depende de alguns condicionantes, cuja identificação e discussão vão continuar animando, por muito tempo, os debates sobre a democracia contemporânea (TATAGIBA, 2005, p. 4).

Apesar das lacunas e desafios existentes, é mister a contribuição dos Conselhos para o fortalecimento da cultura democrática. O debate é amplo e será discorrido nos capítulos seguintes, no sentido de identificar os Conselhos, que apesar de se constituírem recentemente como espaço de participação, já promovem grandes implicações na elaboração da política de assistência social.

CAPÍTULO II

O CENÁRIO E OS ATORES ESTUDADOS

O presente capítulo discorre sobre a metodologia e as técnicas de pesquisa utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa aqui apresentada. Além de dar visibilidade aos meios utilizados para a análise do objeto, tem-se aqui um panorama geral do cenário – o campo de pesquisa – e dos atores estudados, com a apresentação da trajetória e a análise quanto ao crescimento político e pessoal proporcionado pela participação nos Conselhos enquanto espaço de construção e concretização da cidadania.

Para a construção da presente pesquisa, utilizou-se como fundamento o método do materialismo histórico dialético, onde todo objeto é construído historicamente, pela experiência, leitura, apropriação e conhecimento da dinâmica da realidade. Este se dá por meio da dialética, na qual as contradições se transcendem, dando origem a novas contradições que requerem soluções e visam à interpretação dinâmica e totalizante da realidade a partir de um contexto social, político e econômico. Em tal abordagem, compreende-se que as condições concretas materiais não mostram-se bastante para explicar os fenômenos mentais, sociais e históricos existentes.

São princípios da abordagem dialética, a saber:

- a) Princípio da unidade e da luta dos contrários. Todos os objetos e fenômenos apresentam aspectos contraditórios que, são organicamente unidos e constituem a indissolúvel unidade dos opostos. Os opostos não se apresentam simplesmente lado a lado, mas num estado constante de luta entre si. A luta dos opostos constitui a fonte do desenvolvimento da realidade.
- b) Princípio da transformação das mudanças quantitativas em qualitativas. Quantidade e qualidade são características imanentes a todos os objetos e fenômenos e estão interrelacionadas. No processo de desenvolvimento as mudanças quantitativas graduais geram mudanças qualitativas, e esta transformação se opera por saltos.
- c) Princípio da negação da negação. O desenvolvimento processa-se em espiral com a repetição de estágios superiores de certos aspectos e traços dos estágios inferiores (GIL, 1989 p. 32).

A dialética submete todo o conjunto do mundo material reificado a um exame em que as formas reificadas do mundo real perdem a sua rigidez, naturalidade e originalidade, para se mostrarem como fenômenos derivados e mediatos como produtos da *práxis* social da humanidade, conforme Kosik (1976).

É válido destacar que tais fenômenos indicam e escondem a essência – mediada ao fenômeno – e, por isso, se manifestam em algo diferente daquilo que são, ou seja, “compreender o fenômeno é atingir a essência” (KOSIK, 1976, p. 15-16). Captar o fenômeno de determinada coisa significa questionar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno e como ao mesmo tempo nele se esconde. Por se manifestar no fenômeno, demonstra movimento; logo, a essência não pode ser considerada inerte e tampouco passiva.

O método é relevante para a presente pesquisa, uma vez que compreende o fato de que os sujeitos se transformam pelo próprio processo de participação e, portanto, são determinantes e determinados pela realidade – a *práxis*, a mediação e a contradição são consideradas categorias importantes para se pensar o objeto. Ou seja, a lógica da dialética remete a ideia de contradição, devendo-se levar em conta que existem determinantes político, histórico e cultural que irão influenciar a realidade. Neste sentido, Kosik (1976, p. 18) destaca que

A dialética não atinge o pensamento de fora para dentro, nem de imediato, nem tampouco constitui uma de suas qualidades; o conhecimento é que é a própria dialética em uma das suas formas; o conhecimento é a decomposição do todo.

A partir do entendimento de que os dados em si mesmo não são geradores de conceitos e explicações, as técnicas não são priorizadas em detrimento do método, e a razão não deve se sobrepor ao sujeito, tendo-se em vista a existência de uma relação dialética, em que o objeto construído é mutável – é um processo construído na prática social; não é dado estático. Logo, o instrumento analítico deve ser dilapidado a partir da teoria, uma vez que a realidade é construída pela prática dos homens no mundo real.

Assim, os questionários e demais instrumentais aplicados na pesquisa não tomaram um caráter empiricista, uma vez que a técnica foi utilizada com o propósito de captação de informações criticadas e submetidas a um controle metodológico e subordinada a teoria. Vale ressaltar que a superação ao empirismo vai além da

adesão aos princípios gerais da crítica. A efetivação de tal superação requer imaginar as profundas transformações no campo a ser pesquisado.

No presente estudo, utilizou-se a metodologia de pesquisa qualitativa, pois esta considera a realização dinâmica entre o mundo real e o sujeito – uma metodologia que congrega interpretações e análises que vão para além da tradução dos dados por números. A pesquisa qualitativa possibilita ainda o desenvolvimento de conceitos, ideias entendimentos a partir dos dados, segundo aponta Thiollent (1982):

A superação do empiricismo não supõe apenas a abstrata adesão aos princípios gerais da crítica. Para se efetivar tal superação, é preciso imaginarmos profundas transformações nas instituições de pesquisa, nos interesses aos quais respondem, na formação, nos valores e na mentalidade dos pesquisadores e finalmente, nos modos de relação entre o universo dos investigadores e dos investigados (THIOLLENT, 1982, p.17).

Conforme Minayo (1997), a metodologia de pesquisa completa a fase exploratória ao abranger as escolhas em relação ao(s): espaço de pesquisa; grupo de pesquisa; procedimentos para coleta dos dados; estratégias de entrada em campo; instrumentos e procedimentos para análise dos dados. Mais do que isso, a metodologia tem a finalidade de indicar as opções e leitura operacional do quadro teórico.

No presente estudo, a metodologia de pesquisa qualitativa foi escolhida por considerar a realização dinâmica entre o mundo real e o sujeito – uma metodologia que congrega interpretações e análises que vão para além da tradução dos dados por números. A pesquisa qualitativa possibilita ainda o desenvolvimento de conceitos, ideias e entendimentos a partir dos dados obtidos.

Para Minayo (1997), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares; preocupa-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado. No presente estudo, escolheu-se a metodologia de pesquisa qualitativa por esta considerar a realização dinâmica entre o mundo real e o sujeito – que congrega interpretações e análises que vão para além da tradução dos dados por números. A pesquisa qualitativa possibilita ainda o desenvolvimento de conceitos, ideias e entendimentos a partir dos dados então obtidos.

Diante do exposto, atenta-se que a presente pesquisa qualitativa foi desenvolvida por meio de estudo de caso, que consiste em uma observação detalhada de diversas variáveis com a utilização de métodos qualitativos de pesquisa, afirma Yin (2001). O estudo de caso pressupõe uma análise aprofundada de um fenômeno individual, organizacional, social e político. Assim, a pesquisa apresentada terá a fundamentação de seu estudo de caso no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS-DF) e no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Para a análise das implicações da cultura política brasileira para Assistência Social, faz-se necessário uma metodologia de pesquisa que possibilite analisar e interpretar os dados coletados e que permita também a interpretação dos processos históricos e seus significados, tendo-se o campo de pesquisa como fonte direta para coletas de dados. Além disso, umas das principais qualidades do estudo de caso é o aprofundamento e a possibilidade de lidar com uma ampla variedade de evidências, tais como: entrevistas, documentos, observações e outros procedimentos, conforme apresentado nos tópicos seguintes.

2.1 Procedimentos metodológicos de pesquisa

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (2004), os Conselhos são instâncias privilegiadas de participação social, inclusive dos usuários. Na mesma direção, têm-se as Conferências como meio de reconhecida importância para controle e participação social. Por isso, tais instâncias foram alvo privilegiado da presente pesquisa. A seguir, destacam-se os procedimentos técnicos realizados no estudo em questão.

a) Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na *internet*. Faz-se importante destacar que o teor de qualquer enfoque qualitativo que se desenvolva será dado pelo referencial teórico no qual se apoie o pesquisador, como analisa Triviños (1987).

A coleta de evidências do estudo de caso ocorreu no período de janeiro a dezembro de 2012. Como base de referencial teórico, foram utilizados alguns autores e conceitos que se destacam na análise das temáticas aqui apresentadas, tais como: Maria Carmelita Yasbek – que analisa as categorias subalternidade e exclusão; Rachel Raichelis – que analisa os espaços públicos de participação e controle social; Ângela Neves – sobre os conceitos de clientelismo e cultura política. E ainda: Potyara Pereira – sobre a política de Assistência Social no Brasil; Maria Heloísa José Oliveira – sobre a cultura política na Assistência Social; bem como outros autores quem trabalham as temáticas “democracia”, “participação”, “representação” e “cidadania”.

b) Pesquisa documental

A pesquisa documental utilizada teve procedência de materiais que não receberam tratamento analítico, ou seja, coleta de dados provenientes de atas, planilhas estatísticas, cartilhas, cartas, pautas, entre outros documentos;

A análise das deliberações das conferências de assistência teve como ponto de partida a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, conforme apresentado na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1: Conferências Nacionais de Assistência Social 2005 - 2011

N.	Ano	Tema
V	2005	SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social
VI	2007	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social
VII	2009	Participação e controle social no suas
VIII	2011	Consolidar o SUAS e valorizar seu trabalhador

Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

c) Pesquisa de campo

A entrada nos campos CAS-DF e CNAS deu-se em maio de 2012, após análise e aprovação de solicitação de pesquisa por parte da Secretaria Executiva e do Presidente dos respectivos Conselhos.

A princípio, solicitou-se uma autorização para observação durante as reuniões ordinárias do Conselho, além de entrevista com representantes de usuários e organizações de usuários da Assistência Social.⁸ No entanto, no decorrer da entrada em campo, identificou-se que a entrevista com conselheiros representantes de outras categorias também traria contribuições à pesquisa, uma vez que poderiam manifestar seu entendimento e percepção em relação à representação dos usuários nos referidos Conselhos. Neste sentido, solicitou-se aos Presidentes do CAS-DF e do CNAS nova autorização para a entrevista junto a representantes do governo, trabalhadores e entidades.

i. Observação participante

Na análise de Gil (1989), a observação é sempre utilizada na coleta de dados ou conjugada a outras técnicas, ou ainda, utilizada de forma exclusiva. No presente estudo, a técnica de observação foi conjugada à entrevista, de modo a subsidiar hipóteses para o maior aprofundamento durante as entrevistas ou mesmo por meio de pesquisa documental e bibliográfica.

A observação serviu para analisar o protagonismo dos usuários na defesa e no fortalecimento da cultura democrática. A coleta de dados por meio da observação ocorreu durante todo o período de pesquisa de campo nas reuniões do CAS-DF e do CNAS. Esta foi sistematizada com documentos de registro das principais questões de pesquisa, espaço para registro dos comentários e espaço para registro das notas reflexivas, destacando-se o uso do diário de campo ligado a proposições mais gerais.

A observação participante no CAS-DF e no CNAS deu-se de maio a agosto de 2012, sendo necessária para a obtenção de dados dos atores sociais em seu

⁸ Vide solicitação de pesquisa em Anexos I e II.

próprio contexto. Apesar da entrada “oficial”, ou seja, após aprovação das Presidências dos Conselhos em questão, a entrada no campo e a observação já ocorriam desde janeiro de 2012, uma vez que as reuniões dos referidos Conselhos são abertas ao público. Neste sentido, percebe-se que a presença da pesquisadora não possui poder de influência ou modificação do espaço estudado, inclusive por ser recorrente a presença de pesquisadores no local.

ii. Entrevista

As entrevistas com os conselheiros da Assistência Social foram realizadas entre os meses de maio e agosto de 2012. Para a realização das entrevistas, atenderam-se as exigências éticas e científicas fundamentais quanto ao respeito aos direitos, necessidades, valores e desejos dos participantes. Além disso, tomaram-se alguns cuidados básicos, tais como: a apresentação dos objetivos da pesquisa de modo verbal e por escrito; a assinatura de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) de entrevista⁹; os participantes foram informados de todos os mecanismos e de todas as atividades de coleta de dados. As transcrições foram realizadas de forma literal, preservando-se o anonimato de todos os informantes; foram previstos procedimentos a fim de assegurar a confiabilidade e a privacidade, a proteção da imagem e não estigmatização dos entrevistados, a não utilização das informações em prejuízo das pessoas, e o respeito aos valores culturais, sociais, morais, religiosos e éticos. Também afirmaram-se o retorno social proveniente da pesquisa e o acesso aos procedimentos de pesquisa, assegurando também a inexistência de conflito de interesses entre o pesquisador e os sujeitos da pesquisa.

Conforme regimento interno, as composições do CAS-DF e do CNAS são distribuídas conforme apresentado na Tabela 2:

9 Vide Anexo III.

Tabela 2: Composição CNAS e CAS-DF

CATEGORIA	CNAS	CAS-DF
GOVERNO	9	12
ENTIDADES	3	4
TRABALHADORES	3	4
USUÁRIOS E ORGANIZAÇÃO DE USUÁRIOS	3	4
TOTAL	18	24

Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

Conforme os dados apresentados na Tabela 2, foram selecionados 07 (sete) conselheiros do CNAS e 06 (seis) conselheiros do CAS-DF. A escolha dos referidos Conselhos deve-se à localização dos mesmos, o que possibilitou melhor acompanhamento e análise dos casos. Além disso, estes possuem estrutura e funções diferenciadas, o que favoreceu a coleta de dados, refletindo melhor a realidade do usuário da Assistência Social, as dificuldades e os desafios básicos, além da coleta de dados referente às propostas que podem trazer mudanças à realidade em âmbito nacional, entre outros elementos. Por meio de autorização da Secretaria Executiva de ambos os Conselhos, deu-se o ingresso no campo de pesquisa.

Foram entrevistados um total de 13 (treze) participantes, seguindo os critérios especificados a seguir. A distribuição de quantitativo de conselheiros *versus* categoria representada pode ser visualizada na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3: Quantitativo e categoria de entrevistados do CNAS e CAS-DF.

CATEGORIA	CNAS	CAS-DF
GOVERNO	1	1
ENTIDADES	1	1
TRABALHADORES	1	1
USUÁRIOS	2	2
ORGANIZAÇÃO DE USUÁRIOS	2	1
TOTAL	7	6

Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

As entrevistas aconteceram em um período de mudança de gestão da 2009-2011 para a gestão 2012-2014. Assim, foram entrevistados: 03 (três) conselheiros da

gestão 2009-2011, 02 (dois) conselheiros da gestão 2012-2014 e 08 (oito) conselheiros da gestão da gestão 2009-2011, reeleitos para a gestão 2012-2014.

A mudança de gestão trouxe implicações inclusive em relação aos critérios qualitativos para a seleção dos conselheiros. A escolha teve por base a identificação dos indivíduos com vinculação mais significativa para o problema a ser pesquisado. Ainda levaram-se em conta os seguintes fatores: a) tempo de participação dentro do Conselho, ou seja, a prioridade foi para conselheiros da gestão 2009-2011, bem como, os reeleitos para a gestão 2012-2014, uma vez que teriam a experiência de toda a gestão em que atuaram anteriormente; b) a trajetória política em movimentos e espaços de controle social; c) o posicionamento e atuação nas reuniões dos Conselhos – identificadas com as observações, ao trazer a atenção para os elementos que, mediante o respaldo bibliográfico, refletiam a realidade dos usuários em tais espaços, elementos que poderiam ser mais bem investigados com a entrevista.

As entrevistas foram realizadas com representantes de usuários e organizações de usuários – com o entendimento de que os primeiros deveriam ser o alvo prioritário¹⁰ – a fim de identificar as possibilidades e os desafios da representação dos usuários no Conselho. Houve também o entendimento da necessidade de entrevistar conselheiros representantes do governo, entidades e trabalhadores, com o objetivo de identificar como tais grupos observam a representação dos usuários nos referidos espaços.

No que tange à entrevista, utilizou-se o modelo semi-estruturado¹¹, que parte de questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que oferecem interrogativas e utiliza-se de novas hipóteses que vão surgindo com as respostas fornecidas pelo entrevistado, conforme Triviños (1987). Além disso, a entrevista teve como subsídio as informações coletadas mediante observação.

Quanto ao registro das falas dos atores sociais entrevistados, utilizaram-se os seguintes recursos: anotação simultânea às gravações; apresentação de termo de

10 Foram priorizadas as entrevistas com os representantes de usuários, pois estes poderiam trazer um relato mais próximo daquilo que os usuários em si vivenciam em sua trajetória até chegar ao Conselho.

11 Ver Anexo IV “Roteiro de entrevista – Representantes de governo, entidades e trabalhadores” e Anexo V “Roteiro de entrevista – Representante de usuários e organizações de usuários”

consentimento para autorização de gravação e arquivo da entrevista; e, declaração de abertura. A transcrição das entrevistas ocorreu ainda durante o período de coleta de dados no campo e com respeito à norma culta da língua portuguesa, respeitando-se, quando necessário, as características da fala.

Faz-se importante destacar que houve certa dificuldade na realização das entrevistas no CNAS, devido ao fato de que parte dos entrevistados residem em outras Unidades da Federação (UFs) e os períodos de reunião no referido Conselho serem de programação intensa, dificultando a disponibilização de tempo dos conselheiros para a realização das entrevistas.

Em relação às entrevistas com os conselheiros do CAS-DF, um fator positivo foi a possibilidade de realizá-las no contexto de vivência e atuação dos entrevistados, colaborando para melhor apreensão da realidade e das questões verbalizadas pelos conselheiros.

2.2 Perfil dos conselheiros entrevistados

Antes de apresentar o perfil dos representantes de usuários, das entidades, dos trabalhadores e do governo, é importante identificar, conforme a legislação, quem são e como se qualificam cada uma destes segmentos.

Os representantes dos governos são servidores indicados e nomeados pelo respectivo chefe do Poder Executivo, com prioridade de inclusão de setores que desenvolvam ações ligadas às políticas sociais e econômicas, tais como: Assistência Social; Saúde; Educação; Trabalho e Emprego; Finanças; Planejamento, bem como áreas afins (Direitos Humanos, Políticas para as Mulheres, Políticas Raciais, Juventude), conforme o art. 12 da Resolução CNAS nº. 237/2006.

As entidades de assistência social são identificadas no Decreto nº. 6.308/2007, como entidades e organizações cujos atos constitutivos – o Estatuto – definem expressamente sua natureza, seus objetivos, sua missão e seu público alvo. São características das entidades e organizações de assistência social: realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma do referido Decreto; garantir a universalidade do

atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e, ter finalidade pública e transparência nas suas ações.

Os trabalhadores da Assistência Social são profissionais de níveis médio e superior que atuam nos serviços, programas e projetos vinculados a tal Política. A Resolução do CNAS nº. 23, de 16 de fevereiro de 2006, apresenta como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor, tais como: associações de trabalhadores, sindicatos, Federações, Confederações, centrais sindicais, Conselhos Federais de profissões regulamentadas, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de Assistência Social.

A PNAS define como usuários os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

A Resolução CNAS nº. 24/2006 expressa os objetivos da Assistência Social quanto à participação dos usuários, reconhecendo a representação dos usuários às formas de constituição política, social e jurídica, ressaltando-se o fato de que as organizações de usuários são representadas por quem conhece e vivencia as questões cotidianas, *in verbis*:

Art. 1º [...]

§ 1º Serão considerados representantes de usuários pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. § 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos, a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando foro caso.

A nomenclatura “usuário” da Assistência Social é apontada por alguns conselheiros durante as entrevistas, com a interpretação de que o termo não denota o caráter de protagonista que o usuário precisa ter – como se o termo o limitar-se àquele que faz uso do serviço e vai embora sem nenhuma participação na construção da referida política.

[...] a gente precisa mudar essa nomenclatura usuário. **A gente precisa ter o protagonista... um outro nome (...) Usuário de que? Só da assistência?** Então eu acho que a gente precisa pensar que nome mais adequado. Eu não me sinto usuário tem hora. Claro que estou lá no CAD ÚNICO, passei, mas tem momentos que a gente precisa criar a melhoria. Eu tenho trajetória, eu não sou “ex”, quando você fala “EX”, ex-morador de rua, você fala: Epa! A qualquer momento ele quer voltar, (...) Então, eu não quero voltar nunca pra rua, eu não quero virar um problema ou solução. **Eu quero de fato ser protagonista dessa história, dizer passei, venci e consegui sair. Superação!** Então quando você fala usuário é aquele que vai passar o resto da vida utilizando! Esse serviço e nunca vai sair e não vai dar resposta (Conselheiro representante de usuário 3) (grifo nosso) (grifo nosso).

a gente precisa avançar muito, nós precisamos avançar na perspectiva de participar, romper com a cultura do balcão, vou ali recebo o serviço... Aliais, **nós já começamos errado chamando o cara de usuário porque usuário é o cara que vai la usa e vai embora.**(Conselheiro representante de organizações de usuários 3) (grifo nosso).

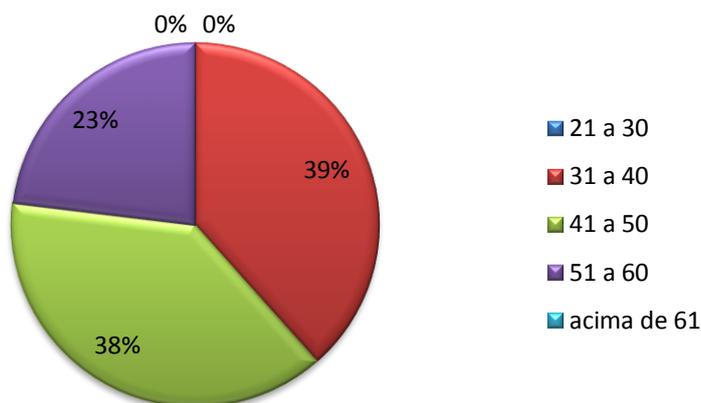
Ao apontar os usuários como protagonistas para efetivação das políticas públicas, atenta-se ao respeito à sua organização política, ao envolvimento em ações coletivas por meio de organizações e entidades formais ou não com o objetivo de influenciar processos e espaços de decisões governamentais em prol de interesses coletivos.

Faz-se importante destacar que não é um consenso entre os conselheiros o entendimento de que é preciso alterar o termo “usuário” – inclusive para dar clareza do papel do usuário enquanto protagonista. No presente estudo, utilizou-se a nomenclatura “usuário” em referência ao termo utilizado até então pelas políticas e legislações que regulam a assistência social vigentes: PNAS (2004) e Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Nas entrevistas, foram incluídas algumas perguntas visando identificar o perfil dos representantes entrevistados no conselho. Com relação à faixa etária, nota-se

que a maior parte dos conselheiros tem entre 31 (trinta e um) e 50 (cinquenta) anos de idade, o que representa 39% dos participantes. Não se tem entre os entrevistados nenhum conselheiro com idade inferior a 30 (trinta) anos ou com 61 (sessenta e um) anos ou mais.

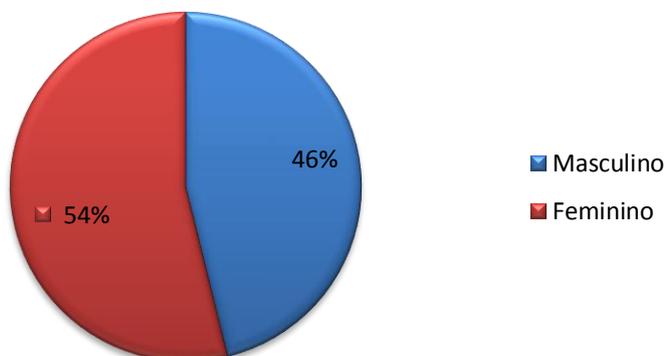
Gráfico 1: Faixa etária dos conselheiros entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

A pesquisa identificou que grande parte dos conselheiros, 54% dos entrevistados, são do sexo masculino, e 46% dos conselheiros são do sexo feminino. A questão de gênero não aparenta ser obstáculo para a participação das mulheres nos Conselhos analisados.

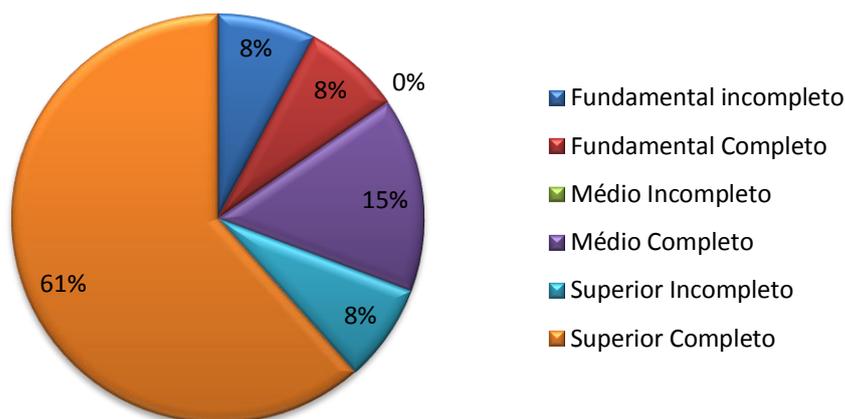
Gráfico 2: Sexo dos conselheiros entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

Em relação à questão da escolaridade dos conselheiros, a pesquisa identificou que a maior parte dos entrevistados possui nível superior completo o equivalente a 61%. Como apresentado no Gráfico 3.

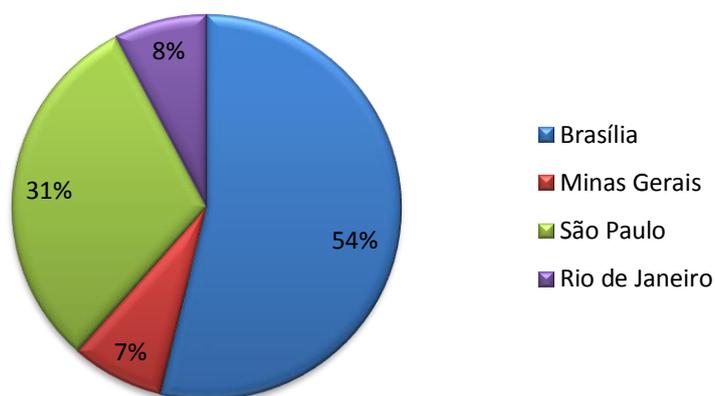
Gráfico 3: Escolaridade dos conselheiros entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

O Gráfico 4, a seguir, apresenta o percentual de indicação da Unidade da Federação (UF) de residência dos participantes do CAS-DF e do CNAS.

Gráfico 4: Estado dos conselheiros

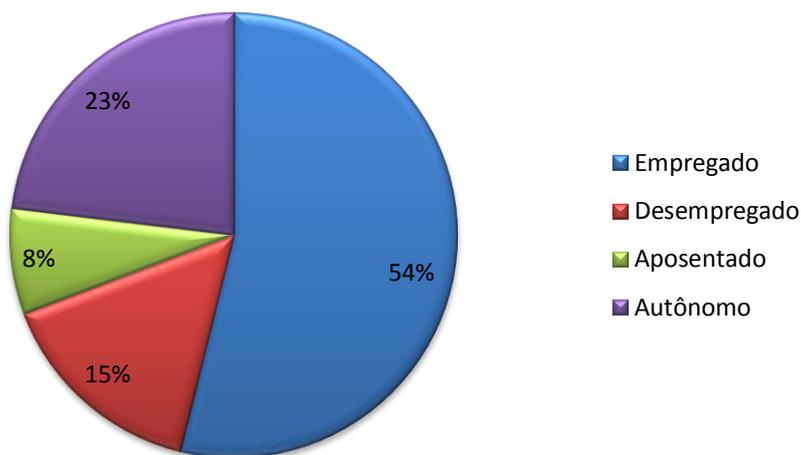


Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

Em relação à situação empregatícia, tal questionamento foi posto na pesquisa com o intuito de identificar a relação entre o trabalho e a viabilidade de participação

nos espaços públicos. Conforme exposto no Gráfico 5, a seguir, parte dos conselheiros entrevistados possuem uma situação empregatícia com características que podem ser mais flexíveis em relação ao período de trabalho, como os profissionais autônomos.

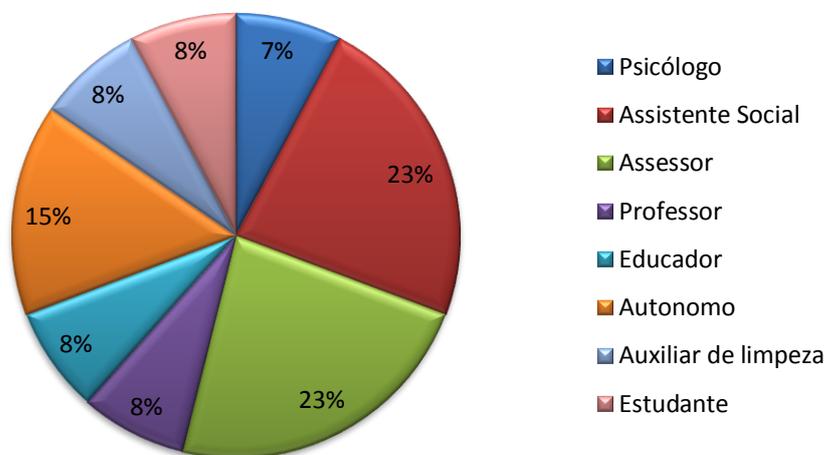
Gráfico 5: Situação empregatícia dos conselheiros entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

Conforme os dados apresentados em gráfico anterior, a questão da situação empregatícia e a viabilidade de participação nos espaços do Conselho é um elemento bastante mencionado nas entrevistas. Uma das dificuldades apresentadas pelos usuários é a conciliação entre o emprego e a participação nos referidos Conselhos.

Gráfico 6: Profissão dos conselheiros entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012¹².

Conforme os dados identificados em gráfico anterior, os conselheiros do governo e das entidades representam suas respectivas categorias enquanto demanda do próprio trabalho, boa parte são indicados pela instituição a que se vinculam por vezes pelo interesse ou pelo anseio de ver em pauta as demandas vinculadas a finalidade social a que se destina a instituição. O que pode não ocorrer com representantes de trabalhadores e, dificilmente, dá-se com os usuários, que precisam deixar suas atividades profissionais para ocupar o espaço dos conselhos. Talvez devido a isso, boa parte dos entrevistados afirmaram possuir profissões que podem possibilitar maior flexibilidade de tempo – característica que se torna essencial para viabilizar a participação dos conselheiros que não estão ocupando o espaço dos Conselhos enquanto demanda de sua atividade laboral.

2.2.1 Trajetória dos conselheiros em espaços de participação

Os entrevistados foram questionados em relação à sua trajetória política antes de serem eleitos conselheiros(as) de Assistência Social. O resultado obtido, conforme a Tabela 4, a seguir, é que a maior parte dos conselheiros apresenta uma

¹² A função de Assessor de base é declarada por um dos entrevistados como sua profissão.

trajetória política em movimentos sociais e organizações coletivas de participação junto à sociedade civil.

Tabela 4: Trajetória política dos conselheiros CAS e CNAS

Trajetoária dos conselheiros	Nº
Movimento social	7
Militância sindical	1
Conselhos gestores	4
Não possui trajetória política	1
TOTAL	13

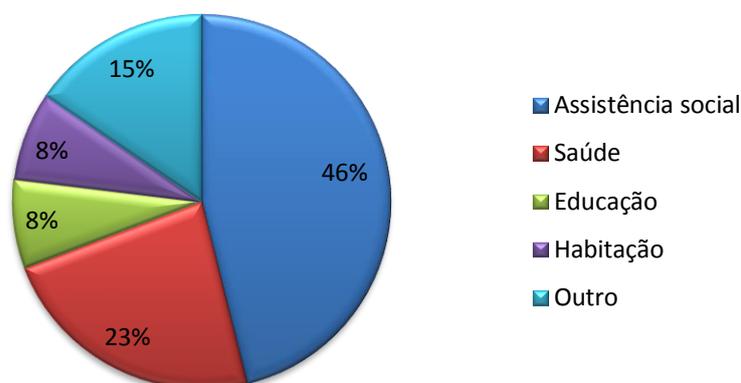
Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

A questão identificada conforme os dados apresentados na Tabela 4, é apresentada na literatura sobre Conselhos e aqui revela como tais experiências tem implicações diretas na representação do conselheiro nos referidos espaços, uma vez que, quanto maior a experiência naqueles espaços de representação e na própria historia de participação na defesa dos movimentos sociais e de ações coletivas, verifica-se que mais qualificada é a participação nos espaços dos Conselhos de Assistência Social aqui estudados. Logo, em geral, são sujeitos políticos que atuavam na militância de movimentos sociais e outros espaços participativos.

Tais reflexos podem ser observados na própria ideologia, na concepção de mundo expressa na fala dos conselheiros entrevistados – linguagem expressa não no sentido restrito ao conjunto gramatical, mas enquanto espaço que contém determinada concepção de mundo (GRAMSCI, 1999). A trajetória e a concepção de mundo contida na linguagem dos conselheiros expressam a compreensão da política, dos interesses, dos conceitos e da perspectiva possam impactar em sua representação.

Em relação às áreas de representação a que se vinculam os conselheiros entrevistados, nota-se que a maior parte refere-se a temáticas pertinentes à assistência social, conforme Gráfico 7.

Gráfico 7: Áreas de representação dos conselheiros entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

Correlacionando os dados dos gráficos apresentados anteriormente, é possível identificar que parte significativa dos conselheiros possui trajetória em movimentos sociais vinculados à Assistência Social, bem como experiência em Conselhos gestores municipais e estaduais. Outra parcela significativa não possui trajetória na Assistência Social, daí a importância da existência de capacitação técnica.

É importante fazer menção a uma certa diferença quanto a trajetória política dos conselheiros do CAS-DF e CNAS. Os conselhos municipais e estaduais por apresentarem uma maior proximidade dos usuários, tanto no que diz respeito as questões tratadas no espaço, quanto ao acesso possibilita que os usuários tenha inclusive sua primeira experiência no campo da participação e representação social. Por outro lado, os conselheiros do CNAS apresentam em sua maioria uma trajetória política maior em espaços participativos. Muitos deles passam por conselhos gestores em âmbito municipal e estadual antes de chegar ao CNAS.

2.2.2 Crescimento político e pessoal proporcionado pelo conselho

Os conselhos são em si espaços de aprendizado. A inserção dos atores sociais nos conselhos favorece a ampliação dos conhecimentos quanto a gestão democrática por meio das discussões além da possibilitar a deliberação sobre as temáticas.

Assim, o protagonismo social, como resultado e mola propulsora da cidadania, é caminho para o aprendizado democrático dos mais vulneráveis. Atravessa processos de rupturas sociais com a exclusão para ser revertidas a um novo horizonte, no qual os usuários elaboram seu projeto pessoal e social com seus pares, analisa Sposati (2004).

Me sinto muito fortalecida na área social porque antigamente eu não conhecia as leis da assistência social (...). E agora não, agora tem toda uma etapa que vai passando e a cada dia que passa você está aprendendo então pra mim foi um crescimento. (...) **Pra mim muitas coisas estão mudando porque eu estou vendo mais pra frente o objetivo de estudar, conhecer mais essa área que está me despertando.** Esses dias estava até pensando, me fortalecendo pra voltar para os estudos não parar por aí (Conselheiro representante de usuários 1 - Grifo nosso).

A cidadania expressa a qualidade social da democracia, e vai além da simples delegação de poderes, é antes de tudo o reconhecimento da identidade do outro. E pode expressar-se por meio da democracia participativa, com a constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo espaço de exercício político.

A educação quando dada no sentido de fortalecer a democracia abre as portas para a cidadania. Como diria Paulo Freire (1995), não é que a educação vá criar a cidadania, mas sem a educação a construção da cidadania seria inviável.

A cidadania é você existir na sociedade e para sociedade. Acho que quando você consegue ser visto e respeitado na sociedade, você é um cidadão. Os usuários têm conquistado muitos espaços, mas ainda é muito do toma lá dá cá. Eu penso que usuário ele precisa muito de ser empoderado do que se quer porque **não adianta a gente pensar uma política sem escutar quem vai receber aquela política.** Não adianta a gente sonhar pelo outro a gente tem que sonhar com o outro e dar suporte para o sonho dele. Hoje as coisas estão mudando, o usuário está mais empoderado, mas os governos elaboram projetos sem escutar na ponta o que a população quer pra ela, isso está enfadado a não dar certo. (Conselheiro representante de trabalhadores 2 - Grifo nosso)

A educação é em si um meio de confronto a pobreza, principalmente a pobreza política. E a cidadania é referência chave do combate a pobreza, pois esse combate requer um protagonista e não apenas um beneficiário. A educação possibilitaria ao cidadão a análise de sua condição e o descobrimento de que a pobreza não é natural, mas sim uma produção historicamente imposta, e perceberia que é possível questionar, organizar-se e mudar, afirma Demo (2008)

Para Patemam (1992), os indivíduos com baixas condições socioeconômicas teriam pouca possibilidade quanto ao controle sobre as decisões que incidem em suas condições de trabalho, o que geraria sentimentos de ineficiência reforçados pela falta de oportunidade de participação. Nesse intuito, a oportunidade para participação promove uma sensação maior de eficiência da política.

Pra mim está sendo muito importante, pra falar a verdade, estou vendo que ali (no conselho) é onde muitas coisas mudam mesmo. **Como conselheira a minha fala é escutada, o meu voto**, assim se eu falar não é não e sim é sim (Conselheiro representante de usuários 1 - grifo nosso).

A possibilidade de decidir sobre o público, sobre o político traz uma mudança na concepção de mundo, na percepção da assistência social devido ao crescimento político e pessoal que a participação pode proporcionar. Conforme depoimentos a seguir:

Tudo que você faz, tudo que envolve a coletividade, você de certa forma tem um crescimento, e confesso que eu **tinha uma visão da assistência, agora tenho outra**. (Conselheiro representante de trabalhadores 1 - grifo nosso)

Quem vem de uma classe de minoritária, não de minorias, dos miseráveis, dos empobrecidos, o espaço de participação e conhecimento não são apenas os formais, escolas e universidades, mas ele vem da sua vivência e com a busca pelos direitos então esse crescimento ele é pautado em cima disso. **Porque essas pessoas vem, entram ali querendo conhecer, ainda com a ânsia da mudança e ai ele consegue aprender e a sua mudança é efetiva**. Você vê essa possibilidade principalmente com essa mudança, você é braço daquilo, você passa a ser instrumento e esse crescimento ele é visível. **Você tem a necessidade de mudar e ai você muda, sua visão de mundo muda de imediato em poder ver como você pode influenciar, como você pode fazer isso enquanto conselheiro e enquanto cidadão** (Conselheiro representante de organizações de usuários 1 - grifo nosso)

Pelo fato de eles estarem trabalhando aqui a questão dos direitos socioassistenciais, de ocupação de espaço que vai garantir a política pública, que vai garantir serviço de qualidade então eu penso que traz avanços pessoais. Pessoais, mas na direção do meu trabalho ser voltado para o coletivo, com a defesa de projetos coletivos. **Essa diversidade e não homogeneidade que tem no colegiado faz com que você vá aprendendo e traz com certeza grandes frutos ali**. (...) Pra mim é uma coisa que traz uma completude quando você parte desse espaço que é diverso que tem coerências, que tem posicionamentos ideológicos e políticos diferenciados. Quando você

consegue trabalhar isso de forma clara, transparente isso se reverte numa coisa positiva seja avaliando com profundidade o orçamento apresentado, seja se posicionando com relação da questão da discriminação, seja se posicionando contra a violência, contra a necessidade de implantação de serviço **isso é absolutamente um incentivo para a gente, tanto profissional quanto pessoal** (Conselheiro representante de governo 2 - grifo nosso)

a gente vem de movimento social de carro de som de passeata do enfrentamento e de repente se depara com uma instância política dessa natureza de caráter deliberativo um conselho forte robusto como e esse e ai eu confesso que aprendi muito. (Conselheiro representante de usuários 2 - grifo nosso)

Então eu penso que a partir do momento que as pessoas começam de fato a conhecer tem mais possibilidade de também ter condições de reclamar seus direitos. **Só é cidadão aquele que tem noção do direito e que sabe reclamar.** (Conselheiro representante do governo 1 - grifo nosso)

A questão da cidadania está diretamente ligada aos direitos sociais, políticos e civis. A possibilidade de estar inserido no espaço do conselho, de ter ouvido sua fala e representar uma categoria traz a concretização o direito do cidadão traz também maior sensação de eficácia política e promove portanto, crescimento pessoal e político.

CAPITULO III

CULTURA POLÍTICA E A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Analisar a cultura política brasileira é essencial para compreender a trajetória da assistência social no Brasil, os mecanismos de opressão que historicamente vem sendo utilizados para oprimir a população trabalhadora e camuflar as desigualdades sociais e os conflitos de classe, a cultura autoritária e todos os mitos que cercam e desqualificam a participação social, e ainda, as dificuldades que trazem a participação dos usuários da Assistência Social, a compreensão da política e a defesa por parte desta categoria de uma cultura democrática.

É possível observar os seguintes aspectos como desafios ao fortalecimento de uma cultura democrática na Assistência Social: a necessidade de suscitar nos usuários a percepção de que são sujeitos sociais e políticos; a superação da opressão e exclusão como elementos naturais; e, a sedimentação da ideia do direito à participação nas decisões públicas por meio de conselhos, fóruns, conferências e demais espaços de participação, via participação direta ou de representantes eleitos que possam viabilizar uma política cultural distanciada dos padrões do clientelismo e da tutela.

Tal discussão dá-se no presente capítulo da seguinte forma: em primeiro âmbito, tem-se a trajetória da Assistência Social no Brasil; a seguir, tratar-se-á da temática “o mito da apatia e a Assistência Social na conformação da identidade subalterna social”, visando ilustrar como a cultura brasileira e a formatação da assistência social podem impactar diretamente na participação dos usuários da política de assistência.

Diante do exposto, analisar-se-á como a cultura política afeta a participação social no Brasil historicamente e como tais fatores somados às marcas da exclusão a que são acometidos os usuários da Assistência Social, historicamente tem dificultado a participação do presente público.

O capítulo em questão tem suas linhas finais na apresentação do desenho da política de Assistência Social brasileira pós-Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os desafios e ganhos que o referido Sistema proporcionou dos debates

das Conferências e Conselhos realizados e que repercutem na participação dos usuários da Assistência Social.

Para introduzir a análise do presente capítulo, é fundamental compreender qual o entendimento por Assistência Social norteador do estudo em questão. Conceituar é representar da forma mais correta possível um fenômeno como posterior espaço para descoberta. Apesar da relevância que há em conceituar essa política, apenas nas últimas décadas a Assistência Social vem se tornando alvo de análises e estudos com embasamento científico, afirma Pereira (1996).

Na concepção de Yasbek (1999), a Assistência Social refere-se ao conjunto de práticas desenvolvidas pelo junto às classes subalternizadas, com sentido aparente compensatório de sua exclusão. A Assistência Social é recorrente de interesses contraditórios num espaço em que confluem as relações entre as classes e destas com o Estado, ou seja, não está restrito aos interesses daqueles que “detêm o poder”, mas sim, encontra-se presente no espaço dos interesses dos subalternizados.

Para Pereira (1996), o grande desafio para a conceituação da Assistência Social está em descobrir, a partir de seus aspectos gerais, o que a particulariza e o que a distingue de outras políticas. Uma vez que não existe um modelo único de Assistência Social, esta tem se tornado alvo de preconceitos devido à imprecisão e ao desprestígio que perpassa o termo social, além do mau uso político que fazem dela, proporcionando uma conotação de mediocridade, manipulação e consciência ingênua ao termo. Em tal viés, a Assistência Social é vista como ato mecânico e provisório movido pela urgência em preencher as lacunas deixadas pela desigualdade social.

A Assistência Social brasileira, na atual conjuntura, tem por foco de intervenção a chamada pobreza absoluta ou extrema, que pela perspectiva neoliberal, justifica e prioriza ações focalizadas e emergenciais. A noção de pobreza estimula, a nível operacional, a legitimação de mecanismos de restrição de demandas por benefícios assistenciais. Um dos mecanismos é o cultivo do estigma, como recurso capaz de produzir sentimento de vergonha e de humilhação ao pobre demandante da assistência social e, por isso, passível de desencorajá-lo na busca de recursos que lhe são diversos como direito de cidadania.

Outro fator agravante é que o tratamento dado à coisa pública ao longo dos anos foi capaz de distorcer o significado do termo “política”, que deveria ser vinculado à cidade, à dimensão social e pública, e dá-se no pensamento de parcela significativa da população a identificação do termo com manipulação, troca de vantagens, corrupção, entre outros significados pejorativos.

Ao vincular os termos “política” e “assistência social” aos fatores políticos e conjunturais mencionados anteriormente, tem-se uma expressão que traz a política de Assistência Social o peso da soma de dois conceitos historicamente distorcidos e carregados de estigma que, conforme a análise de Pereira (1996), trata-se, inclusive, de uma estratégia de controle por demandas de proteção social pública. Tal controle favorece o agravamento da pobreza de segmentos que preferem passar necessidade do que sofrer humilhações e perder a autoestima.

O estigma que perpassa a referida política dificulta a visibilidade desta enquanto luta da sociedade pelo poder e por maior distribuição de recursos materiais, e revela que a Assistência Social não está vinculada apenas à arena econômica, mas também à arena política. Tal estigma expressa a recusa da verdadeira finalidade da assistência social: garantir o usufruto dos sujeitos em situação de vulnerabilidade aos bens e serviços e direitos que constituem o patrimônio da sociedade construído por todos.

3.1 Trajetória da Assistência social nas Políticas Sociais Brasileiras

No Brasil, até a década de 1930, as ações no campo da proteção social destinadas ao trabalhador pobre e sem carteira assinada, se reduzem às obras filantrópicas. As ações tinham por perspectiva a reforma social e moral dos indivíduos na lógica da Doutrina Social da Igreja Católica Apostólica Romana. Por outro lado, na lógica estatal, a atenção para os segmentos vulnerabilizados baseia-se na benemerência, dependendo de critérios meritocráticos, conforme análise de Sposati (1995).

Mediante as reivindicações dos trabalhadores e o reconhecimento da questão social¹³ como um problema concreto, o Estado é pressionado a assumir novas funções econômicas, políticas e administrativas para tentar amenizar os problemas de um País com grandes massas empobrecidas. Tem-se a tentativa de amenizar, pois, influenciada pelo pensamento liberal, as propostas do governo no âmbito da proteção social não incidem em nenhuma mudança na estrutura básica da sociedade, além de não ser capaz de desatrelar a proteção social do referencial “trabalho”.

A persistência do componente liberal fará com que se determine o equacionamento da assistência social, sempre tendo como referência, de um lado o trabalho, e de outro, princípio da subsidiariedade, que desresponsabiliza e libera o Estado desta intervenção (MESTRINER, 2008 p. 73).

Em 1942, no governo de Getúlio Vargas, é fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), num período de grandes transformações políticas, sociais e econômicas, com o propósito inicial de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Tal órgão acabou por tornar-se uma ação de assistência às famílias necessitadas em geral ou indivíduos marginalizados que não contavam com o amparo da Previdência Social¹⁴. A instituição operava com o predomínio do primeiro-damismo, que marcava fortemente a Assistência Social. As mulheres eram convocadas para o trato da Assistência Social, e a mão de obra predominante, a princípio, era o voluntariado. E nessa mesma linha que a Assistência Social é tratada com o incentivo ao setor privado, às organizações sociais e à sociedade civil, conforme a atuação na área social.

Em tal contexto, a Assistência Social é tratada no âmbito privado, sendo marcada pela seletividade e ao invés da inclusão. O discurso governamental

13 Entende-se por questão social o conjunto de problemas sociais, políticos e econômicos fruto da sociedade capitalista e resultante da constituição do operariado. Ligado a relação capital-trabalho, reconhecida no Brasil na década de 1930. Ver Gilásio Cerqueira Filho(1982) “A questão social no Brasil. Crítica do discurso político”.

14 Apenas em 1969, a LBA torna-se, de fato, aspecto de preocupação do Estado, ao ser transformada em fundação. Alvo de fortes críticas e denúncias de clientelismo, politicagem e corrupção, como observa Neves (1994), o órgão presidido pelas primeiras-damas foi extinto em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

apregoa que a sociedade se una para enfrentar as mazelas sociais, enquanto dá um novo sentido ao conceito de revolução evoluindo-o para a construção de um discurso ideológico, numa dimensão não somente política, mas também subjetiva, para a recuperação da nacionalidade e da cultura nacional, apelando para valores humanos e cristãos, como analisa Mestriner (2008).

A proteção social, norteadada pelo paternalismo estatal para determinadas categorias, é esvaziada da ideia de participação política ou mesmo de conflito de classes, sendo substituída pela lógica da colaboração entre as classes.

Aqui, a democracia é “construída” de uma forma autoritária. Com a repressão da massa de trabalhadores especialmente dos que “tentam fugir aos canais institucionais criados para absorver e dissolver os movimentos dentro da estrutura corporativa” (MESTRINER, 2008, p. 90).

No governo de Juscelino Kubitschek, a proteção social não aparece como meta, pois havia a ilusão de que o desenvolvimento do país seria tão amplo, eficiente e ágil, que daria conta de todas as questões e melhoraria, inclusive, as condições de vida da população. O resultado, pelo contrário, foi o agravamento da desigualdade social.

O Estado autoritário, estabelecido no Brasil em 1964, concentra o poder no Poder Executivo federal, que justifica todas as medidas arbitrárias em nome da segurança nacional. Enquanto isso, a Assistência Social continua a ser utilizada meramente para amenizar o estado de empobrecimento da população, e a questão social é controlada pela coerção e violência. A intervenção estatal é uma combinação de repressão e assistência, e a política social é direcionada ao exército industrial de reserva, atrelada mais uma vez à categoria “trabalho”.

Na década de 1970 – contexto de falência do chamado “milagre econômico” – a questão social é subjugada aos planos econômicos dos governos militares. Como resultado, tem-se uma Assistência Social burocratizada e tecnocrática, a fim de apaziguar os conflitos inerentes ao sistema e provenientes da crescente desigualdade social. Os programas e benefícios existentes em tal período eram elaborados em gabinetes, criando-se um ocultamento da situação de opressão em vigor. A repressão implicou ainda na demobilização e desarticulação dos instrumentos de pressão e defesa dos trabalhadores (MESTRINER, 2008; NEVES, 1994).

Com o fim da repressão, na Nova República, a questão social vem à tona. Como mecanismo para o pagamento da dívida social e para o combate à pobreza, emerge o discurso do “tudo pelo social”, proferido por José Sarney, na tentativa de trazer um novo perfil para a Assistência Social. A cidadania é apresentada como prioritária nos discursos de enfrentamento à pobreza. O novo discurso aparece na eminência “de diferenciar das velhas práticas políticas que se fundamentam no clientelismo político, paternalismo e assistencialismo presentes na Política de assistência social” (NEVES, 1994 p. 41). Contudo, a política social subjugada à política econômica em uma perspectiva dicotomizada, somada à lenta transição que não aconteceu por um movimento de ruptura, estabeleceu uma longa distância entre o discurso e a sua implementação de fato.

No contexto da democratização, os movimentos sociais tiveram importante papel na construção de uma nova cultura política e do questionamento da cultura política tradicional de ordem não democrática. A ideia de participação da sociedade civil surge, então, no sentido de fortalecer os “sujeitos políticos coletivos” e as lutas sociais em torno de direitos a fim de reforçar o projeto democrático popular (NEVES, 2008, p. 11-12).

É ainda em tal momento histórico que se busca a ampliação da participação nas decisões políticas. A burocracia, a seletividade e a centralização que dificulta o acesso e produz a exclusão, são aspectos colocados em xeque e são redefinidas as novas bases de intervenção institucional pautadas nos princípios da democratização, participação e descentralização, resultando, assim, em uma participação maior dos usuários.

A Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças quanto à forma de gestão da política de Assistência Social, a saber: a questão da descentralização político-administrativa na organização das ações governamentais nesta área; a inclusão da Assistência Social no âmbito da seguridade social – ao ser reconhecida como política social pública, transita para o campo dos direitos da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

A inclusão da Assistência Social na seguridade social brasileira junto às políticas de saúde e previdência social geram transformações legais e institucionais.

A implementação das mudanças legalmente propostas assume um caráter de verdadeiro desafio se consideradas as características históricas que marcam a assistência social no

Brasil: descontinuidade, pulverização e paralelismo, além de forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços; centralização tecnocrática, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular e opacidade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental e da atuação de entidades assistenciais que recebem recurso público (BOSCHETTI, 2003, p. 78).

Na análise de Pereira (2008), a década de 1980 é marcada pela ascensão dos governos conservadores na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA). Adotou-se uma nova agenda de reformas ou contrarreformas, destacando a esfera privada em detrimento da esfera pública. Tanto o mercado quanto o voluntariado passam a merecer destaque a partir do momento em que os governos decidiram diminuir a oferta de subsídios, reduzir provisões diretas, estimular financeiramente as pessoas a comprarem serviços sociais e transferir responsabilidades do Estado para empregadores e setores não mercantis. São reflexos da pressão do neoliberalismo¹⁵ que atinge todos os segmentos do setor público.

Assim, conseqüentemente, os anos 1990 são caracterizados como a década da “reforma do Estado”¹⁶ – um período marcado por um amplo processo de reflexão

15 O neoliberalismo é considerado um fenômeno que nasce logo depois da Segunda Guerra Mundial, na Europa e no norte da América do Norte, como reação ao Estado intervencionista e de bem-estar. Considera qualquer intervenção do Estado ao mercado como uma afronta à liberdade econômica e política. Dentre as medidas tomadas pelos governos neoliberais, tem-se: a elevação das taxas de juros, a queda dos impostos sobre rendimentos altos, a extinção dos controles sobre fluxos financeiros, a criação de níveis de desemprego massivo e o corte nos gastos sociais (cf. Sader e Gentili (1995).

16 O Plano Diretor da Reforma do Estado, aprovado em 1995, na Câmara da Reforma do Estado, é a base para um conjunto de reformas constitucionais em que todos são convocados pelo Presidente para o desafio de implementação de uma reforma, criando um novo modelo de justiça social. O plano também teve como proposta a superação de alguns elementos do Estado brasileiro, caracterizado como lento, rígido, ineficiente e sem memória administrativa. A reforma gerencial é voltada para o controle dos resultados e baseada na descentralização, visando qualidade e produtividade no serviço público. A descentralização, em tal conjuntura, toma perspectivas diferenciadas, com um discurso que faz parte de uma tendência mundial que, desde os anos 1970, procura adaptar-se às mudanças no sistema de produção, na organização do trabalho, na estrutura familiar e nas relações sociais em geral. Também no referido contexto, o avanço da democracia aparece como opção preferencial na maioria dos países à medida que se vincula a descentralização ao processo de redistribuição de poder, espaço de planejamento e de tomada de decisão de uma instância central para outras, ou seja, da esfera federal para a estadual e municipal, e ainda, do Estado para a sociedade (PEREIRA, 1996; BEHRING, 2003).

sobre a relação Estado-Sociedade. Para Behring (2003), tem-se em tal período o fortalecimento da sociedade civil, impulsionada, inclusive, pelas agências multilaterais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que desencadeou esforços para melhorar suas relações com as Organizações Não Governamentais (ONGs).

Ainda na década de 1990, a Assistência Social ganha, em sua prática,

[...] o retorno à ilusão do servir através da caridade, a volta a filantropia, da mesmice que perdurou ao longo da história e que, talvez, estivesse dando seus primeiros sinais de ruptura com a ótica dominante e conservadora no governo da Nova República (NEVES, 1994, p. 91).

Quando o Estado deixa de cumprir a função básica de geração de políticas públicas, implicando a retração estatal, transferindo suas responsabilidades para a sociedade civil, ressurgem o apelo à filantropia para o enfrentamento da questão social. Neste caso, ocorre um desmantelamento das políticas sociais, a mercantilização dos serviços sociais e a seletividade nos atendimentos, em detrimento da universalidade dos direitos sociais, garantidos constitucionalmente.

Faz-se importante observar que, com a redução de investimentos no social por parte do Estado, aumenta-se a crença na falência do Estado, e a sociedade civil é convocada para colaborar com o governo na prestação de serviços sociais. Ora, a prestação de serviços sociais por parte de tais entidades sociais não viabilizam a garantia de direitos sociais, e o crescimento de tais ações pode contribuir para a perpetuação da Assistência Social enquanto questão a ser tratada no campo do voluntariado, da filantropia, além de dificultar a compreensão da referida política enquanto política pública. As práticas sociais,

[...] moveram-se em um mundo entre o formal e o informal criando categorias próprias como: o não lucrativo, em uma sociedade de mercado; o voluntariado, na promoção da cidadania; a concessão da utilidade pública para organizações que trabalham com os que são perversamente vistos como inúteis (MESTRINER, 2008, p. 40).

Na análise de Mestriner (2008), no Brasil, o favor tem se consolidado historicamente como forma de relação social, dando-se de forma verticalizada entre o senhor e o apadrinhado. A filantropia constitui-se um altruísmo que se realiza no caráter da relação de benemerência institucionalizada contraponto do direito.

Ainda conforme Mestriner (2008), quando particular, a Assistência Social caracteriza-se por iniciativas institucionalizadas em organizações sem fins lucrativos. Quando pública, poderá ter ou não o estatuto de política social, ou seja, ainda que proceda da esfera pública, as ações e programas públicos não se configuram necessariamente como política social.

Nessa imbricada relação entre a filantropia privada e o Estado na luta pela assistência como política pública, tem-se a Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), confrontando as tendências em vigor e responsabilizando o Estado pela coordenação e financiamento de sua política.

A proteção social no Brasil tem passado por diversas mudanças que vão desde a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições beneficentes, campanhas de higiene, programas de combate à pobreza ao seu reconhecimento como direito com a LOAS. O referido ditame e todos os avanços posteriores a esta como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem colaborado para a construção da política em uma perspectiva democrática. Mas, são muitos os desafios a serem superados, inclusive, em relação às marcas da trajetória da Assistência Social que não foram rompidas. As políticas sociais devem ser compreendidas num espaço onde estão presentes forças contraditórias, e o resultado destas disputas variam em função de diferentes conjunturas históricas. Tal espaço de disputa de forças, projetos e concepções podem contribuir para o fortalecimento e o avanço da organização dos setores populares a quem a política se destina.

3.2 O mito da apatia e a assistência social na conformação da identidade subalterna

A dominação política, étnica e econômica e o histórico de coerção por governos ditatoriais naturalizou a subalternidade em que se encontram boa parcela de brasileiros. O fato de a presença dos pobres ser vista como natural em nossa sociedade, por si só já despolitiza o enfrentamento à questão.

Além disso, o complexo processo de formação da sociedade brasileira traz fortes marcas e heranças que vem de encontro à cultura democrática e que desafia

a efetiva participação dos usuários da assistência social. Uma lógica excludente, reproduzida pelas elites, de proibição da fala tem afastado a população dos processos decisórios. São mitos e discursos fundadores construídos na mentalidade e na prática, e eternizados na cultura brasileira.

A influência da cultura política para análise da evolução democrática tem sido marcada por uma natureza controversa e polêmica. Em geral, os primeiros estudos de cultura política apresentavam uma visão dos cidadãos como indivíduos pouco interessados e pouco atentos à política. A estes interessaria basicamente o voto ocasional em pleitos eleitorais. A reflexão que se faz sobre a atuação dos cidadãos no processo político é que seu comportamento parecia estar sendo influenciado por fatores de natureza subjetiva que incluíam o personalismo, o clientelismo e o patrimonialismo, conforme Baquero (2002).

Na análise de Paoli e Sader (1986), uma representação sistemática e substantiva sobre trabalhadores e pobres foi construída pela primeira vez na Primeira República. São referências da época sobre a análise do “povo brasileiro” os autores Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Alberto Torres. Alguns traços destacados sobre as camadas populares tiveram continuidade nas análises acadêmicas posteriores, tais como: a heterogeneidade da composição das camadas populares que impediria a construção ordenada de uma identidade “homogênea”; e, a necessidade de uma intervenção de fora que incorporasse e organizasse o povo disperso, visto que a heterogeneidade provocaria uma incapacidade de ação política. Além disso, os grupos que compõe as camadas populares seriam carentes de integração entre si e com a sociedade, ou seja, haveria uma falta de coletivização. Assim a interpretação que se tinha do povo era de que “tratava-se de grupos fragmentados e dispersos, divididos, sem comunicação interna, real e sem um sentido coletivo, solidário” (PAOLI; SADER, 1986, p. 42).

A diversidade dos grupos das camadas populares é vista como imaturidade, como fator negativo que traria diversas consequências no plano de ação política, pois faltaria homogeneidade ética e uniformidade cultural para fundamentar o consenso democrático. Neste intuito, trabalhadores brasileiros eram vistos como individualistas e desorganizados, e o analfabetismo e a falta de conhecimento das massas era percebido como impeditivos do contato da população às correntes contemporâneas de reivindicação. Assim, não haveria necessidade da participação

do cidadão para o funcionamento da democracia, ou seja, o ideal seria a existência de um Estado autoritário e centralizador como meio de superar o atraso, com o poder de decisão nas mãos de técnicos preparados e não na representação política do povo. Aliás, a apatia e a não participação seriam elementos cruciais para a sobrevivência da democracia.

Conforme Telles (1999), os princípios universais de igualdade e justiça, alvo das reivindicações por direitos, é o que define o terreno do conflito, campo em que disputas e antagonismos ganham visibilidade na cena pública e torna visível a distância entre a promessa igualitária postulada na lei e a realidade das desigualdades, e possibilita, por conseguinte, o enfrentamento e o reconhecimento das questões e a intervenção política.

O conflito construído em torno de um “mundo comum” articula as convergências e conflitos que envolvem a vida em sociedade. A presença dos sujeitos ativos viabiliza ainda a visualização das questões sob diferentes óticas e põe em pauta diferenciadas formas de descrever o mundo, ampliando o repertório de alternativas para tal compreensão, que desfaz o que seria evidente, trazendo à tona novas proposições.

Para Costa (1997), diferentes atores sociais procuram participar do processo de geração da opinião pública buscando influenciar nos processos decisórios. E cabe à esfera pública no contexto democrático, um papel enfático: atuar como instância intermediária entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam institucionalmente, o processo de formação da vontade política.

Alguns estudos têm apontado para a necessidade do fortalecimento da democracia mediante um processo de mudanças que envolva instituições políticas e atores sociais. Para tanto, Baquero (2002) traz como válido o desenvolvimento de ações que promovam a credibilidade e a legitimidade da política com a finalidade de mudar a imagem negativa que os cidadãos, em geral, possuem do sistema político, decorrente da desigualdade social, da injustiça social, da pobreza, da frustração quanto ao desempenho das instituições democráticas que “constituem sem dúvida, fatores que moldam a perspectiva dos cidadãos em torno da democracia. No caso brasileiro essa tendência se dá no sentido de gerar eleitores céticos e desconfiados, descontentes com a forma de operar os atuais regimes democráticos e

questionadores quanto à validade de tal regime” (BAQUERO, 2002 p. 128), conforme se observa nos relatos expresso a seguir, dos conselheiros entrevistados:

E ai a gente vive num pais que diz que não discute politica, futebol ou religião. Daí essa dificuldade de você ter o interesse desses grupos em esta participando. Mas, também é um desafio colocado para toda sociedade brasileira para o governo, para as organizações, para quem milita nessa política há mais tempo, para que a gente possa reverter esse quadro. (Conselheiro representante de usuário 2 - grifo nosso).

A sociedade brasileira esta muito descontente com a politica brasileira. Estive visitando alguns lugares e a população não quer mais saber de politica. Muitas vezes, pelo que ela esta vendo e isso influencia mal. Então, acho que está na hora da gente modificar isso, empoderar essa sociedade, mudar a cultura. Porque a cultura é do “toma lá dá cá”, se eu te dou você tem que me devolver. (Conselheiro representante de usuário 3 - grifo nosso).

Nós vivemos num pais que historicamente a participação foi negada como direito e isso acabou que desmotivou as pessoas, as pessoas tem aquela lógica, “deixa que fulano faz eu não tenho nada a ver com isso”, enfim, “eu não sou pago pra isso” essa lógica aqui que é ruim, o cara não entende que a historia dele só vai mudar se ele estiver junto fazendo. (Conselheiro representante de organizações de usuários 3 - grifo nosso).

Para Baquero (2002), a decadência da credibilidade na democracia é também consequência de políticas de exclusão desenvolvidas em nome da democracia, quando o governo fracassa nas respostas aos problemas sociais. O resgate do cidadão requer a redistribuição de renda, mas também a redistribuição e criação de mecanismos de participação e acesso ao poder.

Sem que haja uma mudança com relação à insatisfação das pessoas quanto ao funcionamento da democracia, seria inviável a consolidação plena desta. Além disso, os estudos sobre cultura política buscam mostrar a importância de que a democratização atinja os processos de socialização e não se restrinja ao sistema político institucional. Pois, quando mal representadas ou marginalizadas, as pessoas encontram poucas razões para participarem do processo de tomada de decisões (BAQUERO, 2002; OLIVEIRA, 2003).

Para Telles (1999), faz-se necessário reativar o sentido político inscrito nos direitos sociais, em que os sujeitos se fazem ver e reconhecer nos direitos reivindicados. Neste sentido, a necessidade de os cidadãos possuírem condições objetivas para decodificar o processo político seria instrumento necessário, como

forma de evitar a manipulação das pessoas e uma distorção do processo democrático.

A organização e a conscientização dos sujeitos envolvidos no processo de participação são elementos básicos importantes para o desenvolvimento desse processo e se dão por meio de ações coletivas que se expressam pela sua conscientização (BAQUERO, 2002; DEMO, 1986).

Portanto, é fundamental refletir sobre os mecanismos que possibilitam a ampliação da participação dos cidadãos no processo político ativamente, sob pena de continuar a conviver com mecanismos primitivos da política tradicional, como, por exemplo, o clientelismo e o personalismo.

3.2.1 O lugar do usuário da assistência social na cultura política brasileira

Ainda hoje perpassa nos discursos políticos e teorias o mito do povo apático, incapaz de tomar decisões. A questão não é diferente quando se faz referência à participação do usuário da Assistência Social. Aliás, a lógica é ainda mais severa quando, por vezes, a atuação de tal público é associada a uma participação desqualificada, individualizada e sem perspectiva de defesa de uma política de interesse universal.

Conforme Yasbek (1999), a pobreza traz aos segmentos vulnerabilizados, para além de tantas mazelas, a desqualificação por suas crenças e seu comportamento social, aspectos considerados características negativas devido à sua procedência social. Portanto, são considerados inaptos, incapazes, problematizados e dependentes por outras classes. Em uma sociedade marcada por precárias condições de vida e relações sociais que vão reforçar o lugar do subalterno.

As implicações da cultura política brasileira para a participação dos usuários da Assistência Social é a questão central no presente estudo, a começar pelo discurso de um(a) conselheiro(a) representante de usuários que traduz boa parte das questões que envolvem tal problemática, ao responder a seguinte pergunta: O(a) senhor(a) acredita que haja alguma relação entre a formação sócio-histórica brasileira e a participação social dos usuários da assistência?

[...] tem a ver com a cultura brasileira, com tudo... Então, desde que o mundo é mundo a gente vem passando esse tipo de repressão e também já tem essa questão: pobre é pobre, rico é rico. **Olha, sua posição é essa daqui, a sua é essa daqui, como no caso eu usuário(a), sua posição é essa aqui.** Entendeu? Fica calado! Ou fala, mas, não chega até mais à frente. O rico não, esse pode falar tudo, então você como usuário é isso a gente já vem de uma questão humilde e quando chega nessa posição lá (no conselho de assistência social), **porque lá não tem posição de rico e de pobre não. Tem usuário, sociedade civil, governo, mas lá todo mundo fala por igual.** Então assim, não tem esse tabu, mas a gente já vai carregando. - **Ah! Não sei me expressar ali, o que vou fazer? Então, a gente fica realmente coagido devido a cultura que a gente vem carregando desde criança.** Então, é assim, enquanto a gente não quebrar esse tabu, falar que é igual por igual, porque nós somos um país democrático. (Conselheiro representante de usuário 1 - grifo nosso).

Uma das questões presentes na pesquisa é a dificuldade de participação dos usuários associada à “cultura política brasileira” existente na assistência social, que o exclui e o coloca como subalterno e não como sujeito de direitos – tem-se aí o medo pelo próprio lugar que ocupa na sociedade brasileira, o respeito aos títulos de outros participantes e o desafio de superar o histórico de autoritarismo e subalternidade.

Sim. Porque o Brasil teve em seu alicerce desde a colonização uma assistência social por parte dos jesuítas e assim gradativamente essa política foi se aprimorando, modificando e passando por diversas transformações, e ainda hoje esta sobre constantes transformações, onde cada ser social ele pode opinar, criticar e participar. **Mas antes a participação era feita por troca de favores, onde só participava quem tinha influência social dentro dos setores do poder, caso contrário a participação não existia.** Hoje por democracia a participação social é fato dentro da construção da política social do povo brasileiro onde se faz valer toda a luta por uma causa: os interesses de diversos atores sociais. (Conselheiro representante de organizações de usuários 2 - grifo nosso).

Aqui tem o esforço muito grande de quem está aqui, que é o meu caso, e há que ter o esforço de quem está por volta desse cenário todo, dessa coisa de muitas vezes de criminalizar o ferrado. Então, isso traz as pessoas um certo medo de falar um certo respeito ao Dr. Fulano, só por causa das duas letrinhas antes do nome, o pessoal da academia que tem um conhecimento a mais, um conhecimento teórico, e essas coisas influenciam muito a participação do usuário. **É muito comum você chegar nas conferências e você ver a dificuldade do usuário em pegar no microfone pra fazer uma fala.** E isso é resquício também dos anos de chumbo de toda a realidade de que esse país já viveu um dia. Acho que isso é uma coisa que a gente vai precisar trabalhar vai precisar superar e aí eu

tenho clareza de que isso não é da noite para o dia. Essa coisa cultural ela é um processo e aí acho que é válido e assegurar a participação dos usuários nos diferentes espaços e nos diferentes conselhos porque só isso vai “dar um caldo” para revertermos essa história (Conselheiro representante de usuário 2 - grifo nosso).

Diante do exposto, é possível compreender a questão da pobreza para além da questão material, pois alcança também o plano moral, social, cultural e político, como carência de direitos sociais básicos e de poder de decisão sobre a política e a ausência de participação nos espaços públicos.

A dinâmica mais profunda da pobreza é sua politicidade, afirma Demo (2008), ou seja, a pobreza não pode ser visualizada apenas em relação às questões materiais. A pobreza é uma forma de materialização da questão social que reflete a dinâmica socioeconômica e política da sociedade. A sonegação de tal fato implica numa visão reducionista em que o sujeito é culpabilizado pela referida situação, desprezando a implementação de políticas que, de fato, tragam mudanças estruturais na sociedade.

Se os programas sociais, em uma proposta assistencial, buscam meramente manter o pobre como beneficiário, sem o reconhecimento de seu protagonismo, a pobreza é apenas gerida e acomodada nas periferias, conforme Demo (2008).

[...] a experiência da pobreza constrói referências e define “um lugar no mundo”, onde a ausência de poder de mando e decisão, a privação de bens materiais e do próprio conhecimento dos processos sociais que explicam essa condição ocorrem simultaneamente a práticas de resistência e luta (YASBEK, 1999, p. 62).

A assistência, quando não compreendida na perspectiva do direito social, coloca o seu usuário em uma posição de subalternidade, ao passo que reforça o poder de quem a oferece. Neste sentido, constrói-se uma consciência da pobreza e não uma consciência de classe social. De forma atrelada, a alienação não permite a tais usuários se perceberem como sujeitos, enxergando sua inserção na vida social como necessitados, restando a estes apenas o papel de “assistidos”. Assim, a presença do assistencial nas políticas sociais conforma o usuário, possível gestor, em beneficiário assistido, afirma Sposati (1995).

Compreende-se ainda o poder da força e da resistência popular que, mesmo diante de uma cultura subalternizante, foi capaz de conquistar democraticamente

direcionamentos fundamentais pertinentes. No entanto, deve-se cuidar para não se vislumbrar uma visão romântica em relação aos aspectos libertadores presentes no cotidiano dos subalternos, uma vez que a realidade da ordem social abrange indivíduos alienados, massificados, em que sua crítica e resistência também podem expressar a perda do domínio do homem sobre o mundo por ele criado, afirma Yasbek (1999)..

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

Para Sposati (1995), é o assistencial na política de assistência que a configura como compensatória, que reforça a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário cidadão com potencial para gestão de um serviço a que tem direito.

Devido ao tratamento dado historicamente aos usuários de assistência social, que busca amenizar situações emergenciais por meio da concessão de auxílios, a concepção restrita de assistência permeia o pensamento social brasileiro até os dias de hoje, e faz perpassar no imaginário social o entendimento da noção de gratuidade da política de assistência, como se a riqueza do Estado não fosse proveniente da própria riqueza produzida pelo trabalhador.

Os serviços sociais prestados, previstos e regulados pelo Estado possuem duas dimensões, a saber: o serviço em si e a dimensão do suporte material para uma ação de cunho educativo. Assim, pode não haver a vinculação da assistência a conteúdos ideológicos educativos que possibilitem o crescimento e a independência dos sujeitos assistidos. Sem o reconhecimento da Assistência Social enquanto direito e a vinculação a uma ação político-pedagógica emancipatória, a referida Assistência se restringe a tutela que em nada colabora para o rompimento com o ciclo da pobreza.

Neste sentido, os usuários da Assistência Social são considerados acomodados por parte da sociedade e, conseqüentemente, inertes e apáticos e não

como sujeitos de direitos. Tem-se aí uma questão complexa e que aparece em diversos momentos nas entrevistas realizadas com conselheiros de Assistência Social.

Porque as vezes o ser humano fica quietinho aqui no canto recebendo, recebendo, recebendo. Há uma queixa muito grande, por exemplo, no nordeste em relação as bolsas, em relação a muitas coisas porque muitas pessoas falam: – a gente não acha mais ninguém pra trabalhar, porque tem pessoas que se acomodam com o pouco que recebem e não vão a luta. Então, temos que ter muito cuidado, **porque a população tem que ser beneficiada sim em suas necessidades básicas, mas eles tem que aprender a ir em busca da sua autonomia, e da sua independência, ele não pode ficar o tempo inteiro dependente do Estado, ele precisa se tornar independente.** [...] Mas assim, temos que avaliar muito quando vier essas demandas pra saber o que vai fazer bem pra aquela pessoa e o que não vai fazer bem, mesmo que seja um benefício que inicialmente a pessoa vai achar ótimo mas que não vai ser bom pra ela porque vai estar acomodando-o numa situação que ele não vai ter um crescimento pessoal (Conselheiro representante de entidades de assistência social 2 - grifo nosso).

Conforme o relato expresso anteriormente, nota-se que há uma preocupação de que a política de assistência não contribua para um posicionamento apático do cidadão. Para Benevides (1991), uma cidadania ativa requer uma participação com possibilidade de criação e transformação e controle. Para tanto, é fundamental que o cidadão tenha conhecimento de seus direitos e, ao ter como foco a democracia e os direitos humanos, a educação cidadã encontra espaço para ampliação de sua atuação.

Para Pontual (2004), as práticas participativas geradas a partir da organização da sociedade civil ou a partir de uma ação indutora do Estado tem capacidade de criar uma união capaz de alterar a relação entre ambos os atores. É nesse processo de ampliação da pratica democrática que se constrói uma cidadania ativa.

Para Dagnino (2002), a constituição de uma nova cultura democrática traz novas formas de sociabilidade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os níveis. O alargamento da cidadania no Brasil nos dias de hoje pode também ser pensado em termos de uma simultaneidade da conquista dos direitos civis, políticos e sociais.

Em oposição às afirmações anteriores, têm-se percepções diferenciadas surgidas em meio às entrevistas realizadas, ou seja, não se percebe a perspectiva e o entendimento que o recebimento do benefício pelo usuário o faça apático.

É um cidadão que está ali. Você não pode falar que uma mulher, uma mãe de família fica em casa, ela cuida da casa. Ela está lá, lava, passa, cozinha, cuida do filho de todo mundo, ela não é preguiçosa. Temos que parar com esse discurso e cair na realidade (Conselheiro representante de usuário 3).

Você imagina uma pessoa que recebe o BPC ou o Bolsa Família sentada lá no Conselho Nacional, tendo que ouvir que ele é preguiçoso, que ele é vagabundo e que ele é acomodado. Ele iria ouvir isso o tempo todo, o tempo todo. Então, esse debate perpassa a assistência social (Conselheiro representante do governo 1).

Durante uma das reuniões ordinárias dos conselhos estudados, um dos entrevistados, usuário da Assistência Social, afirma: “Eu não sou nenhum preguiçoso”, em repúdio às afirmações generalistas que colocam tal usuário como passivo.

A ampliação dos direitos de cidadania é uma meta objetivada pela população. A constituição coletiva da cidadania é uma articulação de forças na direção da soberania dos trabalhadores e, ao lutar por sua sobrevivência, organizam-se em prol do atendimento de seus direitos sociais, tais como: trabalho, alimentação, saúde, moradia, educação. Tal processo requer a mobilização, o esclarecimento e o debate como forma de resistência a opressão.

Tem uma parcela de usuários do Bolsa... 30% que não tem trabalho, 70% trabalham e tem renda muito precária, mesmo assim, existe uma visão da sociedade muito ruim sobre eles. Então, eu acho que mais importante mesmo é a gente vencer. **Criar a contra-hegemonia mesmo na cultura que vê os usuários da assistência social num viés subserviente** (Conselheiro representante do governo 1 - grifo nosso).

Nota-se que a questão é ambígua entre os entrevistados, ou seja, não há um consenso. Pois, como falar de usuários acomodados se existe uma cultura política da dádiva, do mando e subserviência, ou seja, o pedir para além do obedecer, o que leva a um tipo de cidadania conceituado por Sales (1994), como cidadania concedida. A cidadania concedida está correlacionada a essa cultura da dádiva, logo,

Os direitos básicos à vida, à liberdade individual, à justiça, à propriedade, ao trabalho; todos os direitos civis, enfim, para o nosso homem livre e pobre que vivia na órbita do domínio territorial, eram direitos que lhe chegavam como dádiva do senhor de terras (SALES, 1994 p. 5).

A cultura da dádiva norteia a política de assistência, o que dificulta a percepção da política enquanto direito. É a miséria da população sendo utilizada como estratégia política de discursos para benefício próprio. De propostas de combate a miséria, mas que pouco ou em nada contribui para a saída do usuário do *locus* da subalternidade. Conforme depoimento exposto a seguir.

Na verdade, eu fico pensando na assistência social como uma política que se as coisas funcionassem ela não precisava existir. Se tivéssemos uma distribuição de renda de forma igualitária nesse país, se tivéssemos oportunidade de emprego, no campo da educação, se tivéssemos uma escola aberta e uma faculdade aberta, a educação como direito e não como mercadoria,... sempre que eu falo isso aí alguém fala: ai é ser marxista demais.(...) Eu lembro de quando o Patrus era ministro e ele estava dizendo na conferência que o bolsa família tinha atingido o patamar nunca antes visto e tal, atingido tantos milhões de pessoas e foi aplaudido de pé. E eu fiquei pensando, gente, e quando esse número diminuir e se esse número diminuir porque as pessoas estão conseguindo trabalhar, enfim, não era ai que a gente deveria aplaudir? Se nós vamos aplaudir cada vez que descobrem mais um miserável nesse país... você dá uma bolsa pra ele e a gente aplaude né? É por ai que eu vejo essa política, como uma coisa, um mal necessário (Conselheiro representante de usuário 2).

Ao analisar os tipos e percursos da cidadania, Jose Murilo Carvalho (1996), identifica a existência de alguns perfis de cidadão: o ativo, inativo, não-cidadão e o cidadão em negativo. O cidadão ativo é o cidadão participante, aquele que pode participar do exercício dos três poderes, formar organizações políticas, enfim, é fruto de uma cidadania conquistada de baixo para cima. O cidadão inativo seria o súdito, fruto de uma cidadania imposta de cima para baixo. Além disso, têm-se os não cidadãos, como, por exemplo, os negros escravizados no Brasil. E, por último, os cidadãos em negativo, quando há um potencial de participação, mas sem os canais de expressão dentro do arcabouço institucional.

A cidadania brasileira construída de cima para baixo coopera para o desenvolvimento de uma cultura política de subserviência. Ao analisar qual o perfil dos usuários da Assistência Social, não é difícil identificar traços de tal cultura

política súdita como reflexo de uma cidadania construída sem consulta às tradições e aos interesses da população, pela falta dos canais de expressão, ou mesmo, pela negação da cidadania aos negros e as mulheres – público-alvo majoritário dos usuários da Assistência Social.

Dagnino (1994) destaca uma nova noção de cidadania vinculada principalmente à emergência e à luta por direitos dos movimentos sociais. Para aquela autora, o ponto de partida da nova cidadania é a concepção de um direito a ter direitos. A nova cidadania requer a existência de sujeitos sociais ativos. Assim, seria a cidadania dos não cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “de baixo para cima”.

A nova cidadania deve ir além da relação com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, para incluir fortemente a relação com a sociedade civil. O processo de construção da cidadania é, antes de tudo, um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo, de construção de constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos. Esta nova cidadania também vai além da reivindicação por acesso, inclusão e pertencimento ao sistema político, pois, o foco maior “é o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema”, é o direito de definir aquilo no qual se quer ser incluído, a invenção de uma nova sociedade, afirma Dagnino (1994).

O pensamento social brasileiro está impregnado pela ideia de que o usuário da Assistência Social está acomodado a receber a dádiva; o favor é uma cidadania de cunho concessivo que o põe no lugar de subalterno. E aí, de fato, a questão vai além da política de assistência social. Tem-se aqui um debate bastante complexo, pois há um risco muito tênue de cair na culpabilização do pobre pela pobreza, ou seja, expressa-se que o povo é apático quando o assunto em questão é a relação entre cultura política brasileira e a política de Assistência Social.

Ora, se os instrumentos de gestão da política foram historicamente excluídos do alcance da população, é lógico que a educação nesse processo terá caráter essencial, não por tratar-se de um público apático, mas para poder trazer a visibilidade dos processos decisórios e o conhecimento da política como um todo e dar efetividade a uma participação em prol de interesses coletivos. É necessário reconhecer que o usuário da assistência social tem uma trajetória política e a sua

inserção nos espaços de participação possibilitam um crescimento pessoal e político.

3.2.2 A intersectorialidade como caminho para autonomia e participação

Nas entrevistas realizadas, a Assistência Social dá-se, de forma recorrente, como uma ação compensatória em que a saída da situação de pobreza passaria por outros caminhos, inclusive, educação e trabalho, e em uma perspectiva que a intersectorialidade entre as políticas – ainda que não seja alvo de análise no presente estudo – aparece. Ou seja, mediante a associação entre o formato como se estabelece a Assistência Social, a apatia e a não participação do usuário, a intersectorialidade seria a “porta de saída” da referida Assistência, de modo a favorecer a autonomia dos usuários.

[...] ele precisa entender que aquela participação dele como usuário não pode ser pelo resto da vida. Se não cria um ciclo vicioso. O camarada pensa, pra meu filho receber a assistência ele tem que estar na escola, o Bolsa Escola. E o pai da criança? O que está fazendo? Está na escola também? Alguém orientou a ele que ele também tem que estar na escola? Porque de repente deixo de ser assistido pelo Estado e vou ser atendido pelo filho porque o filho tem uma condição melhor [...] porque a família continua no mesmo estado que no início da assistência do Estado. Não houve uma emancipação. [...] E o usuário da assistência social ele pela forma como o Estado apresenta a assistência ele passa a ser um indivíduo acomodado [...]. O que a gente ouvia era: - Não vou estudar, eu já estou com a idade avançada. Idade avançada com 25 anos!? Porquê? Porque ele se recolheu, pra uma posição de acomodismo, porque ele tem cesta básica, ele tem vale gás, ele tem pão e leite [...]. Eu concordo que o Estado dê tudo isso, assista o indivíduo, mas cobre uma contrapartida dele. Ele precisa dar uma contrapartida Porque se não ele vai ficar naquele mundo mesmo de submissão. [...] a única forma de ele sair dessa posição de oprimido é estudando. É a única forma de ele se libertar. Isso é Paulo Freire. [...] E isso só vamos conseguir fazer se tivermos a educação, o trabalho e a saúde envolvida. Principalmente a educação porque pela educação ele vai se desenvolvendo pra outras coisas. E muitas das vezes ele não vai nem precisar da política de emprego do Estado, da política de assistência social e da política de saúde. O indivíduo vai perceber que ele não precisa de nada disso. Ele vai perceber que é um sujeito autônomo e pode caminhar com suas próprias pernas [...]. Agora, **para haver o crescimento desse usuário, ele precisa entender que existe a política de assistência social e existem outras políticas se não ele fica ali pautado na assistência social,**

acomodado ali numa posição de submissão, a uma condição de agente não pertencente e ele precisa sair desse estágio [...] ele vai perceber que a política de assistência social é uma coisa boa mas, a política de educação é melhor ainda, a política de trabalho é melhor ainda, e a política de saúde é melhor ainda. Então, a minha visão é assim, fazer assistência social sem vínculo com educação, trabalho e saúde é o mesmo que dar um tiro no escuro (Conselheiro representante de trabalhadores 1) (grifo nosso).

O trabalho aparece com frequência relacionado à procura da melhoria das condições em que vivem, como meio de ganhar a vida e ascender socialmente, ou seja, o vir a ter pelo esforço e pelo trabalho, e apresenta-se ainda como uma forma de inserção digna na vida social.

Ainda na perspectiva da apatia, uma das consequências seria a continuidade da dependência para as gerações seguintes. Como exemplo, um dos(as) conselheiros(as) representante de usuário afirma que seus pais já eram cadastrados na política de Assistência Social, ainda que não fossem tão “dependentes” da política como o(a) entrevistado(a) e seus filhos são hoje. Desde criança, tem algum vínculo com a política de Assistência Social, e agora, seus filhos também já estão cadastrados nos programas estatais. A conselheira que morava de aluguel, por ficar desempregada, não viu alternativa se não buscar abrigo em uma ocupação. Ou seja, a usuária, que já vinha sendo acompanhada pelo Estado, viu sua situação piorar ao invés de ter algum desenvolvimento e melhoria da sua qualidade de vida.

Conforme Yasbek (1999), a pobreza não se restringe à dimensão material. Na sociedade capitalista, os segmentos subalternizados são privados não apenas do consumo de mercadorias e da riqueza social, mas também, muitas vezes, do conhecimento necessário para compreender a sociedade em que vivem e as circunstâncias em que se encontram.

É interessante analisar o depoimento do(a) conselheiro(a) representante de usuário que relata um pouco da sua trajetória, a experiência da vivência da pobreza, da subalternidade e da exclusão, e traz sua visão de mundo mediante tal vivência.

Logo depois que eu cheguei aqui eu conheci um programa da SEDEST o “Com licença vou a luta” de mulheres maiores de 35 anos. Eu fui lá me inscrever e aí nós começamos a receber uma bolsa de assistência. Essa bolsa me trouxe a vontade de voltar pra escola, antes eu não podia voltar porque eu tinha que sustentar meus filhos. Essa bolsa me fez ver que por menos que tivéssemos pra sobreviver eu poderia me qualificar de alguma forma. Foi daí que eu voltei pra escola depois de 20 anos que eu tinha parado de

estudar, [...] todos os convites que a gente recebe eu mobilizo a comunidade inteira e a gente vai, participa e aí vai trazendo os espaços (Conselheiro representante de usuário 4).

Outros conselheiros também fazem menção à situação de “comodismo” e apatia dos usuários.

O conselho ainda está precisando dessa conjunção com outras políticas, assistência social, habitação, saúde, principalmente habitação assistência social e saúde. Porque aqui ainda há muita resistência do posto de saúde para nos atender porque nós moramos em invasão (Conselheiro representante de usuários 1).

[...] a lei do albergue é aquela você entra às 6 da tarde, dorme e às 6 da manhã você precisa sair, e perambular pela rua de novo com a mochila nas costas, e **não há uma intersetorialidade com uma outra política, no que tange a busca de trabalho, a busca de alternativa de sair disso**. Vivemos um verdadeiro depósito de seres humanos no país, nos albergues, nas repúblicas femininas, enfim. (Conselheiro representante de usuários 2 - grifo nosso).

Então o desafio acho que é sair do quadrado. Essa política não pode ficar no formato só assistência social. É assistência social e esporte, assistência e trabalho, então, é a intersetorialidade. Porque não adianta só dizer a essa população: acolhe depois joga pra rua. **Precisamos de fato trabalhar a intersetorialidade. E acho que não é só o conselho. Acho que a assistência tem que demandar, o CNAS tem que demandar**. Nós temos que ter um conselho de governo, um conselho da sociedade civil e que começa a demandar em conjunto. Porque não adianta nada eu acolho o cidadão tiro ele da rua e depois eu mando ele pra onde? E qual a demanda? A assistência cumpriu o seu papel, e aí? Acho que essa rede da política pública tem que funcionar. Isso vai ser uma coisa que vou ter que trabalhar muito [...]. Então da minha vida na rua a gente sente muito essa falta. Então, o trabalho não dialoga com a assistência, não dialoga com a cultura [...] A assistência acolhe e depois para onde ela manda o cidadão? O cidadão vai pra dentro do albergue e está tudo fechado. A maioria dessa população que está no albergue é tuberculosa. E aí? Cadê a saúde dentro da assistência pra poder trabalhar e romper com essa doença? 80% dessa população é tuberculosa, e aí? Nós vamos deixar isso acontecer e essas pessoas morrerem? Não, nós precisamos da intersetorialidade. Então, nós precisamos dialogar com assistência, a educação, saúde trabalho [...] Eu acho que a assistência social tem que estar na saúde, tem que estar na educação, na habitação para acompanhar, ela não é só assistência, é isso que eu digo, habitação para acompanhar, monitorar e quem sai da assistência social poder ir para uma moradia digna, um trabalho decente (Conselheiro representante de usuários 3) (grifo nosso).

Hoje, nós estamos em um contexto de extrema pobreza, de fazer com que essa política dialogue com as outras, é a pauta que o Brasil

coloca hoje e nós somos organismos, somos seres, temos a responsabilidade de fazer essa interface da política com a realidade social (Conselheiro representante de organizações de usuários 3).

Como educador eu sempre questiono que o Brasil na verdade não foi construído para os Brasileiros. A história que contam pra nós na escola é aquela história maquiada. Então assim, sempre falaram pra nós que educação não é interessante, isso vem lá da colonização, da questão dos colonizadores, dos senhores feudais, os coronéis na época eles sempre pautaram mais a questão do trabalho, a exploração do trabalho. Então assim, os filhos da elite agrária eles pouco estudaram no Brasil, na verdade as escolas que foram construídas na época na verdade eles avaliaram que eram muito poucas para os filhos da elite. A maioria deles era mandada para estudar fora do Brasil e os ficavam não tinham alternativa e tinham aulas que não contemplavam o tamanho do Estado. Na verdade colocaram na nossa cabeça que educação não é para pobre [...]. Eu analiso que isso contribuiu para aumentar o número de pessoas dependentes da assistência social. E que hoje a gente está aí em pleno século 21 com a sexta economia do planeta, e a gente vê que o Estado não quer assumir a política de educação para alcançar esses 15 milhões de pessoas que estão fora, estão marginalizadas, não tem acesso a educação. Então tudo isso vem a calhar com a política de assistência social. [...] toda a proposta de Paulo Freire não teve como legitimar porque era extremamente política a repressão ela avaliou o sujeito sendo esclarecido **iria aprender a votar** e o povo popular mandando no país não seria interessante, e o povo ficaria mesmo como massa de manobra. [...] E nós temos casos aqui pessoas que dependiam da assistência e hoje não querem, não precisam mais, acham humilhante depender do Estado, e hoje tocam sua vida sem depender do Estado (Conselheiro representante de trabalhadores 1 - grifo nosso).

Em outra perspectiva, acredita-se que não é competência da Assistência Social o acesso dos usuários a outras políticas.

Esse é o problema desse debate, é uma condição. Olha, eu sinceramente eu acho que o trabalho é uma coisa importante o trabalho é um direito, mas acho que nem todo mundo vai trabalhar mesmo. Acho que você não pode pensar uma política pública tendo como pressuposto de que saber que dar um jeito da pessoa não precisar mais da proteção do Estado e acho que a política de assistência social ela deve ser desenhada e pensada como uma política de proteção. **Não pode ser colocado para área da assistência social a responsabilidade de levar e permanecer com o usuário no mercado de trabalho. Os usuários do Bolsa trabalham mas eles não tem melhores condições de trabalho. Porque? Porque não estudaram. E não é a política de assistência social que tem que se responsabilizar por isso.** Nós podemos colaborar pra que ele permaneça ao longo do trabalho? Eu vou te dizer a verdade a minha experiência diz

que a nossa participação é muito pequena, quase nenhuma, pra falar a verdade. A não ser com políticas de proteção como estou te falando. Não tem renda o suficiente, você vai lá e coloca a renda no patamar onde a pessoa dê conta de passar por aquele período. Agora, falar que nós vamos conseguir fazer dentro da área da assistência social projetos, programas que vão ser capazes de fazer com que o mercado de trabalho ele absorva essa mão de obra... não acredito. [...] **Eu acho que isso depende muito mais de rearranjo capitalista, rearranjo do trabalho do que da assistência social.** (Conselheiro representante do governo 1 - grifo nosso).

Mostra-se evidente que a referida política deve ser pautada na perspectiva da emancipação dos sujeitos e deve trazer elementos que o motivem a tal ação. Mas, torna-se utópico também responsabilizar apenas a Assistência Social pela referida questão – importante na atuação conjunta entre as políticas. De fato, a efetivação da ação em discussão deve partir muito mais de um fortalecimento do Estado democrático de direitos do que de uma ação heroica, focada na política de Assistência Social, visando acabar com a desigualdade e enfrentar todas as mazelas sociais provenientes da formação sócio-histórica brasileira. Neste sentido, não se pode culpabilizar o sujeito\usuário que recebe o serviço do Estado como um favor, uma não obrigação ao trabalho, como relação de dependência.

3.3 O desenho da política de assistência social brasileira pós-SUAS: avanços e desafios para a participação social

A Constituição Federal de 1988, com a inserção da Assistência Social na seguridade social brasileira, traz novos rumos à proteção social, e passa a ser compreendida como sistema público que abrange um amplo leque de políticas sociais do campo social e econômico, compondo a seguridade social.

A intersetorialidade possibilita abordar de forma mais ampla as problemáticas sociais, tendo em vista sua complexidade. Portanto, é fundamental a realização de interfaces orgânicas que possibilitem a partilha de conhecimentos, ações e responsabilidades. A prioridade é que a articulação inicie-se no âmbito da seguridade social, entre as políticas que as integram (previdência, saúde e assistência social).

A LOAS trouxe importantes ganhos à política de Assistência, colaborando para a ruptura com o paternalismo e a cultura da tutela. Esta traz uma nova concepção à Assistência ao permitir a ruptura da concepção assistencialista, para ser compreendida enquanto política pública. O referido ditame prevê ainda a participação da sociedade nos processos decisórios, o que pode ser uma alternativa fundamental para a superação da cultura clientelista e fomento à compreensão da política de Assistência enquanto direito social.

No período de 1994 a 2003, tem-se início à construção do SUAS. Em tal período, inicia-se a implantação dos conselhos paritários e deliberativos, fundos e planos nos três níveis de Governo, e realizam-se Conferências nacionais, estaduais e municipais. A partir daí, tem-se início a mudança do modelo de gestão da Assistência Social. Os conselhos e espaços públicos de participação são meios essenciais para romper com o modelo centralizado – decisão centralizada e unilateral.

Em 2004, com a aprovação da PNAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), um novo marco se faz presente à Assistência Social, produzindo mudanças na cultura de financiamento e gestão da assistência. São definidos como diretrizes do PNAS, objetivos e ações da Assistência Social, além das bases para o novo modelo de gestão da política pública de assistência social – SUAS – aprovado em 2005.

O SUAS articula a ação dos três entes governamentais através do estabelecimento de novos pactos federativos para a política de Assistência Social. São elementos marcantes de tal inovação: a atenção diferenciada entre proteção social básica e proteção social especial; a organização do sistema com base na organização territorial; o trabalho com famílias; a gestão compartilhada; a definição de competências técnico-políticas com a participação da sociedade civil; o fim da relação convenial; o cofinanciamento das três esferas de Governo e o repasse fundo a fundo; a estruturação de sistemas de informação; estruturação de sistemas de informação; criação de base para a criação de uma política nacional de recursos humanos, entre outros nortes, conforme disposto no CapacitaSUAS (2008).

Observa-se que a estratégia de atuação do SUAS está hierarquizada em dois eixos: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. O primeiro, tem por objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de

potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; é destinado à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). O segundo, tem um caráter protetivo e, como definido na PNAS, destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados.

Conforme objetivos apresentados pela PNAS, a política de Assistência realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais. O caráter de política de proteção social abre a possibilidade de integração da referida política a outras políticas destinadas à garantia de melhores condições de vida às populações em situação de vulnerabilidade. Tal interação possibilitaria melhor aproveitamento dos recursos materiais, financeiros e humanos de forma a alcançar os resultados com maior eficiência e eficácia.

O SUAS pode ser considerado um grande avanço para a concretização da Assistência Social. Contudo, devido ao confronto de projetos políticos¹⁷ distintos que o move e direcionam, alguns desafios tem se apresentado para compreensão deste tipo de ação enquanto política pública.

Dentre os desafios apresentados, tem-se a ampliação da participação dos usuários na perspectiva da construção dos direitos. É a referida busca por politização que posicionam o SUAS na perspectiva de traçar novas formas de resistência em prol da defesa de uma política democrática e universalizante.

O SUAS pode ser considerado uma das maiores conquistas e avanços da política de Assistência Social; abre as portas e solidifica inovações de real relevância. Contudo, as disputas de projetos políticos, projeto democrático e o projeto neoliberal, existentes na política, trazem ainda marcas do projeto conservador. Espaços como a Conferência de Assistência Social e também os Conselhos são privilegiados e geram discussões que podem modificar os rumos da Assistência. A partir daí, tem-se a necessidade de existir em tais espaços sujeitos

¹⁷ O processo de disputa entre culturas políticas na Assistência Social possui dois projetos políticos predominantes: o democrático, que preza pela garantia da política de Assistência enquanto direito do trabalhador e dever do Estado, e o projeto político neoliberal, que tenta posicionar a referida Assistência no campo privado com ações compensatórias.

capacitados e qualificados, capazes de compreender a política numa perspectiva ampliada e com poder de decisão. Neste sentido, é possível observar tal direcionamento no relato expresso a seguir:

O que nós estamos fazendo por meio da sociedade participativa não só na assistência como também na saúde é uma revolução silenciosa. Muito tímida ainda, as relações de participação são muito tímidas, seja nos conselhos ou nos locais de orçamento participativo, enfim, mas é uma revolução. [...] acho que a academia ajuda muito com pesquisa, é preciso de resposta pra a gente construir novos espaços de participação (Conselheiro representante de organizações de usuários 3).

Os desafios estão postos e, apesar de todos os avanços, não tão rapidamente que se transforma ou se apaga as mazelas de uma sociedade autoritária, carregada de uma cultura política elitista – elitismo e segregação que significam a afirmação de um padrão cultural único e tido como o melhor para todos os membros da sociedade. Ora, a histórica relação entre governos e a população repleta desse elitismo, do favor, do clientelismo, está disseminada nas mais diversas instituições como herança cultural. E a Assistência Social e suas instâncias de controle não estão isentas de tal herança.

[...] um dos maiores desafios do SUAS é mexer com a política paternalista e patrimonialista. Acho que o SUAS pode colaborar, só colaborar, acho que isso passa por uma política mesmo, porque o assistencialismo não é uma marca da assistência social apesar de que na assistência social ser mais perverso. O SUAS tem uma mola forte de novidade, mas aí tem escondido muito do assistencialismo dentro dele também, o que tem de portinha de CRAS com assistencialismo e paternalismo os mesmo constrangimentos do modelo assistencialista e práticas conservadoras que a gente dizer que o SUAS é revolucionário. Mas, temos que tomar muito cuidado, porque está mais fácil ela contaminar o novo do que o novo conseguir vencê-la (Conselheiro representante do governo 1).

Conforme Pontual (2004), a herança elitista e autoritária difundiu também uma visão delegativa do poder, no qual se gera a expectativa de que o Estado deve apresentar soluções para os problemas sociais. A criação de canais de participação não seria o bastante para alterar os valores sociais historicamente difundidos. A vontade política deve vir acompanhada de ações formativas sistemáticas capazes de introduzir mudanças de atitudes e valores que apontem para uma nova cultura

política democrática. Caso contrário, a criação de tais canais pode ser reduzida a espaços onde se reproduzem o fisiologismo, o clientelismo e outras velhas práticas.

[...] tem a ver com a história do nosso País, o Estado brasileiro a elite brasileira sempre tratou o pobre com muito desprezo. O pior do que desprezo, essa história do paternalismo do assistencialismo da troca de favor da benesse do voluntariado, do primeiro damismo isso é profundamente demarcador da dificuldade que a gente tem da participação dos usuários e do reconhecimento do direito sócio-assistencial esse direito ele tem dificuldade de ser reconhecido pela direita e pela esquerda pra todo mundo acha que a assistência social é efêmera (Conselheiro representante do governo 1).

O clientelismo presente na política de Assistência Social atravessa a cultura política brasileira já de longas datas. Os ditames em geral, o SUAS e a LOAS inibem de alguma forma essa prática. Mas, a efetividade destes em relação à questão que se apresenta se consolidará apenas com o pleno conhecimento dos próprios usuários da Assistência Social da política como direito, a fim de não reproduzir práticas clientelistas¹⁸ com uso de recursos públicos. Para além disso, faz-se necessário o comprometimento do Estado com a política, pois, a escassez de recursos e a luta travada pelos usuários para ter acesso aos benefícios assistenciais, torna-se alvo de barganha política.

Os entrevistados foram questionados quanto ao fato dos Conselhos de Assistência Social inibirem práticas clientelistas na Assistência Social.

Isto ainda é realidade em vários municípios Brasileiros, não há inibição, pois como o Brasil tem uma grande % de densidade demográfica é difícil controlar, pois há municípios que ainda estão agregados na política de trocas de favores. Exemplo: **O que é dever de um político as pessoas com falta de conhecimento, vão achar que é caridade ou que o político, prefeito, vereador ou deputado estão fazendo é uma ação bonita**, sem se atrelar de fato a realidade que se esconde por trás destes clientelismo (Conselheiro representante de organizações de usuários 2 – grifo nosso).

18 O clientelismo, segundo Neves (2008), está presente na sociedade brasileira desde o século XIX e, tradicionalmente, associado às relações diáticas padrão-cliente. Refere-se a um tipo de relação em que uma pessoa dá proteção a outra, ou seja, o cliente, em troca de apoio, estabelece um laço de submissão pessoal. Tal relação é também atravessada por relações assimétricas, fundada no favor, na troca e/ou apoio. Para aquela autora, o clientelismo é inerente à cultura política brasileira e endógeno ao poder, e deve ser visto como complemento e entrelace a outras gramáticas políticas.

Então, nisso a assistência vem colocando seu papel, tirando o que era da primeira dama do prefeito, dando uma cestinha básica. Dando comida pra quem precisa de comida, mas também trabalho dignidade, respeito, serviços de excelência e de qualidade, porque a primazia tem que ser prestada pelo governo, mas a gente pode ter parceria das entidades que prestam assistência. Então o SUAS vem fazendo a política de assistência social, o SUAS vem fazendo seu papel de fato (Conselheiro representante de usuário 3).

Não. Eu acho que essa coisa do clientelismo está muito na relação de indivíduo pra indivíduo ou de indivíduo pra alguns grupos. Mas, os conselhos estão inflamados, tem essa coisa de falar da assistência cheio de orgulho como política de Estado, direito do cidadão dever do Estado. Isso tem contribuído mas, ainda não da conta de sozinho cessar essa pratica nociva (Conselheiro representante de usuário 2).

[...]Mas essa parte do clientelismo eu digo que existe sim, todo mundo tem um contato pra se beneficiar isso acontece em todas as instancias. Mas, com o SUAS essa questão de se beneficiar de tentar crescer politicamente com as politicas de assistência ela diminuiu porque, a assistência social não é pra ser trampolim assistência social é uma coisa séria, a gente esta lidando com a fome, com o frio das pessoas (Conselheiro representante de trabalhadores 1 – grifo nosso).

Então eu penso que a constituição da história brasileira ela tem muito a ver com o comportamento dessa área com a atitude de que até a muito pouco tempo atrás, se você precisasse de assistência social você iria onde? Provavelmente a maior parte da população brasileira iria: ou na câmara, municipal, na casa do prefeito procurar a primeira dama, iria lá na prefeitura mesmo, ou iria na entidade se a entidade existisse no município (...) A gente não pode esquecer que a cidadania brasileira ela foi dada junto com a carteira de trabalho, então, quem não tem carteira de trabalho ou os que tem carteira de trabalho mas não ganham o suficiente porque a maioria dos usuários da assistência social não são desempregados (Conselheiro representante do governo 1).

O clientelismo na Assistência Social, para além de perpassar a relação usuário *versus* benefício, está presente nos próprios Conselhos. Com discursos que remetem a política de Assistência enquanto política de governo e não política de Estado, pode estar presente na própria relação entre os conselheiros. Uma vez que o clientelismo também perpassa a questão do privilégio no acesso a informação que segmentos, podem se utilizar para beneficiar a categoria ou mesmo interesses particulares da entidade, movimento ou órgão que representa.

3.3.1 Conferência de Assistência Social e participação dos usuários no pós-SUAS

As Conferências de Assistência Social estão previstas desde a LOAS. Conforme a PNAS, as Conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado, além de serem potenciais espaços de participação, representação e deliberação para o fortalecimento do SUAS.

Desde a implementação da LOAS, já foram realizadas 08 (oito) Conferências Nacionais, cujos temas podem ser visualizados no Quadro 2, a seguir.

Quadro 1: Conferências Nacional de Assistência Social 1995 – 2011.

	ANO	TEMA
I	Novembro 1995	Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado
II	Dezembro 1997	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos
III	Março 2001	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios
IV	Dezembro 2003	Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos
V	Dezembro 2005	SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social
VI	Dezembro 2007	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social
VII	Dezembro 2009	Participação e controle social no SUAS
VIII	Dezembro 2011	Consolidar o SUAS e valorizar seu trabalhador

Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

As Conferências são convocadas pelos Conselhos a cada 02 (dois) anos, com processos deliberativos que iniciam no âmbito municipal e finalizam-se em âmbito nacional. Tal forma de organização favorece a discussão de questões relevantes para os níveis de governo – os temas mais comuns e abrangentes são levados para níveis mais amplos.

As Conferências costumam ser organizadas da seguinte forma: em plenária, os participantes são reunidos para tomar decisões gerais; em grupos de trabalho, com um público reduzido, são realizados debates e elaboradas as propostas que serão levadas para a plenária. O formato como são organizadas as Conferências tem por objetivo tornar tais espaços mais democráticos e deliberativos. Enquanto

espaço público de participação, possibilita que os cidadãos participem na condição de delegado, com direito a voz e voto, e convidados e observadores, com direito a voz. Faz-se importante destacar que a forma como se organizam os processos de escolhas dos participantes delegados são essenciais para indicar o grau de democratização das conferências.

A participação do usuário vem sendo alvo de debates desde a primeira Conferência de Assistência Social. No entanto, tem-se aqui um recorte de análise em relação à participação dos usuários a partir do SUAS¹⁹, que assim como a LOAS de 1993, e a PNAS de 2004, trouxeram marcos significativos que alteram os rumos da política de Assistência Social no Brasil.

A PNAS inova ao adotar uma perspectiva democrática, e possibilita a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, compreendendo que a população tem necessidades, mas também, tem possibilidades ou capacidades que podem ser desenvolvidas. E preconiza que sejam produzidas metodologias que viabilizem e resgatem a participação de indivíduos desorganizados, de modo que a política seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários.

O protagonismo da população e, em especial, dos usuários, é fundamental para a operacionalização do SUAS, além de ser fator de real relevância para reduzir a distância entre a sua formalização e a sua efetivação.

O controle da política de Assistência Social pelos usuários revela-se como uma conquista e um avanço para a política, mas, ao mesmo tempo, é também um dos grandes desafios que carecem ser superados. A atual política tem atuado na perspectiva de suprir as necessidades físicas e materiais dos usuários, porém, é necessário trabalhar para que a população usuária tenha condições efetivas de sair da condição de subalternidade, evitando assim, que se tornem massa de manobra. Vale destacar que o SUAS tem viabilizado a participação dos usuários em todas as esferas e etapas de implementação como estratégia para a ampliação da participação dos usuários.

19 A IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, que precedeu a publicação da PNAS (2004), indica uma superação do desmonte da política de Assistência Social propondo a criação do SUAS.

Os relatórios das conferências apresentam de forma recorrente alguns dificultadores quanto à participação dos usuários, a saber: a distância dos locais onde acontecem as reuniões, os horários e dias em que os encontros são realizados, a complexidade das programações e a dificuldade quanto à inviabilidade de seu deslocamento, visto que muitos moram nas periferias das cidades ou em zonas rurais. Além disso, o descompasso entre a escolaridade dos usuários e a linguagem técnica utilizada nas reuniões, somado ao desconhecimento da política, dos programas, dos benefícios e dos direitos, são dificultadores para tal participação.

Em síntese, o Quadro 3, a seguir, apresenta os principais aspectos positivos e os aspectos negativos que atravessam a representação dos usuários, bem como os resultados que se espera alcançar em prol da melhoria e qualificação dessa participação expressos pelos participantes e convidados nas Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005 a 2011.

Quadro 2: Avanços, desafios e resultados esperados quanto à participação dos usuários.

ASPETOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS	RESULTADOS ESPERADOS
Ampliação da possibilidade de reivindicação e participação;	Acesso (horário, local e dia das reuniões) inclusive pelas comunidades rurais e tradicionais;	Fornecimento de apoio material para o exercício da função de conselheiro (traslados, alimentação, estadia);
Implementação de programas e projetos proveniente da manifestação dos usuários;	Complexidade das programações;	Delegados indicados para as Conferências Municipais a partir de Fóruns permanentes, dos CRAS e dos CREAS;
Consciência de direitos dos usuários;	Linguagem utilizada nos conselhos;	Fortalecimento da autonomia dos Conselhos e a ampliação da articulação dos movimentos sociais e populares, como sinal da ampliação da democratização e da participação;
Aumento dos debates;	Escolaridade;	
Maior atenção por parte de gestores;	Capacitação;	
Preocupação dos trabalhadores do SUAS no incentivo a participação dos usuários;	Cultura da não-participação;	Regimentos dos Conselhos Municipais com garantia da rotatividade na presidência entre conselheiros governamentais e não governamentais a cada dois anos;
Ampliação da participação dos usuários;	Política de assistência Social ainda vista como assistencialismo;	Ampliação do conhecimento dos usuários e da sociedade em geral sobre a política de assistência social e dos direitos socioassistenciais;
	Desconhecimento sobre conteúdo da Política de Assistência Social;	
	Pouca participação quanto ao controle social	Adequações dos horários das

<p>novos espaços de participação dos CRAS e CREAS;</p> <p>Escolha do tema desta Conferência, participação e controle social, como o grande ponto forte do processo de mobilização;</p> <p>Pré-Conferências descentralizadas, próximas da moradia dos usuários, como instância de mobilização anterior às Conferências, de modo a estimular a participação dos usuários nos próprios CRAS;</p> <p>Ampliação da participação dos usuários pela sua própria auto-representação.</p> <p>Reconhecimento generalizado de que a LOAS e o SUAS contribuem para melhorar as condições de vida dos usuários, e que, portanto, é preciso fazer valer o que está previsto na legislação e demais normativas regulamentadoras;</p> <p>Caracterização do Conselho como o <i>lócus</i> que confere oportunidade de mudar a vida dos cidadãos e dos próprios usuários, quando da participação nos processos de tomada de decisão política.</p>	<p>e avaliação da política;</p> <p>Pouca participação das organizações representativas e dos coletivos de usuários que participam dos serviços da assistência social nos conselhos;</p> <p>Ausência de uma cultura de participação local e de capacitação política;</p> <p>Linguagem mais acessível de comunicação nos Conselhos e nas Conferências;</p> <p>Desigualdade de condições de participação dos usuários em relação aos outros conselheiros nos Conselhos e Fóruns;</p> <p>Desconhecimento sobre os direitos socioassistenciais;</p> <p>Inexistência de mecanismos e canais de denúncia de irregularidades.</p> <p>Ausência vocal dos usuários nas reuniões de Conselho;</p> <p>Elevado custo da participação dos usuários (informacionais, materiais, temporais);</p> <p>Usuário pouco esclarecido para votar, votando a reboque do Poder Executivo.</p>	<p>reuniões dos Conselhos para permitir a presença da representação dos usuários e de suas organizações;</p> <p>Expansão dos serviços socioassistenciais para comunidades tradicionais, incluindo serviços itinerantes quando necessário;</p> <p>Definição de mecanismos para cumprimento, pelos municípios, do direito de acessibilidade dos usuários aos serviços socioassistenciais e aos espaços de controle social;</p> <p>Criação e ampliação de espaços de defesa social, ouvidorias inclusive na zona rural;</p> <p>Transparência e publicidade da Política de Assistência Social com a finalidade de facilitar o controle social;</p> <p>Avaliação da PNAS, por meio de organizações de usuários, operadores da rede e cadastrados no SUAS;</p> <p>Implementação de política de formação continuada dos conselheiros de Assistência Social e capacitação de lideranças na área social para gestão dos fóruns,</p> <p>Criação de auditoria cidadã, plebiscitos e projetos de lei de iniciativa popular.</p> <p>Novo formato com reorganização da composição de forma a favorecer maior participação dos usuários;</p> <p>Garantia de direito a voz para todos os presentes;</p> <p>Instituição de instrumentos legais, financeiros, materiais, físicos e de divulgação que viabilizem a participação dos usuários.</p>
--	---	--

Fonte: Anais das Conferências de Assistência social 2005 – 2011.

Elaboração própria (consolidação de dados apresentados nas conferências).²⁰

²⁰ O quadro deve ser lido na direção vertical.

Diante do exposto, é preciso destacar que os aspectos positivos e negativos devem ser analisados no seu movimento enquanto processo de transformação, que indicam mudanças importantes no âmbito do SUAS.

A capacitação é mencionada de forma recorrente nas Conferências como resultado esperado, desejado para conselheiros e trabalhadores da Assistência Social. Tal capacitação envolve, de um lado, o desconhecimento da realidade deste universo, das condições concretas em que vive esta população e, de outro, esperam-se estudos sobre esta realidade.

Dentre os aspectos positivos, nota-se ainda o aumento de gestores que chamam a atenção para a participação dos usuários, crescem os debates, as possibilidades de reivindicação e a consciência dos direitos dos usuários.

As Conferências de Assistência Social devem avaliar a política e propor formas de aperfeiçoá-la mediante as deliberações. No Quadro 4, a seguir, tem-se a natureza das deliberações das Conferências de 2005 a 2011.

Quadro 3: Natureza das deliberações das Conferências de 2005 a 2011.

Ano	Temas de Deliberações
2005 V	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos Humanos - Gestão do SUAS - Financiamento - Direitos sócio-assistenciais - Controle social
2007 VI	<ul style="list-style-type: none"> - Investimento em Assistência Social - Democratização do Controle Social - Gestão do Trabalho - Modelo Socioassistencial: Vigilância Social e Defesa Social e Institucional; Níveis de Proteção Social e Integração de Serviços e Benefícios; Regulação; Informação, Monitoramento e Avaliação - Rede Socioassistencial e Intersetorialidade - Proteção social básica, Proteção social especial e Plena - Aprimoramento da gestão
2009 VII	<ul style="list-style-type: none"> - Processo Histórico da Participação Popular no País - Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; - Democratização da Gestão do SUAS: - Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social
2011 VIII	<ul style="list-style-type: none"> - Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS. - Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais. - Fortalecimento da participação e do controle social. - A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil

Fonte: Anais das Conferências de Assistência social 2005 – 2011. Elaboração própria.

Dentre as deliberações de 2005 a 2011 que tratam do protagonismo do usuário e o seu lugar político no SUAS como bases para uma atuação democrática e participativa, vale destacar os seguintes direcionamentos:

- Criar estratégias que potencializem a proteção e o protagonismo dos usuários (as) da política de assistência social que estejam vivenciando situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social.
- Organizar sistema específico de informações, acessível aos usuários e à sociedade em geral, sobre os serviços, orçamentos e investimentos das 03 (três) esferas de governo na área da política de assistência social.
- Criar estratégias que garantam a participação dos usuários no acompanhamento e defesa das deliberações das conferências de assistência social com vistas a sua materialização em todas as instâncias da federação.
- Promover espaços de diálogo intersetorial para garantir a articulação dos serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, possibilitando a participação do usuário.
- Sensibilizar e capacitar, de forma continuada, os trabalhadores, gestores e conselheiros para atuarem como facilitadores no processo de empoderamento dos usuários, considerando suas diversidades, na perspectiva de eliminar os preconceitos, de modo a superar as relações de subordinação e pautar a prestação de serviços na lógica de direitos, em cumprimento da NOB/RH/SUAS.
- Criar conselhos gestores locais e fortalecer nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e nas entidades da rede socioassistencial espaços para organização e mobilização dos usuários, incentivando-os ao debate e ao encaminhamento de propostas, bem como a participação nos conselhos setoriais, ampliando a garantia de direitos e do controle social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS e assegurando a acessibilidade para as pessoas com deficiência, conforme legislação.
- Articular e incentivar a criação de fórum permanente de usuários onde serão estabelecidas as demandas para a agenda pública, e ampliadas as formas de acesso às informações sobre seus direitos, conforme as previsões da política de assistência social e demais regulamentações.
- Criar estratégias de financiamento e de sensibilização para a organização de associações representativas dos usuários, com vistas a garantia do seu lugar político junto aos serviços socioassistenciais, fóruns e conselhos de assistência social, respeitando o direito de livre escolha do usuário.
- Promover capacitação permanente, com o cofinanciamento nas três esferas de governo, preferencialmente em parceria com as universidades públicas e privadas, para gestores, entidades de assistência social, trabalhadores da

área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais, a serem realizadas em âmbito municipal e/ou regional, em interface com as demais políticas públicas.

- Qualificar e fortalecer as relações institucionais entre gestores, usuários e trabalhadores de entidades de assistência social, através de fóruns e outros espaços de debate, visando a mobilização da população e a garantia do acesso dos usuários aos direitos socioassistenciais.
- Garantir a participação de trabalhadores e usuários nas eleições dos conselhos de assistência social, além das entidades representativas destes, respeitando o protagonismo dos usuários, em particular nos processos de habilitação para eleições nos conselhos, assegurando sua presença efetiva nesses espaços de participação, controle e deliberação, nos termos da resolução CNAS 024/2006.
- Assegurar às pessoas com deficiência: a) todas as opções de acessibilidade pertinente à PNAS/2004 nos diferentes espaços de assistência social, com financiamento nas três esferas de governo, de acordo com a legislação vigente; b) contribuir, por meio dos equipamentos da assistência social para a inserção no mercado de trabalho, cumprindo a legislação vigente; c) criar e regulamentar mecanismos que compatibilizem o recebimento do BPC com inserção no mercado de trabalho.
- Promover capacitação continuada para conselheiros da assistência social, secretários executivos dos conselhos, integrantes dos fóruns da assistência social, gestores, trabalhadores, entidades de assistência social e usuários da política, cofinanciada pela união, estados, Distrito Federal e municípios, como forma de viabilizar o protagonismo destes sujeitos no exercício da participação e do controle social e permitir a qualificação do planejamento, gestão, execução e avaliação da Política de Assistência Social.
- Proporcionar encontros de socialização de informações acerca dos direitos sociais e formação sociopolítica para os usuários dos CRAS, CREAS, PROJOVEM Adolescente e demais programas e projetos socioassistenciais, para associações de moradores e movimentos sociais, contemplando: a) territórios urbanos de alta vulnerabilidade social; b) comunidades rurais; c) comunidades e povos tradicionais, incentivando sua participação junto à Política de Assistência Social.
- Estimular a implantação dos Fóruns Permanentes de Assistência Social como espaços de discussão, socialização de informações, participação política e instrumentalização da sociedade civil para monitorar o planejamento, gestão e orçamento da Política de Assistência Social;
- Criar a Ouvidoria do SUAS em todas as esferas de Governo, para favorecer o exercício da cidadania dos usuários, encaminhamentos das demandas e materialização dos direitos socioassistenciais;

- Construir instrumentos de avaliação quantitativa e qualitativa para monitorar e controlar a execução das deliberações das conferências, em todas as esferas governamentais, por meio da criação de comissões de monitoramento com participação da sociedade civil, garantido a democratização de informações em canais acessíveis à população, no sentido de ampliar o controle social e avaliação da gestão e orçamento da Política de Assistência Social.

A efetivação dos direitos apresentados requer a pactuação de compromissos entre gestores e agentes institucionais governamentais e privados, sociedade civil organizada, usuários e cidadãos. Estes assim se expressam: o reconhecimento de que a Assistência Social como ação de política pública defende o protagonismo e o alcance da autonomia de todos que a ela buscam para o pleno reconhecimento e exercício de sua cidadania; a atenção prestada na rede sócio-assistencial deve romper com os princípios da benesse e do favor e reconhecer a cidadania do usuário; a assistência social defende a renda digna como direito de cada cidadão e de sua família, promovendo o desenvolvimento de capacidades para geração de novas possibilidades de trabalho, renda e sustentabilidade familiar; o desligamento gradual do usuário de programas de benefícios e transferência de renda de modo a construir condições mais permanentes de sustentabilidade; a Assistência Social como política de gestão democrática e descentralizada deve ter constituído os espaços para construção democrática de decisões, negociações e exercício do controle social e defesa de direitos através de garantia de instalação adequada e funcionamento de Conselhos de Assistência Social em todas as cidades, reconhecidos como instâncias legais de controle social, com capacitação continuada de conselheiros e plena participação da sociedade civil, em especial dos usuários.

O protagonismo dos usuários, que tem início a partir da Constituição Federal de 1988, configura a política pública de Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, e confere àqueles protagonistas a condição de cobrar daqueles que compõe a rede socioassistencial os direitos constitucionalmente garantidos. Nota-se que tal aspecto dá-se de forma frágil, principalmente no campo de organização coletiva, ou seja, aparentemente ainda há um déficit quanto a uma participação ativa e mais efetiva dos usuários, bem como um despreparo em relação à política, aos seus fundamentos e aos próprios direitos da população.

No entanto, conforme os relatórios analisados, é possível observar uma melhoria da participação dos usuários. Na VIII Conferência Nacional de Assistência

Social, ocorrida em dezembro de 2011, foi possível perceber uma participação mais ativa dos representantes dos usuários que fomentavam o debate político em contraposição às burocracias e aos tecnicismos fomentados por profissionais e gestores. Os dados mostram o crescimento do número de representantes de usuários nos Conselhos e nas Conferências, inclusive, no processo prévio de mobilização das Conferências municipais e estaduais.²¹

Percebe-se que nas últimas Conferências, a questão dos usuários e sua participação tornou-se tema fundamental. O grande desafio quanto à referida participação é identificar o seu espaço e o seu lugar político dentro do SUAS, e refletir sobre as instâncias políticas que o usuário deve, quer e precisa ocupar. Para tanto, analisar-se-á no capítulo a seguir, a participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social.

21 As reuniões descentralizadas também facilitam o acesso dos usuários aos referidos espaços. Como resultado de tais mobilizações, tem-se o aparecimento de programas, projetos e serviços que vão sendo implantados mediante proposituras legais, conforme previsto na legislação em vigor, ou seja, os avanços identificados são reflexos do avanço do SUAS.

CAPITULO IV

A REPRESENTAÇÃO DOS USUÁRIOS NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAS E CNAS

O presente capítulo apresenta a análise da situação da representação dos usuários da Assistência Social – êxitos e desafios – utilizando-se como parâmetro as observações e entrevistas realizadas com os conselheiros do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS-DF) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Esta parte do estudo encontra-se subdividida em 04 (quatro) momentos, iniciando-se pela compilação e análise dos dados referentes ao acesso e permanência dos usuários nos Conselhos de Assistência Social, com o intuito de identificar os caminhos trilhados até sua chegada ao Conselho e que desafios podem enfrentar a fim de permanecer em tais espaços.

Em segundo momento, tem-se a análise da representação dos usuários no CAS e CNAS, apresentando-se a importância da participação da referida categoria para o debate, além da percepção dos conselheiros das demais categorias da sociedade civil e do governo em relação à representação dos usuários supracitados.

A formação política, técnica e o controle social são apresentados no terceiro momento como um dos principais desafios enfrentados pelos Conselhos. Apresentam-se, assim, as implicações e os impactos que representam o processo de formação técnica sistemática ou ausência desta para a representação com efetividade.

O quarto e último momento apresenta a relação entre representantes de usuários, governo e outras categorias da sociedade civil, com o propósito de identificar os possíveis conflitos de interesses e os reflexos para participação dos usuários.

Os Conselhos são instâncias deliberativas do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), de caráter permanente e composição paritária entre Governo e sociedade civil. Dentre estes últimos, são eleitos: representantes das entidades, dos usuários e dos trabalhadores do SUAS. O controle social nos Conselhos se realiza

por meio de acompanhamento, avaliação, visitas, monitoramento, e pode se desdobrar em ações deliberativas, propositivas ou de fiscalização.

Os Conselhos de Assistência Social são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos, afirma Raichelis (2007). A participação dos Conselhos é muito mais do que uma participação formal, pois, conforme a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), é conferido aos Conselhos poder de decisão. Estes também devem estimular a participação nos fóruns, bem como a formação de novas lideranças. Trata-se de um espaço inovador, pois viabiliza a participação de grupos até então excluídos da cena pública.

No território brasileiro existem cerca de 5.560 municípios. Conforme o Censo SUAS 2010, existem Conselhos em aproximadamente 94% destes. Em relação à média de conselheiros, conforme a composição e o tipo de representação nos municípios, a proporção dos representantes da sociedade civil é de 02 (dois) representantes de entidades de Assistência Social, 01 (um) representante de usuários ou organizações de usuários, e 01 (um) representante das organizações ou entidades de trabalhadores do setor.

Em relação aos Conselhos Estaduais, estes foram criados no período de 1993 a 1997. Das 27 (vinte e sete) Unidades da Federação (UFs) existentes, em 23 (vinte e três) existem representantes de usuários ou de organização de usuários, conforme preconiza a Resolução CNAS nº. 24/2006. Tem-se, ao todo, 472 (quatrocentos e setenta e dois) Conselheiros Estaduais. Destes, 21 (vinte e um) Conselhos declaram existir previsão de recursos no orçamento estadual de Assistência Social para o seu devido funcionamento – aspecto de suma importância para manutenção dos referidos espaços²²..

A LOAS (1993) instituiu o CNAS como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Portanto, são instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente, e composição paritária entre governo e sociedade civil: o CNAS; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o CAS-DF; e, os Conselhos Municipais de Assistência Social. Um total de 18 (dezoito) membros e suplentes compõe o CNAS,

²² Ver CENSO SUAS 2010.

sendo 01 (um) suplente eleito para presidência para um mandato de 01 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

Tem-se como competências do CNAS: aprovar a PNAS; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da PNAS; divulgar, no Diário Oficial da União (DOU), todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos (PNAS, 2004).

Na Assistência Social, existe anualmente um Plano de Ação das ações socioassistenciais e um Demonstrativo de Execução Físico-Financeira (instrumento de prestação de contas) preenchidos pelos gestores em âmbito municipal, estadual e do DF, aprovados pelos seus respectivos Conselhos de Assistência Social.

A questão do protagonismo é sinalizada como o envolvimento das pessoas em ações coletivas por meio de entidades associativas formais ou não, com vistas a exercer influência nos processos, espaços e nas decisões governamentais – o que significa organizar-se politicamente para ir além da cidadania individual, atingindo-se os interesses coletivos.

É necessário levar em conta a forma como são escolhidos os conselheiros, uma vez que a relevância da participação destes depende da autonomia e do poder político para a tomada de decisões, fazendo daquele espaço um espaço verdadeiramente público, ultrapassando o tecnicismo e o foco no controle meramente burocrático.

Reconhecer as limitações e desafios não significa diminuir a importância dos Conselhos enquanto espaço de gestão, articulação de forças sociais convergentes, bem como, confronto de projetos políticos. Algumas dificuldades culturais e históricas atravessam as relações sociais na política de assistência, agora, o que é notório por outro lado é que esse espaço por si só já é uma conquista e a abertura para uma construção democrática dos direitos e caminho para efetivação da cidadania de baixo para cima.

4.1 Acesso e permanência dos usuários nos Conselhos de Assistência Social

Minha trajetória se dá na rua. Vendo que a gente tem uma Constituição brasileira e que muitas vezes isso não chega ao cidadão. **Então na rua eu recebi duas coisas: a Bíblia e a Carta Magna.** Eu li a Bíblia inteira, então tiro algumas experiências da Bíblia, salmos, histórias de Jesus, coisas que Jesus fez, que acho que é fundamental. E da constituição, também li a Constituição inteira, que garante no artigo 5 que todo cidadão tem direito... então a minha formação começa por aí. Com 14 anos de idade caí em situação de rua, sabendo que tinha uma Constituição e começo a ler essa constituição e começo a questionar porque a gente está na rua, porque o Estado nos joga pra rua. **Então a minha formação política vem muito da questão de cobrar do Estado os direitos do cidadão, direitos e deveres porque muitas das vezes o Estado cobra os deveres mas não garante a moradia, o trabalho, a educação, a saúde como um direito.** [...] A minha participação, eu comecei a participar dos espaços, dos conselhos como ouvinte. Lá na câmara municipal e participava das audiências, denunciar, vim também da formação do MST e de várias outras formações. [...] **Foi a partir da participação de outros usuários, conselheiros, amigos, de saber que a gente só vai conseguir mudar a visão e o olhar a partir do momento que você está dentro de uma estrutura que discute com o governo, discute sociedade e governo a melhoria do País.** O conselheiro tem instâncias deliberativas de poder, de mudar algumas realidades e situações. [...] Então o que me motivou a chegar no CNAS foi que não adianta a gente ficar discutindo com prefeito e com vereador se a gente não mudar algumas questões na ponta que é o conselho que delibera, que determina. E saber que eu estando aqui muitas coisas vão mudar pra chegar na ponta, no município, no estado (Conselheiro representante de usuário 3 – Grifo nosso).

Diante do depoimento exposto anteriormente de um dos conselheiros representante de usuários, tem-se aí uma amostragem da trajetória pela qual passam muitos dos usuários da Assistência Social que chegam aos espaços dos Conselhos, a começar pelas vertentes que perpassam a Assistência Social até os dias atuais: o direito e a caridade – representada pela religião, pelo voluntariado e pela iniciativa privada (aqui representados pela Constituição Federal (CF) e pela Bíblia.

A entrevista expressa uma trajetória que vai do momento de vivência, de percepção, de crítica à militância com a inserção nos movimentos sociais, nos espaços públicos de participação e a percepção do Conselho de Assistência Social com potencial deliberativo que pode influenciar na alteração da realidade de uma população.

Os resultados da pesquisa apresentam uma série de questões que atravessam a entrada e a permanência dos usuários ao Conselho, a saber: visibilidade e transparência, acesso, acessibilidade, permanência e descentralização das discussões, como apresentado a seguir.

a) Visibilidade e transparência

Uma das questões expressas na pesquisa é que, para a concretização da efetividade da participação e da política como um todo, faz-se necessário divulgar, dar visibilidade aos direitos e aos espaços de participação.

A política é estratégica, é fundamental para erradicação da pobreza e pra garantir a visibilidade de direitos, agora ela precisa ser... é muito paradoxal... **a política que garante a visibilidade de muitos invisíveis (...) mas ela ainda é uma política invisível. As pessoas não conseguem visualizar a assistência social**, quando se fala da assistência social por um leigo ou mesmo pra sociedade comum, independentemente da condição intelectual o cara vai dar uma rolibrada aqui na política como cuidado de pobre em ofertar saúde, educação, enfim, ele não sabe. O Brasil não conhece a política de assistência social, e isso eu acho que é um erro, estratégico de quem está na gestão. (Conselheiro representante de organizações de usuários 3 - grifo nosso).

Dentre as reuniões observadas no CAS-DF, fez parte da pauta da reunião do Conselho a discussão quanto às formas de atrair tais usuários. E a mobilização e divulgação nos Centros de Referência de Assistência Social (CRASs) aparece como alternativa. A preocupação se intensifica ainda mais antecedendo ao período de eleição no CAS-DF devido a expectativa de atrair participantes que pudessem representar a categoria. O que demonstra o reconhecimento por parte da mesa compositora do conselho da relevância da participação dos usuários como direito constituído.

A forma como se organizam os Conselhos favorece a participação da sociedade, porém, ainda tem-se a necessidade de se vencer determinados desafios para uma efetiva participação. Dentre os avanços, destacam-se Resolução nº.

24/2012 do CNAS, e o reconhecimento de movimentos e organizações de usuários para participação nos conselhos.

[...]acho que está faltando um incentivo para que os grupos se organizem para participar desse processo. Agora, o desenho da resolução 24, ela deixa bastante tranquila a participação dos movimentos sociais quando ela, por exemplo, não exige CNPJ que ela pede para uma entidade ou pra uma organização de usuário e não se pede para movimento social, e a gente aprovou recentemente a proposta de que para disputar, para concorrer a uma vaga no conselho antigamente ele precisava estar em dois estados agora precisa estar em dois municípios então acho que flexibilizou ainda mais a participação (Conselheiro representante de usuários 2).

A questão do trabalho técnico com grupos e famílias realizados por profissionais do programa de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)²³ também aparece como alternativa para difusão de conhecimento e informações em relação à Assistência.

a mobilização e a organização das pessoas, a participação em todos os aspectos de planejamento, de discussão, de efetivação dos serviços – e **acho que o PAIF ele tem uma parcela importante de contribuição nesse sentido a medida que você trabalha com essas famílias mais na perspectivas de grupos, trabalha com ela questões que são muito objetivas – vai com isso acimentando uma participação da comunidade com a chegada dos órgãos de controle.** Então, penso que esse desempenho do trabalho profissional que está vinculado ao trabalho técnico, vinculado aos sistema único ele favorece essa articulação (Conselheiro representante do governo 2).

Nós tivemos historicamente depois de 17 anos, uma eleição, uma escolha desse segmento da sociedade civil e a ocupação foi feita principalmente por usuários mesmo, usuários dos serviços socioassistenciais. Temos duas representações de unidades de organizações de usuários aliais, nós temos aqui um grande número de usuários que são usuários dos nossos serviços, que são beneficiários do bolsa família representantes de catadores, e essa é

²³ O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família visa a fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos. Dentre os objetivos do Paif, estão o fortalecimento da função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção de ganhos sociais e materiais às famílias; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e o apoio a famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares. Ver: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif>

uma novidade na organização do conselho, foi um avanço com participação das unidades descentralizadas, CRAS CREAS e COSE da secretaria que trabalharam. E no ano passado nos tivemos uma grande participação de usuários da política foi bem interessante bem representativo (Conselheiro representante do governo 2)

Além disso, o trabalho realizado pelo próprio conselho é apontado como mecanismo para dar visibilidade e atrair os usuários para esse espaço participativo.

Tem esse trabalho técnico político e tem também outro movimento da gente, o movimento da secretaria executiva do conselho, com orientação técnico-política da própria mesa diretora e da própria secretaria dessa gestão que tem como princípio a ampla participação e o fortalecimento desses espaços para o usuário. Esse é um dos principais objetivos, tem que ser tanto pelos gestores quanto pelos profissionais da política de assistência social. Se junta a essa questão do trabalho técnico esse reconhecimento de que esse espaço deve ser ocupado por quem é de direito. (Conselheiro representante do governo 2)

Acho fundamental que a gente exerça nesses territórios a vigilância no sentido de identificação de diagnóstico mesmo dos problemas então. A própria composição do conselho facilita isso, a gente tem como desafio espalhar as discussões do conselho de forma mais regionalizada mais próxima dos territórios. (Conselheiro representante do governo 2)

Então ele começa agora as reuniões descentralizadas do CNAS, e isso é importante que descentralize essas reuniões de Brasília, que vá para outras cidades e estados ouvir. E isso é muito bom, que aí os usuários dos conselhos das cidades vão saber de fato o que está acontecendo lá. (Conselheiro representante de usuário 3)

Esses mecanismos utilizados pelos conselhos são de real importância para o envolvimento dos usuários e demonstra também o amadurecimento de profissionais e conselheiros quanto a criação de estratégias em prol do fortalecimento do protagonismo dos usuários. Portanto, *“para além das formas instituídas, é preciso estimular novas modalidades de expressão individual e coletiva dos usuários, em espaços que sejam mais permeáveis e menos formalizados, capazes de constituírem canais mais diretos de ação popular”* (Capacita SUAS, 2008 p.69).

O desconhecimento sobre a política dificulta que os usuários percebam esse espaço seu, o que gera reflexo na entrada dos usuários nos conselhos.

Eu não sabia do conselho, eu não sabia de nada de conselho dessas coisas(...). Quer dizer, tudo novo eu nunca participei assim desse tipo

de evento ai foi acontecendo fiquei dois anos ali, aprendendo porque aquilo pra mim está sendo uma escola, porque assim, principalmente a gente que é usuário a gente vê as coisas totalmente diferente. A gente vai ao CRAS ver auxilio, alguma coisa assim, vai na casa do fulano faz uma visita, essas coisas que as promotoras da paz faziam. Mas, não o outro lado de onde vem tudo o que é assinado, o que é decidido. Tudo ali eu sabia que existia mas, jamais iria imaginar que iria estar lá também porque é tudo novo ai aconteceu estou lá aprendendo bastante. (Conselheiro representante de usuário 1)

O estímulo a participação é, portanto, caminho essencial para dar voz ativa aos segmentos vulnerabilizados e visibilidade e transparência a suas reivindicações e expectativas, mediante participação ativa e direta devolve aos sujeitos a que se destina a Assistência Social, “o que significa fortalecer canais de vocalização e participação garantindo, suporte para as representações populares, que via de regra, não contam com recursos materiais e de poder para viabilizá-las” (Capacita SUAS, 2008 p.71).

A viabilização da participação dos usuários nos referidos espaços constitui umas das questões prioritárias para a agenda de implementação do SUAS, pois, é fundamental o desenvolvimento de metodologias de trabalho social, estimuladoras do protagonismo dos sujeitos para o estabelecimento de novas relações, dinamização, democratização e interlocução entre gestores trabalhadores e usuários. E ainda, nos novos espaços ocupados por sujeitos sociais, é possível tornar legítimas suas representações e a participação dos mesmos nos processos de deliberação como mediadores de demandas coletivas.

b) Acesso

Algumas questões aparecem de forma recorrente nas entrevistas em relação ao acesso e à permanência dos conselheiros, a saber: transporte, conciliação entre emprego e participação nas atividades do conselho e alimentação, entre outras.

O usuário é o que menos tem o espaço de atuação porque a ele basicamente é tirado tudo, na sua grande necessidade, ele não tem acesso à política, acesso a informação, acesso ao direito, e a ele é dado uma condição mínima de sobrevivência. Então, como você vai buscar o direito mínimo se você não tem informação e não sabe

como chegar ali (Conselheiro representante de organizações de usuários 1).

O acesso dos usuários aos Conselhos de Assistência Social, ainda que regulamentados, passam por diversos desafios básicos e complexos que se identificam, inclusive, pela novidade observada no SUAS e na PNAS.

Um dos entrevistados representante de usuários afirma ter ingressado no Conselho visando uma oportunidade de trabalho, algum apoio ou mesmo um incentivo financeiro. Por falta de conhecimento sobre a finalidade e estrutura de funcionamento do Conselho, até mesmo por parte dos profissionais que atuam na Assistência Social, alguns usuários são instruídos a participar do Conselho como alternativa e oportunidade de inserção profissional.

[...] a diretora do meu CRAS buscou a minha inclusão porque acreditou que eu poderia ser ajudada pelo conselho financeiramente. Pois ela via a minha situação aqui. Eu sempre falo, que se ganhasse alguma coisa (para estar no conselho) não seria os usuários pobrezinhos que estariam naquela mesa, seriam sempre um amigo um parente ou de pessoas que já estão lá dentro (Conselheiro representante de usuário 3).

Além disso, os meios de transporte dessa categoria aparecem como uma das dificuldades de acesso aos conselhos. As passagens para participar das reuniões do Conselho podem ter um grande peso no orçamento familiar dos sujeitos aqui analisados, uma vez que os representantes, em sua maioria, moram distante do centro da cidade e, em geral, necessitam comparecer a uma média de 02 (duas) ou 03 (três) reuniões por mês. Sobre tal questão, uma das soluções apresentadas por alguns Conselhos é a de negociar com os CRAS das regiões em que residem os conselheiros para que possam buscar ou levar os conselheiros. Como afirma um dos entrevistados “Pra mim usuário é o aquele que depende de algum programada do governo, então se depende você já não tem uma renda suficiente então pra mim fica meio que difícil” (Conselheiro representante de usuários 1).

a gente está contando muito com os CRAS dos territórios onde essas pessoas moram pra trazê-los e estamos disponibilizando aqui o carro do conselho para garantir que eles retomem, que eles se movimentem e façam o transporte para os locais, onde eles precisam estar. (Conselheiro representante do governo 2)

A realidade é a falta de acesso, apesar de que agora que estou no conselho sempre que tem reunião, reunião extraordinária, eles mandam um carro vir nos buscar. Mas quando tem reunião de pauta raramente eles manda um carro vir nos buscar. No CRAS tem carro mas não tem motorista então ou eles resolvem a situação ou... se nós entramos como conselheiros eles tem de nos dar assistência. [...] Eu sempre que posso eu faço um bico aqui e ali, só que tem pessoas ali que foram convidados para estar como representante de usuários que trabalham de carteira assinada, então tem situação que é difícil pra eles estar ali naquelas. (Conselheiro representante de usuários 4).

Além das questões materiais o acesso dos usuários também estaria vinculado ao processo eleitoral. Conforme os dados coletados nas entrevistas a entrada no Conselho Nacional em específico seria mais complicado e uma alternativa a questão seria a abertura em seu processo eleitoral.

Vocês conseguiram avançar alguma coisa? Eu diria que as vezes eu tenho a sensação de que pra não retroceder o que a gente está conseguindo fazer até agora é segurar pra não piorar a coisa. (...) Para a gente poder ter de fato lá pessoas que saibam a importância por exemplo do direito a renda, do direito a convivência familiar e comunitária, do direito assistencial mesmo eu acho que a gente esta longe disso ai. Está de novo na pauta a revisão do processo eleitoral eu imagino que a gente precisa descentralizar esse negócio, tem que criar condições para que os trabalhadores de fato tenham assento no conselho, para que os usuários de fato tenham assento no conselho. (Conselheiro representante do governo 1)

Nota-se que há um esforço por parte dos membros do conselho pra que o usuário consiga chegar a esses espaços. No entanto, mais que isso é necessário fazer valer os direitos desse público de ter assegurado meios para que possam exercer suas funções

c) Acessibilidade

O Conselho também não está isento de uma problemática que perpassa toda a sociedade: o devido atendimento das pessoas portadoras de deficiência. Nas plenárias das Conferências, é recorrente que os representantes desta categoria ressaltarem a questão da acessibilidade das pessoas com deficiência, além das informações e do acesso aos referidos espaços.

Você precisa pensar na acessibilidade das pessoas com deficiência, deficiência visual, a infraestrutura dos conselhos também é fundamental pra essa coisa dar certo também. Você vai pegar muitos conselhos sem nenhum recurso humano e técnico (Conselheiro representante de usuário 2).

Há dificuldades básicas, por exemplo, em relação a interpretação de línguas para os portadores de deficiência auditiva que, sem a devida capacitação dos intérpretes, torna difícil a comunicação do conselheiro com os demais representantes. E se falta capacitação para os conselheiros, o que dirá para os demais profissionais da Assistência Social?

No início do meu mandato, tive bastante dificuldade com a qualidade dos profissionais intérpretes de Línguas de Sinais (ILS), pois como a secretaria executiva ou demais pessoas dentro da esfera do governo não tem conhecimento sobre cultura e identidade surda e acham que colocando qualquer pessoa que sabe sinalizar já resolve o problema da pessoa surda. Tipo um ILS precisa ter conhecimento básico sobre políticas de assistência social, sobre SUAS, sobre redes de sócio-assistências, pois eu como representante da minha entidade já tenho conhecimento, e tenho que parar para dar aulas sobre política de assistência social para os meus ILS. Acredito que o governo precisa antes consultar a pessoa com deficiência qual a melhor estratégia para atender e fazer as pessoas com deficiência que tem uma representação dentro do CNAS? Precisa ser consultado, precisa ser investigado (Conselheiro representante de organizações de usuários 2).

Historicamente o direito das pessoas com deficiência de exercerem plenamente sua cidadania vem sendo negligenciado. As dificuldades apresentadas pelo representante de usuários podem ser definidas como uma forma de barreira nas comunicações, ou seja, *qualquer entrave ou obstáculo que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens por intermédio dos meios ou sistemas de comunicação, sejam ou não de massa*, conforme dispões Art. 2 da Lei 10.098 de 2000.

A presença da linguagem de intérpretes já representa uma conquista para esse público, uma forma de materialização do que dispõe a LEl 10.098, 2000.

Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à

comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Porém, superar o atraso histórico da sociedade brasileira requer esforço e tempo. Há aqui, a soma de duas questões: uma que diz respeito ao conhecimento e capacitação dos profissionais ligados a assistência social e a outra que diz respeito ao desenvolvimento e garantia da qualidade quanto a eliminação de barreiras, de modo a viabilizar que as pessoas com deficiência possam exercer sua cidadania de forma plena.

d) Permanência

Para além dos desafios existentes quanto ao acesso, a permanência nos Conselhos também abrange algumas dificuldades quanto ao próprio cotidiano de participação.

Se tem desafios de diversas naturezas, se tem o desafio do cotidiano, se está nesse espaço, se está à frente dele ou se está como conselheiro só aí já é um grande desafio. Desafio para se preparar, desafio para dar o feedback para o seu segmento, para a sociedade esses são desafios que eu chamaria de naturais do processo. Depois você tem desafios de caráter operativo, como se relacionar com a gestão, qual o nível de autonomia que esse espaço tem, há uma série de desafios (Conselheiro representante de organizações de usuários 3).

Além das dificuldades de acesso e acessibilidade as dificuldades financeiras também são apresentadas como forte limitadores a permanência dos usuários nos conselhos. Isso porque enquanto as demais categorias recebem o suporte de seus empregos, o usuário de assistência social precisa dispor de parte do seu tempo de forma voluntária para poder estar nos conselhos. Cada dia a menos de trabalho pode significar uma perda substancial no sustento da família. Quando desempregados, se não há suporte quando ao transporte o acesso aos conselhos torna-se simplesmente inviável.

É isso que nos preocupa. **Porque até que ponto ele vai ter pernas para estar participando? Ele é voluntario. Ele está lá porque existe a pasta do usuário, mas ele não vai ter retorno financeiro. Ele vai fazer uma doação de tempo.** Como ele vai se sair nesse processo? Eu fico preocupado se vai haver desistências. Ele é

usuário, muitas vezes pra ele tirar 3 ou 6 reais do bolso para ir a reunião já faz falta. Além da disponibilidade do tempo, ai ele pode pensar ao invés de estar aqui eu poderia estar fazendo algum trabalho pra melhorar a renda. Isso me preocupa com relação ao usuário, Uma colega dos usuários veio conversar comigo: você que é da assistência, quanto é o salário? E a passagem? Onde a gente pega? Então eu falei: olha nós não temos ajuda, não temos salário. Não quis falar muita coisa pra não desanimar, mas fui sincero. Porque tem a pasta dos usuários, mas essa parte do apoio financeiro até hoje não tive conhecimento. (Conselheiro representante de trabalhadores 1)

Eu sempre que posso faço um bico aqui e ali, só que tem pessoas ali que foram convidados para estar como representante de usuários que trabalham de carteira assinada, então tem situação que é difícil pra eles estar ali naquelas reuniões e sobre a abertura para os usuários. (Conselheiro representante de usuários 4) colocar junto com trabalho

Tem as pessoas, inclusive os participantes os integrantes dos conselho, representante dos usuários que eles tem trazido essa questão pra gente. Primeiro que tem a questão da sobrevivência, que eles desenvolvam algumas atividades que são necessárias pra eles, para a sobrevivência deles. Tem a questão do transporte, tem a questão da alimentação que nós temos uma proposta orçamentária. (...) mas temos que garantir que eles venham e participem efetivamente (Conselheiro representante do governo 2)

a população usuária, ela não tem participado dos espaços, uma porque pra participar desses espaços ela deveria ter algum **apoio econômico, financeiro**, pois ela tem que lutar pra sobreviver. Então, como me disse numa ocasião (o conselheiro X): como é que você quer que eu faça uma reunião no sábado, se no sábado é o dia que a gente cata mais latinha? No jogo de futebol, que a turma toma mais cerveja e ali depois a gente levanta o dinheiro vendendo as latinhas de cerveja? (...) Então, como é que você vai trazer o usuário sem uma política pública que dê as condições pra que ele participe? E com isenção e que não faça dele apenas um instrumento político partidário de eternização, conseguindo o voto dele eternamente? (Conselheiro representante entidades assistência social 1)

Tais questões são elementos que limitam a permanência dos usuários nos Conselhos. Ao final da gestão 2010-2012 no CAS-DF, apenas 01 (um) representante de usuários permanecia na composição do Conselho.

Nós temos muito trabalho, quando a gente chegou na primeira reunião achamos maravilhoso e era só um dia no mês, eu falei: “poxa” então não vai atrapalhar. Não foi só eu, nós conselheiros usuários, nós pensamos: então podemos continuar por um tempo. Só que não é assim nós temos que fiscalizar as instituições, temos que visitar as instituições. Nós temos reuniões extraordinárias que no

mínimo são 3 reuniões que nós temos por mês dentro do CRAS então isso aí não é um trabalho pra usuário não, então **eu não vejo o conselho como espaço pra usuário não, só se for usuário aposentado. Porque o usuário que não trabalha passa dificuldade porque não recebe nada e o usuário que trabalha não pode participar porque perde o emprego porque quem trabalha de carteira assinada o patrão não vai dispor**, por uma semana no mínimo ou duas por mês em que a agente trabalha no Conselho. (...) É uma coisa ou outra. **Acho que esse trabalho voluntário seria pra pessoas de instituição porque eles tem de onde tirar pelo menos algumas instituições, e pra funcionário público, funcionário do GDF. Por que eles tem o salário pra isso, nós usuários acho que eles deviam ver de uma outra forma porque como foi dito, muitos usuários desistiram**, muitos, na outra gestão. Só ficou uma que foi a “conselheira X”, eu acho que por muita insistência dela que ela ficou. Eu sou uma que sou muito insistente, mas não tem estrutura pra continuar, é difícil não tem mesmo. (...) Por que se eu arrumar um emprego eu preciso sair do conselho. (...) devido a situação de trabalharmos como voluntário, muitos dos representantes dos usuário estão querendo desistir e se ficar indo à reunião muitas vezes a empresa não vai aceitar, e outros que não trabalham mas precisam sustentar a sua família. (Conselheiro representante de usuário 4 – Grifo nosso).

Algumas garantias legais para facilitar o acesso e permanência dos conselheiros são apresentadas como já existente nas entrevistas. No entanto, como pode ser visto nos depoimentos a seguir investir na participação da sociedade civil ainda é interpretado como preocupante por parte de alguns gestores.

a participação ela ficou na constituição mas não criou efetivamente as condições pra que isso pudesse acontecer. Esse problema é no Brasil inteiro, a participação custa muito caro pra quem participa, custa caro porque além de você dedicar seu tempo você tem que ter roupa, tem que saber se expressar tem que se locomover, tem que se alimentar, é uma coisa que tem custo. A lei 245 ela trouxe um artigo para a Lei Orgânica de Assistência Social deixando explícito na lei que o os conselheiros no exercício de sua função devem ter diárias passagem alimentação. Isso está explícito na Lei Orgânica. (...) Então precisa colocar esses artigo que está na LOAS hoje, também nas leis orgânicas. Aqui mesmo no governo federal a gente vai fazer um decreto. Esse decreto pode ajudar bastante para que os estados e municípios e Distrito Federal eles encontrem um caminho pra resolver isso. Na verdade os secretários eles tem muito receios dessas coisas, de investir de fato na participação da população quando na verdade se ele investisse ele poderia ter o exercício de sua gestão mais tranquila. (Conselheiro representante do governo 1)

O Art. 16 da LOAS, os conselheiros devem ter garantidos os recursos materiais, humanos e financeiros quando estiverem no exercício de suas atribuições.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

A efetivação dos direitos legalmente constituídos, a garantia dos recursos necessários para o desempenho das atribuições dos conselheiros é um alvo essencial a ser alcançado para que seja viável uma participação efetiva desses segmentos. Com esses depoimentos, fica claro que para além da criação de espaços públicos deliberativos é necessário criar condições que tornem efetiva a representação da população.

Às vezes a gente percebe que tem uns que chegam lá e não estão sabendo ao certo porque estão ali, às vezes eles vão muito mais porque tem um almoço, porque tem um movimento. Mas se você leva uns 50 usuários a gente tem certeza que uns 12 ou 15 saem com alguma coisa na cabeça e que acaba participando dos conselhos. Acaba participando dos movimentos, então o que a gente precisa promover é a participação deles é facilitar a participação deles e quando isso acontece a gente consegue resultados importantes. (Conselheiro representante de entidades de assistência social 2)

Os depoimento acima revelam algumas das questões que precisam ser levadas em conta com relação a participação dos usuários. É importante pensar primeiro em que credibilidade tem esse público na política. Mediante a cultura clientelista histórica, que busca muitas vezes, atingir os segmentos mais vulneráveis, de forma até descarada, em que políticos ou instituições negociam o suprimento de suas necessidades básicas pelo voto ou troca de interesses. E o suprimento de necessidades básicas legalmente constituídas por vezes falha. Além disso, como mencionado nos capítulos anteriores, existe também na sociedade marcas de uma cultura delegativa, construída historicamente que isentaria a participação da população da decisão sobre as questões políticas como se essa fosse responsabilidade de alguns outros. Também, é preciso levar em conta a linguagem e a cultura dos conselhos que diferenciam-se da vivenciada pela população em seu cotidiano.

d) Descentralização das discussões

Dentre as propostas apresentadas de forma recorrente, a descentralização das reuniões aparece como mecanismo de incentivo à participação da população. Além disso, as conferências são meios de chegar mais próximo a realidade da população e atrair esse público para opinar sobre os rumos da política em nível local.

[...]fizemos as conferências regionais que era um preparatório para a de assistência social do DF. Então teve uma ampla mobilização e acho que contribuiu muito para que tivéssemos hoje na composição representantes legítimos dos usuários da política de assistência social depois de 17 anos a gente consegue compor. E não estou falando da legitimidade dos demais, estou falando que agora eles são representantes acho que eles tem uma postura muito interessante e investigativa do funcionamento da política (Conselheiro representante do governo 2).

A descentralização aparece no depoimento dos conselheiros como um desafio comum ao CAS-DF e CNAS, para melhor conhecimento da realidade e das demandas. No caso do CAS-DF, por ter uma estrutura que concilia atribuições de um conselho Estadual e Municipal, o alcance do exercício do controle social nas Regiões Administrativas (RAs) do Distrito Federal acaba se tornando mais complexo. Por outro lado, o CNAS, pela própria estrutura como instância maior, também dificulta tal acessibilidade ao espaço.

Então ele começa agora as reuniões descentralizadas do CNAS, e isso é importante que descentralize essas reuniões de Brasília, que vá para outras cidades e estados ouvir. E isso é muito bom, que ai os usuários dos conselhos das cidades vão saber de fato o que está acontecendo lá. E nós como representantes nacionais começamos a modificar aqui a resposta na base, na ponta, nas cidades e estados (Conselheiro representante de usuários 3).

Então, eu acho que é fundamental e tem como deliberação da conferência de assistência social da IX Conferência de que nós façamos uma discussão descentralizada com relação ao controle social e ai eu acho que fazer nascer esses espaços de discussão e a apropriação mesmo da política é de fundamental importância para qualificar esse espaço de controle. Hoje já percebo que embora a articulação fica muito a critério dos técnicos, principalmente assistente social, ou de profissionais envolvidos na política de assistência social eu penso que tem que ser priorizado a participação da sociedade civil (Conselheiro representante de trabalhadores 1).

Deste modo, a descentralização das discussões também viabilizaria uma melhor representatividade das discussões.

se tivesse um fórum, um local onde a gente sentasse (...) que as regiões trouxessem pra gente essas questões porque ficaria muito mais fácil, nós não damos conta dessa demanda, porque assim, eu trabalho o dia inteiro eu tenho como me dedicar o tempo inteiro ao conselho de assistência. Se nós temos outros parceiros que possam trazer pra gente essas demandas com certeza as coisas fluiriam melhor. (Conselheiro representante de entidades de assistência social 2)

Os fóruns de usuários também aparecem como possibilidade para facilitar o acesso do referido público, além do estímulo à inserção destes nos espaços públicos de participação.

[...] o fórum dos usuários, a gente não deu conta desse processo, talvez pra próxima gestão essa responsabilidade eu acho que pra além do movimento que a gente representa é fundamental termos aí o fórum do usuário nesse país. Para além da dificuldade financeira quem custeia o fórum são os próprios membros do fórum e os usuários não tem esse recurso para tal. É um desafio que está posto e eu acho que vai ser o grande bum da mobilização do usuário, acho que por isso no futuro a gente da conta de trazer para o conselho os usuários dos movimentos sociais dar conta de trazer de promover o debate dos conselhos municipais e do DF (Conselheiro representante de usuário 2).

Como caso concreto, tem-se o ocorrido o Fórum de São Sebastião, uma das RAs do DF – que, a bem da verdade, tem o foco na discussão de diversas políticas por entidades, mas com a possibilidade de discussão pelos usuários. O Fórum atua também junto aos movimentos sociais em prol da comunidade e vem aos poucos estimulando a participação do usuário e a participação da comunidade e das entidades em relação a essa questão da discussão.

Falar em democracia social requer pensar que a distribuição de riqueza depende da distribuição de poder, o que só é possível mediante a descentralização das esferas de decisão, ou seja, é preciso investir no exercício participativo da população, dar visibilidade a esses espaços e viabilizar o acesso aos recursos necessários para dar efetividade a esse processo de construção democrática.

4.2 Representação dos usuários no Conselho de assistência social

A Assistência Social é tratada na Constituição Federal especificamente nos arts. 203 e 204. O inciso II do art. 204, estabelece que: “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle social das ações em todos os níveis”, ou seja, a participação é assegurada nas esferas municipal, estadual e federal.

A participação e o protagonismo dos usuários constituem também direitos sócio assistenciais, ou seja, o direito a: ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos; ao controle social e defesa dos direitos sócio-assistenciais – Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede sócio assistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos sócio assistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade.

O protagonismo do usuário da Assistência Social é valorizado enquanto mecanismo de valorização do cidadão, com a compreensão de que a política de Assistência Social deve ser construída por aqueles que fazem uso dela. A presença de usuários nos referidos espaços participativos tem aumentado gradativamente ao longo dos últimos anos devido à atenção que o Estado tem dado ao protagonismo destes nos Conselhos e Conferências.

O Conselho Nacional hoje ele é a voz do Brasil que está aí, representantes do país, das cidades que estão aqui para de fato fazer uma nova assistência um novo olhar do paradigma e do protagonismo. Quem é o protagonista? Não adianta eu falar de uma assistência se eu não utilizo a assistência, se eu não uso os serviços da assistência. E é isso que a assistência social está fazendo. Antes os usuários eram representados, hoje são os usuários da assistência que estão dentro dos conselhos, dizendo: olha esse serviço não está acolhendo. Que mudanças nós precisamos ter? No conselho hoje tem representantes para dizer isso de fato, representantes da mulher, do negro dos vulneráveis, dos idosos e representantes de crianças e adolescentes de entidades que representam, mas que precisam e

daqui um tempo vai mudando. **Então acho que o conselho tem esse papel que é importantíssimo. [...] Porque a assistência ela vem mudando e a partir do momento que a gente começa a se reconhecer e ela começa a reconhecer o cidadão de direito, ela tem que dar voz, ouvir, discutir, ouvir as críticas.** Porque critica não é só pra destruir, mas pra construir a melhoria e a assistência antes não ouvia. A gente chegava lá estava pronto as regras. E a assistência precisa fazer regras em conjunto com o cidadão dos serviços que ele vai começar a se sentir protagonista da história. Que ele esta ajudando a escrever essa historia, que ele faz parte, que é ator, diretor. (Conselheiro representante de usuários 3) (grifo nosso).

A participação dos usuários é fundamental para trazer ao debate uma efetiva leitura da realidade. O usuário tem a possibilidade de trazer ao espaço do Conselho a vivência e o conhecimento que vão além das teorias e dos discursos puramente técnicos. Os depoimentos dos usuários entrevistados expostos até aqui expressam uma verdade que não pode ser encontrada em papéis, que não se aprende com discursos e grandes oratórias. Um depoimento de quem viveu a realidade e pode expressar sua experiência e vivência.

Porque muitas vezes as pessoas não sabem o que o usuário passa aqui. Eu acho muito importante, até de ter usuário lá dentro (do conselho) participando... Às vezes até uma palavra que fala ali muda totalmente a situação do que se está levando. O conselho eu acho que tem sempre que ter a participação mesmo dos usuários, de todas as partes para entender o que acontece (Conselheiro representante de usuários 1).

[...] por mais que um funcionário público e um secretario alguém saiba eu acho que quem tem que levar o problemas pra lá (para o conselho) somos nós que vivemos e vivenciamos a situação (Conselheiro representante de usuários 4).

[...] a realidade ela se torna incoerente quando não há o conhecimento dos fatos vividos pelo ser social. A politica de assistência social eu digo que ela é complexa, pois não tem conhecimento profundo da realidade vivida por todos os usuários, precisa ser feita uma análise mais criticas com a participação dos diversos protagonista que representam as categorias sociais seja: mulheres rurais, negras, pobres, morador em situação de rua, crianças e adolescentes, pessoas com deficiências (Conselheiro representante de organizações de usuários 2).

É o que eu digo a minha vivência hoje traz na minha fala a minha experiência, então quando eu começo a falar até aqui no conselho tem hora que não quero falar muito porque se eu começar a mesa me deixa falar 20 minutos, 10 minutos, enquanto a gente tem 3, 4 minutos de fala, **porque eu trago a experiência, a vivência. A experiência de usar os serviço, e eu gosto muito de trazer**

historias de vida. Não adianta eu falar q o serviço não presta se eu não dizer porque ele não presta então eu tenho argumento.

Eu tenho aqui um respaldo muito grande dentro do conselho então a hora que eu começo a falar o pessoal acata a presidente acata e eu acho isso muito legal. Porque eu vivo a realidade, eu durmo na rua de vez enquanto, vou nos serviços ver os serviços e trago para o conselho pra a gente melhorar (Conselheiro representante de usuários 3 – Grifos Nossos).

E atualmente, a gente tem pessoas que como resultado desse processo de convencimento que a gente vem fazendo esse tempo inteiro é trazer essas pessoas pra perto da gente, porque a gente aprende muito com eles, e essas pessoas acrescentam muito porque eles vivenciam na pele as questões as necessidades que passam as humilhações, então essas pessoas vivenciam no dia-dia e eu tenho certeza que eles tem toda condição de exercer seu papel de cidadão dentro do conselho dizendo o que querem e cobrando do Estado o direito que eles tem. (Conselheiro representante de entidades de assistência social 2)

Tem-se ainda a questão da opressão dos usuários, que teve seu poder de fala historicamente vetado e, ao se deparar com um espaço com poder deliberativo em que sua fala é relevante, sentem um certo impacto, uma vez que diferente de outros espaços de prestação de serviços, nos conselhos eles podem ter voz. a falta de experiência e oportunidade para expressar opiniões também dificulta sua participação.

Eu usuário aqui, vivi num mundo que nada pode, tudo é bloqueado, tudo do lado do governo não dá. Então quando você chega lá você vê outra realidade, que pode sim, que tem a pauta, então você vai vendo as diferenças (Conselheiro representante de usuário 1).

Na pesquisa, identificou-se um debate central em relação à efetividade e real representação dos interesses dos usuários quando estes são representados por organizações de usuários. De certa forma, a leitura da realidade que os usuários podem trazer devido à vivência, não seria possível quando representados por organizações. Ou seja, para alguns, a representação de usuários por tais organizações não traduz os interesses destes e não haveria grandes diferenças das referidas organizações para entidades sociais.

algumas não fazem, muitas não fazem, estão aqui apenas por outros motivos e acho que é um debate que a sociedade vai ter que fazer um dia dessa coisa do usuário e da organização do usuário. Quem

são esses dois mundos quando eu falo de usuários eu falo de movimentos sociais população de rua, catadores LGBT, mulheres, quilombolas, quando eu falo de organização formada por usuários que tem usuários no seu quadro diretivo. Mas, que nem sempre traz o usuário quem vem muitas vezes é outra pessoa então, isso é uma discussão que o Brasil vai ter que fazer um dia assim como fez das entidades vai ter que fazer dessa questão dos usuários. (Conselheiro representante de usuários 2).

Na VII Conferência Nacional de Assistência Social, um dos conselheiros representante de organizações de usuários afirma que muitos discursos buscam por em descrédito as representações organizadas como proveniente de um jogo de poder. Este ainda traz ao debate a reflexão do que chama de “diferença de caráter histórico”, no que diz respeito à diferença dos grupos de usuários, alguns com uma tradição organizativa mais antiga e outros grupos que vem iniciando seu processo organizativo e de participação social através de movimentos, mas que ainda não atingiram formas de estruturação burocrático-administrativa de atuação.

Uma questão fundamental quanto à representação dos usuários por organizações e usuários em si, é que se a representação não é efetiva, não há o que diferenciar da representação feita por tal organização do que a representação realizada por uma entidade de Assistência Social.

Para Moroni e Pinheiro (2009), há uma super-representação das entidades de Assistência Social que ora representa seu espaço legítimo e ora representa os usuários e organizações de usuários. As pessoas que atuam nas entidades não vivenciam as vulnerabilidades, sendo a representação social prejudicada, uma vez que aquela distorção levaria à ausência dos interesses dos usuários da política pública.

Para Tatagiba (2002), é importante identificar a desigualdade de recursos entre os segmentos que compõem os Conselhos, pois tal ação traria implicações ao processo deliberativo. Também é relevante compreender como os atores da sociedade civil articulam suas frentes de atuação e o quanto valorizam, de fato, sua atuação em espaços como os Conselhos, por exemplo. Para aquela autora, em geral, as entidades indicam seus representantes, mas não acompanham de perto o cotidiano dos Conselhos.

A ideia de representação e representatividade atravessa diversas questões e pode se caracterizar em um desafio para: a defesa de interesses coletivos, a real

escuta, o retorno às bases e o desenvolvimento da política de assistência numa perspectiva universalizante. Para tanto, é necessário, no mínimo, rasgos de capacitação e uma trajetória política.

A representatividade dos conselheiros está relacionada com a capacidade de representação dos interesses coletivos nas assembleias do Conselho, como também em relação à capacidade de articulação daquele representante com o segmento que representa. Tal articulação com a base propicia a participação dos referidos grupos no processo de tomada de decisões. Outro aspecto que carece de atenção é que a escolha dos representantes dos usuários não foi realizada com a participação da base daquele segmento. Assim, os referidos conselheiros não são eleitos pelos usuários para que participassem do Conselho como seus representantes, mas sim, são indicados por conselheiros dos Conselhos municipais, como apontam Bulla e Leal (2004).

O conselho é um espaço puramente político e democrático então quando você vem com a ideia elaborada pela base, pelo coletivo fica muito mais fácil porque você sabe porque está falando e por quem esta falando. Daí o grande barato da representação ser a partir de grupos organizados e não apenas do usuário em si eu não posso ser representante de mim mesmo. (Conselheiro representante de usuário 2)

Então eu tenho representatividade. Eu não sou eleito e não estou aqui representando a mim, estou aqui representando uma camada de uma população vulnerável que esta em situação de rua nesse país, que não é pouco que onde eu chegar todo mundo me conhece. Então eu tenho confiança, liderança, nesse movimento. Então eu tenho respaldo da minha base para poder estar aqui, poder falar o que sinto, poder modificar os serviços. E quando eu falo com as pessoas elas dizem: você tem autonomia para falar em nosso nome. Por que você já vivenciou a rua, então isso pra mim isso é muito legal, de estar no conselho e ter respaldo e não chegar numa reunião e alguém falar mas quem mandou você falar isso? Você não representa a gente! Então eu me sinto bem aqui, representado e representando essa população do país (Conselheiro representante de usuário 3).

Outro grande desafio na representação dos usuários é quanto ao acompanhamento das deliberações. Tal dificuldade dá-se devido a diversos fatores, como, por exemplo, a dificuldade de deslocamento para acompanhar *in loco* as determinações estabelecidas ou mesmo pela dificuldade de tradução de alguns

dados apresentados em estatísticas. Além disso, a falta de acesso às informações tem dificultado a representação dos conselheiros.

Os conselheiros representantes do governo, sociedade civil e entidades foram questionados quanto à participação dos usuários nos conselhos. Os mesmos expressam muitas das questões destacadas anteriormente, e muitos fazem menção a dificuldade de posicionamento dos usuários nos conselhos.

Perpassa ainda o debate da questão da condição que o usuário dispõe para exercer sua profissão, mediante os aspectos de representatividade, autonomia, conhecimento, compromisso ético.

O conhecimento pode ser comparado há uma estreita ligação que une todas as vertentes supracitadas, pois o conhecimento da política, das demandas, da vivência do usuário e de seus compromissos ético políticos é o que vai resguardar a representação das manipulações e fortalecer a participação. O debate fica comprometido se o sujeito, ao invés de se expressar em nome de um corpo coletivo, restringe sua participação às demandas e expectativas particulares. Diante do exposto, tem-se a importância da garantia da representatividade àquele que melhor representar os interesses coletivos. A autonomia também deve ser importante para que o processo democrático não seja subjugado por interesses corporativos, cooptação política e interesses individuais.

4.3 Formação técnica, política e controle social

A formação sistemática dos conselheiros é um problema nacional e necessita de providências urgentes. A maior parte dos conselheiros entrevistados afirma que não receberam nenhuma formação ao entrar no Conselho. Dos poucos sujeitos entrevistados na pesquisa que informam ter passado por algum processo de formação, alegam, de forma recorrente, que a receberam depois de ter iniciado suas atividades dentro do Conselho enquanto representante.

Gráfico 8: Conselheiros que receberam ou não formação



Fonte: Pesquisa de campo, maio a dezembro de 2012.

A cada nova gestão, com a entrada de novos conselheiros, o caminhar das negociações pode ser dificultado se os conselheiros não receberem a devida capacitação.

No que diz respeito à representação dos usuários, a referida trajetória é envolvida por uma vivência da realidade. A vivência e a trajetória nos espaços públicos de representação são em si mesmas, um modo de formação e de preparo para representação. No entanto, não é o bastante para que o conselheiro possa ter um domínio nos assuntos pertinentes à Política de Assistência Social.

a) Defesa de interesses individuais versus interesses coletivos

Uma das críticas comumente apresentadas em relação à atuação do usuário da Assistência Social no Conselho é que o mesmo não consegue visualizar a política como um todo, não visualiza o caráter público da política e fala apenas por si, logo, a representatividade poderia não ser efetiva.

a gente tem que fazer com que esta representação deles hoje (indivíduos, usuários de nossos serviços e beneficiários de nossos programas) ela traga questões mais coletivizadas, que essa representação seja realmente representativa. Que a participação deles não seja muito voltada para a discussão, a informação pessoal eu penso que esse é um desafio de que eles possam estar levando isso para os grupos, para os usuários que eles representam(...).Que ela possa estar levando a discussão para um grupo maior que possa

estar trazendo pra cá os entendimentos e deliberações deste grupo assim com as demais representações. Que as deliberações possam responder a isso, a essa coletividade(...). Eu acho que pra isso a gente tem que construir esse espaço mais territorial, essa discussão deve ser mais territorializada para que eles possam estar trazendo essa discussão de forma mais coletiva. Já é um avanço nessa representação e penso que a gente tem que capacitar, e tem que favorecer que a participação seja nesse formato que coloquei (Conselheiro representante de governo 2).

o usuário acaba não conseguindo ter a dimensão maior daquilo que é a assistência, ele está ali como representante de um contexto muito maior, que interfere diretamente na sua questão salarial, orçamentaria e política, então pra você influenciar isso é preciso ter uma clareza bastante grande. (Conselheiro representante de organizações de usuários 1)

Uma das coisas que eles sempre põe é que a gente não pode resolver problemas pessoais, porque pra eles a gente está ali pra resolver problemas pessoais não sabendo eles que a gente está ali pra resolver problemas de alguma comunidade, então aquela comunidade está passando por uma situação que a gente tem que levar, a gente tem aquele espaço, a gente pode levar então é uma situação de que a gente busca a melhoria. Mas, pra eles a gente não pode levar problemas pessoais, mesmo da comunidade. (Conselheiro representante de organizações de usuários 4)

Conforme o exposto, nota-se que alguns fatores, como, por exemplo, a falta de formação do conselheiro e a ausência de uma trajetória política em movimentos sociais e outros espaços públicos de participação, colaboram para o movimento exposto no relato apresentado. Por outro lado, quando do entendimento que a inserção dos representantes de usuários nos Conselhos favorece a leitura da realidade, é notório que este irá destacar a realidade que conhece. O usuário que não tem uma trajetória política em outros espaços e movimentos relatará no Conselho uma leitura do seu cotidiano.

Para além disso, como esperar do usuário que vive em meio ao caos, que não conseguiu ver minimamente atendido as demandas a qual presença em sua comunidade tratar de problemas amplos, situações que vão além da realidade em que vive? Ou seja, como esperar do usuário um posicionamento crítico e uma visão ampliada da realidade social de forma ampla, sem ter passado pelo processo de formação e de trajetória política, e ainda, sem ver no local onde atua, na sua comunidade, algum resultado de seu esforço? O depoimento a seguir expressa perfeitamente esse conflito.

É aquela história da escola né. Você manda o menino para a escola ai chega lá a professora passa uma lição no quadro néh “Na minha casa tem um jardim com margaridas”. Na verdade o moleque mora num barraco 2 por 3 com a mãe o pai, 2 irmãos e não tem nada lá. **Então ele já é ensinado a fazer uma coisa que não é a vida dele. E não é diferente no conselho.** (Conselheiro representante de usuários 2)

[...] a situação (enquanto moradora da comunidade) me levou a estar participando (do movimento da comunidade até chegar no conselho) e recebi o convite para estar participando da eleição. A gente passou por uma candidatura pra eleição e eu fui eleita como conselheira de assistência social, levando a minha comunidade, que **é o que eu conheço hoje. Levando as necessidades da minha comunidade eu sei que muitos serão atendidos** [...] por mais que eu seja leiga eu posso aprender e assim que a gente começa a caminhar. E eu sei que vou conseguir fazer um pouquinho não só por mim que estou nessa situação, mas pelos outros estão na mesma situação que eu. Porque muitas comunidades passam pelo que a gente está passando e eu tenho o interesse de estar aprendendo e estar levando experiências por essas pessoas (Conselheiro representante de usuários 4) (grifo nosso).

Não se deve ignorar o fato de o conselheiro estar dentro dos referidos espaços e precisar ter conhecimento da Assistência como um todo. Tem-se, então, um desafio! Assim, uma alternativa pode ser o incentivo à participação em âmbito local, inclusive por favorecer a capacitação e o conhecimento de outras políticas, a partir da realidade vivenciada na comunidade. Para tanto, os fóruns também se apresentam como uma alternativa. Para Patemam (1992), além de ser favorável do ponto de vista da educação, possibilita aos sujeitos a participação direta na tomada de decisões. A trajetória dos conselheiros nesses espaços, a formação técnica e política cooperam para uma visão mais ampla da população para a defesa dos interesses coletivos, e possibilita que façam uma ponte entre a realidade vivenciada e a situação da assistência social como um todo.

Um dos entrevistados com trajetória nos espaços participativos afirma, “na verdade nós não somos conselheiros da população de rua ou Conselheiro Nacional do usuário, somos conselheiro da assistência social. As demandas são elaboradas formatadas no cotidiano, no dia-a-dia” (Conselheiro representante de usuários 2). Outros conselheiros também apresentam o seguinte posicionamento quanto a defesa de interesses coletivos.

Não é a política para mim, é uma política para várias pessoas que estão numa situação de rua ou para pessoas que estão numa situação de vulnerabilidade. Então, não tem que trabalhar só a população da rua, tem que trabalhar população de rua, ciganos, indígena, LGBT, quilombola, mulheres crianças, homens. Eu estou representando dentro do conselho hoje uma classe, uma classe que usa os serviços de assistência. (Conselheiro representante de usuários 3).

Aqui não é um local de defesa de interesses pessoais e voltados para seu umbigo. Então, a gente sabe que esses espaço é um espaço que traz alguns embates, algumas contradições e você tem que ir tratando com cuidado, com delicadeza. E mais, com responsabilidade para que o resultado seja frutífero para a política (Conselheiro representante de governo 2).

A falta de conhecimentos em relação à política de Assistência Social dificulta a chegada dos usuários ao acesso a direitos básicos. No ingresso junto ao Conselho. Também, a falta de conhecimentos pode dificultar a visão do usuário de uma perspectiva geral e a defesa de interesses coletivos. Para um dos conselheiros representantes de usuários entrevistados, a Política de Assistência Social é complexa e faz-se necessário a leitura dos documentos e aprendizado contínuo para poder atuar nos conselhos de forma efetiva.

Diante do exposto, se existe o questionamento em relação ao levantamento de “problemas pessoais” nos espaços dos Conselhos, não é diferente com relação a outros segmentos, que apresentam o interesse da entidade ou de outras categorias em detrimento dos interesses coletivos.

Eu acho que cada um defende o seu, o governo defende o seu, entidades, trabalhadores, usuários e organizações de usuários, cada um defende a sua questão. (...) E na hora da votação isso impede a política de andar. Pois, eu vou defender o meu e não estou defendendo o do coletivo (Conselheiro representante de usuários 3).

No processo de escuta das bases, da sociedade mesmo, quando você se torna conselheiro você deixa de fazer escuta de seu segmento apenas e passa a fazer escuta da sociedade. Então você tem demandas de conselhos estaduais, demandas de seguimentos que não foram eleitos, mas que querem ser ouvidos. Você tem demandas do próprio segmento que tem uma expectativa de representação, **você tem suas próprias demandas pessoais que você acaba identificando como importantes, todo mundo aqui é humano e seria uma hipocrisia dizer que aqui simplesmente reflete o que escuta.** Também tem suas percepções pessoais. (Conselheiro representante de organizações de usuários 3) (grifo nosso).

A gente ainda vive num espaço onde o conselho ainda não é entendido como um espaço de construção coletiva. Então, às vezes, a gente vê se degladiando propostas que às vezes são extremamente importantes e não são acolhidas, porque de repente vem de alguém que pertence a um partido político X, o partido político que está no governo é Y, e por conta disso, aquela proposta deixa de ser analisada. Então, eu acho que isso não é entender conselho. Entender conselho é dizer: - Nossa! A sua proposta realmente é melhor do que a minha! Então vamos caminhar nessa direção. (Conselheiro representante de entidades de assistência social 1).

A formação política e técnica continuada é essencial para possibilitar aos conselheiros maior conhecimento sobre a política da assistência, as demandas dos segmentos vulnerabilizados, as mudanças necessárias e as violações dos direitos legalmente constituídos. E nessa ótica os conselheiros poderão trabalhar para fortalecer uma Assistência Social democrática e de fato poderão fazer dos conselhos espaço de voz da população.

b) Posicionamento político frente às demandas sociais

Para Sposati (2004), a presença dos usuários na gestão da Assistência Social só se transforma em participação a partir de sua capacidade para tomar parte e tomar partido. Para tanto, seria necessário à aquisição de uma nova qualidade, pela qual o representante não fala por si ou de sua necessidade particular, mas transpõe sua perspectiva individual para a coletiva.

Aparece nas entrevistas a percepção de que os segmentos de entidade e governo teriam maior clareza quanto as demandas da categoria a que representa em relação a representação dos usuários. Como apresentado no depoimento a seguir:

Do lado dos usuários as pessoas são meramente alheias, são colocadas pra representar, mas não sabe o que representa como fazer, o que fazer. Ele vai decidir a partir do outro. Mas a garantia sua, ela vai pensar uma garantia pequena, às vezes, própria dela ali, pessoal. Mas, pensar na garantia dos usuários como um todo ele não consegue ver isso. Ai se supre no imediato. (Conselheiro representante de organizações de usuários 1)

A falta de formação e a falta de um posicionamento firme dificulta a apresentação de demandas dentro do Conselho. Quando questionado em relação às demandas que levam ao Conselho, um(a) dos(as) conselheiros(as) afirma: “levar para plenária colocar em pauta, ainda não levei, porque estou ainda engatinhando, não sei o que vai poder levar e aquilo que não pode”. (Conselheiro representante de usuário 1).

A falta de formação, de domínio, de experiência de trajetória política com relação à temática, pode ainda constranger a participação dos usuários. Conforme as entrevistas realizadas, percebe-se que os usuários, bem como conselheiros representantes de outras categorias, são influenciados frente ao poder de persuasão de outros representantes que aparentemente possuem maior conhecimento ou poder de convencimento.

Tatagiba (2003) afirma que a inclusão política por meio da participação, quando não adequada à diversidade dos sujeitos e aos padrões sociais que transformam diferença em discriminação, pode reforçar, ao invés de confrontar, os fundamentos da exclusão. Como pode ser visto no depoimento de um dos conselheiros: “Todo aquele pessoal já tem um tempo lá dentro do conselho, e você se sente ainda muito pequeno. Por que você tem a busca por direitos, mas não tem o domínio ainda das legislações” (Conselheiro representante de organização de usuários 1).

Os conselheiros do CAS-DF por diversas vezes automaticamente associavam os questionamentos quanto a participação dos usuários a atuação de um(a) conselheiro(a) representante de usuários em específico, por perceber as dificuldades enfrentadas por este, uma vez que iniciara agora sua trajetória política em espaços de representação e que não havia passado por uma formação. Devido a diversos fatores como, a cultura brasileira, a falta de capacitação, a linguagem utilizada nos conselhos, o próprio conselheiro(a) representante de usuários alega de fato ter grandes receios em se expressar nesses espaços e considera esse momento como uma fase de aprendizado. Como observa outro conselheiro sobre sua representação.

O(a) conselheiro(a) X, quase não fala, acontece os plenos e ele(a) sempre caladinho(a). A avaliação do conselheiro(a) X é de que ele(a) precisa estar num universo para aprender, ele(a) quase não se manifestava. E ai teve uma vez que ele(a) se manifestou e algum

colega retrucou a fala dele(a) e ai e foi um efeito muito negativo.
(Conselheiro representante de trabalhadores 1)

Na análise de Moroni e Pinheiro (2009), o rompimento com os laços de subalternidade não é simples e não pode ser tratado numa perspectiva individual. É importante a compreensão dos integrantes da mesa que compõe o conselho dos impactos da cultura política brasileira para a representação desses usuários, que grande parte da vivência nos conselhos constitui-se um aprendizado para essa população, principalmente para aqueles que estão iniciando agora. Dado “recente” abertura para participação desse público nesses espaços.

Para Pontual (2004), a criação de espaços e canais de participação só se torna eficaz se forem criadas condições para que a participação ocorra, de fato, mediante a capacitação dos diversos atores da sociedade civil e do Estado, por meio de uma pratica pedagógica capaz de orientar o processo de mudança de atitudes, valores, mentalidades e comportamentos.

Você procura seu espaço, porque é assim antigamente não entendia nada então pra mim o que falassem ali estava indo... mas depois vai mudando a pessoa vai sentindo mais firmeza nas coisas que falam. **Porque, por exemplo, uma pessoa que esta lá já tem muito tempo em relação a uma pessoa que chegou agora, claro que a gente vai ficar meio sem jeito, eu logo no começo fiquei sem jeito. Assim que cheguei eu pensei: nossa essas pessoas sabem de tudo aqui, não vou nem abrir a boca** aqui porque vou ficar meio sem jeito. Até o termo de falar, porque ali é um mundo diferente, não adianta dizer que não é! (Conselheiro representante de usuários 1 - Grifos Nossos)

A gente está colocando elementos de discussão das normativas de assistência social que não são simples assim. Como é uma politica muito nova, a gente tem que ir devagar, **precisamos qualificar essas pessoas para o real exercício do controle e não ficar tão somente acompanhando o voto de um conselheiro ou outro** (Conselheiro representante do governo 2 – Grifos Nossos).

Para Tatagiba (2003), estar presente, tomar parte e tomar partido são elementos inerentes ao processo participativo. Para tanto, faz-se necessário a construção de espaço público de manifestação, de fluxo de gestão com deliberação pública, que viabilize o acesso prévio às informações para decisão com capacidade argumentativa dos cidadãos participantes.

A questão da formação é também vinculada à quantidade de tempo dedicada pelo usuário para desempenhar as atividades do Conselho e se capacitar. A falta de

formação leva os usuários a buscarem a qualificação por conta própria – fato que, aliado à falta de tempo, torna-se também uma problemática.

[...] tem a plenária ordinária mas também tem as comissões, as comissões é aquela coisa aberta então ela explica uma coisa ou outra. E até porque eu não posso estar lá direito pra eu aprender assim, as dificuldades são muitas já tem esses dias que eu estou lá. Mas se caso fosse pra eu sempre estar lá sempre à disposição. Mas assim claro que com o curso de capacitação seria melhor. (Conselheiro representante usuários 1).

Você tem que estar ali sempre atento às mudanças e como você é também usuário você não vive para o conselho. Você precisa de um tempo muito grande para se disponibilizar para aprender, para estar junto, e ali ter sua participação de forma mais efetiva. Imagino que isso é o mais difícil para o usuário. Por que funcionário público que é representante, lá ele faz como obrigação, as entidades elas fazem como seu próprio interesse, para o outro segmento também é para o próprio interesse, estão ali cotidianamente fazendo aquilo com base na sua rotina. **O usuário não ele está ali para defender só os seus direitos, no entanto ele não deixa sua vida pessoal para estar ali dentro (...). E na maioria das vezes você não consegue fazer isso simultâneo**, é com o passar do tempo. Nesse outro mandato (...) estou com uma clareza muito maior de como ter as leis, de como fazer, do que fazer principalmente na base orçamentária, na base política, de como agir lá dentro. Então, foram esses três anos que se deu o aprendizado de fazer isso. (...) Agora eu me sinto muito maior capacitado pra fazer isso. (Conselheiro representante de organizações de usuários 1 – grifo nosso).

Nós temos que fazer o acompanhamento de todas as políticas executadas no Distrito Federal. E esse é o ponto que eu levanto, nós não temos condições de fazer o acompanhamento da assistência social, mesmo. (...) não temos condições estruturais, de disponibilidade de tempo. Na verdade eu estou ali no CAS como voluntário, eu não tenho salário. (Conselheiro representante de trabalhadores 1)

O posicionamento crítico e o acompanhamento das demandas que se espera dos representantes de usuários e demais conselheiros também está vinculado à formação dos mesmos. Os representantes dos usuários precisam equilibrar sua atuação nos conselhos ao desenvolvimento das suas atividades profissionais e mais do que isso, precisam ainda encontrar meios de se qualificar e aperfeiçoar sua atuação.

c) Termos técnicos e participação social

Um outro grande desafios que tem se apresentado refere-se aos termos técnicos utilizados nas reuniões que, além de dificultar o entendimento por parte dos usuários, inibem sua participação. Como afirma uma das conselheiras, “eu sempre peço pra eles falarem a linguagem do usuário. São palavras difíceis que a gente não conhece que a gente pode não conhecer” (Conselheiro representante de usuários 4). Também outro representante afirma que é necessário estar atento aos termos utilizados, mas que já pode-se perceber avanços quanto a participação dos usuários, “temos que avançar inclusive com nossa linguagem(...), em traduzir de forma mais concreta algumas discussões, algumas normas. (...) Mas já avançamos muito no sentido da qualificação e participação dos usuários (Conselheiro representante de governo 2).

Agora um ponto que eu tenho muita dificuldade é na pronuncia. Às vezes falam coisas que posso não estar nem muito entendendo, os termos, às vezes eu fico meio perdida. Por que pra mim é muito novo até quando eu fui fazer essa visita lá as vezes as pronúncias ficavam muito difíceis até mesmo de falar daquele jeito que eles falam. O que eu acho mais dificultoso é isso ai. (Conselheiro representante de usuários 1).

[...] a questão do orçamento público, ainda não é de amplo conhecimento de todos os conselheiros, ainda é trazida de uma forma tão hermética, em que as rubricas não estão decifradas para os conselheiros. Então, você não sabe o que significa aquela rubrica ai você não pode acompanhar certas coisas porque vem de uma forma fechada. Então, caberia ao gestor traduzir isso de modo que aquele usuário que faz parte do conselho também consiga entender. E hoje, a gente percebe que ainda não existem essas facilidades para os conselheiros. Então, só alguns que são versados na economia que tem facilidade nas ciências exatas ou tiveram alguma outra experiência que podem acompanhar com melhor precisão, com melhor qualificação esses dados (Conselheiro representante de entidades de assistência social 1).

A questão vai além da linguagem utilizada nos referidos espaços. Tem-se ainda a própria postura, o comportamento esperado dos participantes em tais locais que, por vezes, se difere da realidade de seu cotidiano.

[...] o conselho trabalha com leis, você precisa se reeducar você não está na rua, você, não está em casa, você precisa respeitar as

pessoas, você está lidando com várias pessoas diferentes (Conselheiro representante de usuário 3).

Você chega no conselho e descobre que tem uma comissão de ética. Então, se você falar palavrão, pode ser encaminhado para uma comissão de ética, você nem sabe o que é ética. A sua forma de proceder no seu movimento no seu grupo social é outra e isso não fere moral, não fere princípio nenhum. Mas você não pode se expor por esse grupo robotizado que está dentro dos conselhos. Essa coisa de questão de ordem e não sei o que... E você vai se matriculando durante o tempo, mas que é um grande desafio para os usuários pra quem vem da base, da ponta mesmo (Conselheiro representante de usuário 2).

A exigência de qualificação ou a filtragem de conselheiros por perfil de atuação aparece na pesquisa realizada como um modo de otimização e qualificação das discussões.

[...]Por que vai ter um seguimento que vai dizer: Ah! Mas você exigir essa preparação, você acaba elitizando a participação porque independente do cara saber ou não ele tem direito... Isso é um debate muito ingrato né, a retórica que permeia esse debate acaba impedindo que a gente avance nisso, mas acho que em algum momento da história vai se perceber que isso é fundamental para se qualificar a participação nos conselhos. [...] Eu só entendo que o que nós precisamos debater no Brasil são as estratégias e formas de participação dos usuários, entendendo as três esferas, entendendo o pacto federativo. Ou seja, um usuário da política em âmbito municipal, quando vai para o conselho municipal ele deve ter um determinado perfil, o cara que vai para o município tem que viver no município estar no dia-dia (Conselheiro representante de organizações de usuários 3).

A princípio, o relato expresso anteriormente poderia ser uma forma de ferir a democracia no Conselho. Destarte, necessitam-se de estudos mais aprofundados quanto às melhores formas de superação dos desafios enfrentados pelo Conselho.

Na análise de Gohn (2000), a “capacitação técnica” está presente na literatura sobre Conselhos, uma vez que, para o governo, o espaço existente no Conselho deve ser entendido como um espaço de técnicos, ou seja, seria um local para debate de especialistas. Por outro lado, para a sociedade civil, o Conselho é mais do que um debate técnico; é um espaço de decisões políticas que podem fortalecer a Política Pública de Assistência Social.

Aqueles representantes tornam-se especialistas “técnicos” e negam tais espaços como espaços da política, da persuasão, da pluralidade de tensões de projetos políticos em disputa. Ao restringi-lo a um espaço de técnicos,

descharacterizam e despolitizam o espaço do Conselho como um espaço da política na busca de hegemonia. Neste sentido, Nogueira (2000) atenta para um processo onde há uma identificação da política dos técnicos em detrimento da política dos cidadãos. A política dos técnicos é uma política sem política, campo de especialistas. A referida questão despolitiza o espaço público e desqualifica o processo deliberativo.

d) Meios e métodos para formação dos conselheiros

Um dos recursos que vem sendo utilizado pelos Conselhos, de forma não sistemática, é a inserção de palestras durante as reuniões como forma de esclarecimento e capacitação. Além disso, o próprio espaço dos Conselhos em si é apresentado como espaço de aprendizado e capacitação.

No CAS-DF para formação continuada dos conselheiros quanto as normativas próprias da política de assistência social foi estabelecido dentro do planejamento das ações a elaboração de materiais escritos e outros instrumentos facilitadores com suporte de um consultoria que traduza de forma mais concreta as legislações e questões pertinentes a política. Além disso, as reuniões ordinárias são programadas para acontecer durante o dia todo para que haja tempo para essa qualificação dos conselheiros. Preza-se também pela presença de palestrantes e consultores para favorecer uma maior transparência e horizontalização das informações.

Então, assim, nós estamos fazendo gradativamente essa capacitação, mesmo sendo no pleno e nas comissões. Por exemplo, na comissão de legislação e norma o que a gente vem fazendo é isso, dando material para o pessoal conversando sobre algumas questões tirando dúvidas sobre as questões relacionadas à política. Mas vai haver especificamente um curso além desses programados nas reuniões temáticas e no pleno, vai ter também como se fosse um seminário onde vai ter palestrantes aquela coisa toda (Conselheiro representante de entidades de assistência social 2).

Mesmo que a condição e a conjuntura existente ainda não seja a ideal. É essencial continuar a luta pela ampliação e qualificação dos conselho. Pois, “participando o cidadão aprende cada vez mais não apenas a tomar decisões mas a orientar-se pelo princípio do interesse público” (TATAGIBA, 2003, p. 38).

Não acredito que você precisa primeiro construir um mundo ideal pra depois as pessoas participarem. É o mesmo debate da convivência das pessoas com deficiência na sociedade. Se for construir um mundo ideal pra poder as pessoas participarem sabe que dia isso vai acontecer? Nunca! Tem que como dizia Carlos Drummond Andrade “Participar, se aprende participando, é fazendo”. Então às vezes eu acho que esse é mais um mecanismo de “ah o cara não sabe” ele vai ficar morrendo de falar como eu fiquei também. É difícil se pronunciar publicamente, mas vai aprender. Capacitação é importante. Esse debate, esse exercício democrático no próprio conselho, ele participar da discussão, participar de seminários, de conferências da luta política eu acho que isso é tão importante quanto. (...) A própria presença da diferença faz com que os iguais também se incomodem. Então eu não sei não acredito muito nisso, acho que tem participar. (Conselheiro representante do governo 1 – grifo nosso)

Na medida em você qualifica a participação nesses espaços de controle, você tem condições de cobrar mais da gestão, de garantir mais recursos, exigir mais recursos de dar novos rumos para a gestão da política de assistência social, portanto o espaço de controle, ele é fundamental para a concretização do Sistema Único. Há de se ter esses 2 elementos, considerando inclusive que a sociedade é parte fundamental necessária ao fortalecimento a execução da política de assistência social. Para o Sistema Único então acho que é uma via de mão dupla tanto o sistema por meio de sua ação técnica ele favorece a participação dos usuários, como a participação dos usuários nesses espaços faz com que se vá reordenando os serviços (Conselheiro representante do governo 2).

Assim, nota-se que é necessário investir na qualificação e formação dos conselhos. Mas se a realidade ainda não se apresenta de forma “perfeita”, a força da militância social tem propiciado que ainda de forma lenta a construção de uma nova realidade.

4.4 Relação entre representantes de usuários, governo e outras categorias da sociedade civil

Antes de mergulhar nas análises sobre a relação entre os representantes de usuários, de governo e outras categorias da sociedade civil, faz-se importante trazer um panorama com base na percepção dos conselheiros da situação dos referidos campos de pesquisa, que trazem implicações para a atuação dos conselheiros no campo de análise.

Uma das principais mudanças que atingem tanto o CAS quanto o CNAS, diz respeito a uma das atribuições do Conselho: a certificação das entidades. Com a Lei nº. 12.101/2009, o regime jurídico de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social foi modificado, e a certificação deixa de ser responsabilidade do CNAS e passa a ser dos Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, da Saúde, da Educação, conforme a atuação de cada entidade.

As entrevistas evidenciam que a certificação das entidades passou a ser uma preocupação do CAS-DF, de modo que as organizações das reuniões e pautas tivessem alguma redução do tempo gasto com as referidas certificações para incluir maior período para discussão de temáticas de interesses coletivos.

No início quando eu comecei a participar do conselho, o conselho era basicamente cartorário, [...] cumpria as necessidades que o governo colocava e também a deliberação e descrição das entidades que queriam entrar no CAS. Você não conseguia fazer nada, além disso, além do aumento da demanda. Hoje nos temos um avanço bastante grande eu diria você consegue acompanhar a política pública orçamentaria, a execução da política e tentar propor melhorias, hoje há mudança substancial na função dos conselhos (Conselheiro representante de organizações de usuários 2).

O Conselho Nacional e ele está vivendo uma mudança muito importante, porque até muito pouco tempo atrás ele tinha uma marca de que focalizava os interesses das entidades filantrópicas. Só. E focalizava seus interesses em todos os sentidos não só os interesses políticos, mas também seus interesses patrimoniais num Conselho Nacional que certificava as entidades. E acho que o Conselho vem fazendo essa transição e não é uma transição que seja fácil, de tentar discutir ou de tentar focalizar uma assistência social que é dever do Estado, e aí vamos discutir política pública de Estado. Isso, a bem pouco tempo atrás. Ele discutia sociedade providencia, discutia uma assistência social que era compreendida como uma política que deveria executar tudo para os pobres: saúde para os pobres, educação para os pobres. Aliais, para os pobres a pobreza. (Conselheiro representante do governo 1).

Para Gohn (2000), muitos conselheiros ocupam os referidos espaços para garantir recursos para suas entidades filantrópicas e não para construir coletivamente o que seria de interesse público em defesa da Política de Assistência Social. Sob tal aspecto, o Conselho fica restrito ao papel de ser fiscalizador, e não uma instância que fortaleça a Política de Assistência Social no sentido do controle social.

A disputa nos Conselhos é pela representação de sua entidade em detrimento da representação dos usuários e da política pública que estão vinculados, conforme Abers, Serafim e Tatagiba (2011).

Na análise de Moroni e Pinheiro (2009), o quadro de representação do CNAS pouco se alterava desde 1994 – haveria mais uma simples troca de cadeiras do que mudanças substanciais.

Nesse conselho sempre meia dúzia de organizações se revezaram, era muito fechado. A gente tem trabalhar para que nesse espaço haja maior rotatividade de organizações, (...). Nós precisamos amadurecer esse processo inclusive com representação dos usuários. (...) Tem que ser uma representação consistente dos usuários e não como alguns grupos tentam fazer de colocar os usuários de uma maneira escancarada, mas sem os instrumentos pra que esses usuários não sejam usados como instrumento político nem pelo partido A, nem pelo C, nem pelo B., nenhum partido, mas que seja um cidadão que vai exercer seu papel com autonomia como agente público (Conselheiro representante de entidades de assistência social 1).

Em tal problemática, é preciso analisar que a diferença entre os interesses não se dá apenas entre governo e sociedade civil como se fossem categorias antagônicas. Por vezes, o antagonismo maior pode se estabelecer dentro da própria sociedade civil. Como coloca um dos entrevistados, “não é governo contra sociedade civil ou sociedade civil contra governo. Nós temos momentos que precisamos dar a mão. Não é embate de concordo ou discordo é preciso que a gente dê a mão para que a política saia do papel” (Conselheiro representante dos usuários 1). Para outro conselheiro entrevistado, poderia-se dizer que a relação seria igual, uma vez que, o antagonismo não se restringiria apenas a relação governo – sociedade civil. Existem momentos de articulação e tensão entre as categorias. “As vezes a chapa esquenta dentro da própria sociedade civil. [...] é um espaço de conflito de ideias, de projetos. Você nunca leva uma demanda direto para o conselho, você articula conversa com a sociedade civil e governo” (Conselheiro representante de organizações de usuários 3).

Assim, a relação entre governo e sociedade civil traz implicações para as votações, uma vez que uma categoria que vota unida tem mais possibilidade de fazer valer seus interesses. Para um dos conselheiros, o poder é equilibrado o diferencial é que por vezes o governo chega ao conselho em bloco, com um projeto

articulado, e vota em bloco. Por outro lado, a sociedade civil não conseguiria pela dificuldade de construir um projeto para a sociedade civil dado a diversidade de interesses. Por exemplo, o segmento dos trabalhadores teriam um projeto e esse poderia confrontar algum interesse dos usuários ou das entidades, então, “essa diferença muitas vezes acaba fragmentando esse bloco na hora da disputa de poder” (Conselheiro representante de organizações de usuários 3).

Para Abers, Serafim e Tatagiba (2011), agentes do Estado figuram como protagonistas, tendo em vista o acesso que possuem a recursos fundamentais, tais como: dinheiro, conhecimento técnico e recursos humanos.

As relações entre atores da sociedade civil e atores do Estado seguem, em diferentes setores, diferentes tradições históricas. Estas tradições envolvem muito mais do que experiências formais de participação institucionalizada: incluem também outras práticas de diálogo e conflito entre Estado e movimentos sociais que são utilizadas em combinação com a participação em arenas formalmente instituídas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011, p. 24-25).

Para aqueles autores, a política da proximidade trata de uma forma de interação Estado/sociedade – o que conta é a pessoa, não como um indivíduo, mas como ator situado num campo relacional que lhe confere um nível de distinção e prestígio tal que lhe possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturais que facultam acessos, afirmam Abers, Serafim e Tatagiba (2011).

Quando os conselheiros são questionados quanto à relação estabelecida com os usuários em específico alguns conselheiros afirmam haver boas relações com a categoria que representam. “O usuário está muito junto com as entidades, porque muitas vezes o usuário que está lá, está dentro de uma entidade, ele participa de alguma entidade prestadora de serviço, vivencia algumas questões”. (Conselheiro representante de entidades de assistência social 2). Há também os que defendam que haja uma aliança entre trabalhadores e usuários para somar forças. O dilema é que os trabalhadores da Assistência Social também estariam criando sua identidade agora. Para um dos entrevistados, se houvesse uma aliança entre trabalhadores e usuários a Assistência Social poderia tomar novas perspectivas. No entanto, a aliança no seu sentido político,

não acontece, os próprios trabalhadores tem muito preconceito com a área. A nossa formação é essa. A assistência social não é uma coisa revolucionaria, a assistência social é uma coisa pra amenizar o capitalismo. Como é que a gente vai ter orgulho disso? Como é que vou passar isso para o usuário da assistência social? Então, é uma problemática que é cultural, que contraditoriamente vem acontecendo desde a Constituição de 88 quando diz que ela é uma politica de seguridade social e na realidade ela é considerada uma politica menor. E é claro que isso reflete nos usuários e nos trabalhadores. Ninguém quer muito lutar por uma coisa que não vá fazer a revolução. (Conselheiro representante do governo 1).

Para outro entrevistado, seria importante que apesar das diferenças existentes enquanto sociedade civil, que essa diferença fosse pactuada nas plenárias. Então essa seria a meta: não ir para a plenária sem que tivessem pactuado entre si. Isso revelaria um amadurecimento e organização da sociedade civil.

Eu penso que se a gente não se organiza quando vem pra votar, uma matéria que de repente não estava nem prevista e se a gente não tem organização é passado um rolo compressor e cada um vai ter que demonstrar o seu próprio interesse e não o interesse da sociedade civil e eu acho que é esse o grande aprendizado. **Que a partir do momento que você vem pra o conselho você tem a sua identidade, você representa primeiro você, a sua instituição o seu segmento, mas você representa aqui a sociedade civil e muitas vezes você tem que abrir mão da sua individualidade pra poder pensar no coletivo.** Acho que esse é o grande exercício e o governo não tem esse problema porque ele tem que pensar enquanto governo e ele está certo ele está no papel dele. Agora na sociedade civil existem muitos interesses e de repente você abrir mão de seu pensamento individual para contemplar um pensamento coletivo não é muito fácil né? É um desafio. (Conselheiro representante de trabalhadores 1 - grifo nosso).

Outra questão pertinente a relação entre os membros das diversas categorias é o debate sobre o número de representante de usuários nos Conselhos que esteve presente, recentemente, na VIII Conferência Nacional de Assistência Social. A proposta visava o aumento do número de usuários no espaço dos Conselhos. A seguir, tem-se alguns depoimentos de conselheiros sobre a referida questão:

Não tenho nenhuma opinião sobre isso, acho que está bem distribuído. (Conselheiro representante de usuários 1)

Não. Falta mais usuários, já que a problemática que enquadra as politicas de assistência social ela é por demais vastas e o formato não abrange a todos os usuários (Conselheiro representante de usuários 2).

Acho suficiente, acho que nos temos um equilíbrio de forças, nos temos entidades, usuários e trabalhadores. Eu não gosto da ideia que alguns pregam de ter maioria ou 50% de usuários e 50% do resto, acho um discurso meio piega porque, festa boa é aquela que todo mundo quer estar e pode estar. Se desequilibra é porque o negocio não esta bom. Vamos transformar um espaço desse em um muro de lamentações? Ou de demanda apenas, não seria conveniente, então acho que tem que ter equilíbrio sim. (Conselheiro representante de organizações de usuários 2).

A divisão é feita de forma equitativa entre os segmentos, mas o usuário ele tem pouca influencia pelo quantitativo, a não ser que ele tenha um poder político, de articulação. Mas é porque mesmo que seja mesma quantidade que todos eles são os mais incidente, ele é quem recebe toda política mas a ele é dado pouco poder (Conselheiro representante de organizações de usuários 1).

Em minha opinião era que deveria ser a maioria de usuários. (...) 50% deveria ser para os usuários. O modelo que acho mais adequado, e olha que a gente não esta conseguindo isso nem para comissões de usuários ou para conselhos de usuários. Que é uma proposta que já passou na conferência, mas que a gente não consegue aprovar de jeito nenhum. Que é a participação dos usuários nos CRAS, nos conselhos de usuários. A gente acabou de ter uma derrota na CIT e não vai passar, não vai passar! Acho que essa coisa da participação dos usuários vai demorar um tempo ainda. (Conselheiro representante do governo 1).

Outra vertente existente é a de que independente do número de representantes de usuários ou de qualquer categoria, o que deve ser trabalhado é a qualidade da representação destes nos espaços do Conselho.

[...] a gente até participando das conferências nacionais, a gente pode observar como muitas vezes o mau gestor utiliza essas pessoas coloca um surdo aqui, outro com alguma deficiência lá, algum morador ali, mas são pessoas que estão “comendo na mão dele”. Que não fazem nenhuma observação mais critica, uma analise se de fato aquela politica esta sendo boa ou não. A gente tem que ainda superar isto. Pra que a gente tenha uma participação qualificada, independente, e não teleguiados para quem quer que seja, nem do partido A, nem B, nem C (Conselheiro representante de entidades de assistência social 1).

E muitas vezes, aquele representante governamental vem pra esses espaços de conselhos (...) sem se quer conhecer a politica da sua pasta, não tem autonomia pra votar, tem que antes consultar alguém. Então quer dizer, ele não está construindo coletivamente, ele está ali, pra impor ima ideia e não pra construir junto, com a sociedade. São os desafios que nós temos que superar e enfrentar (Conselheiro representante de entidades de assistência social 1).

Apesar da paridade existente entre os Conselhos, entre representantes do governo e representantes da sociedade civil, o autoritarismo social e as visões hierárquicas são fortes obstáculos para a construção e o funcionamento dos espaços públicos. As diferenças de saber provocam uma dependência dos representantes da sociedade civil, das informações dos recursos materiais e da boa vontade do Governo, esvaziando e desmobilizando a ação dos referidos Conselhos.

Além disso, entre os representantes da sociedade civil, é possível observar grande heterogeneidade dos atores sociais, uma vez que a representação é subdividida em entidades prestadoras de serviços, organizações dos usuários e organizações dos trabalhadores, trazendo dificuldades à representação da sociedade civil.

Outro fator que dificulta o reconhecimento dos sujeitos sociais que interagem nos referidos espaços públicos, refere-se ao estigma do assistencialismo e do clientelismo que marcou a política de assistência social. Daí, muitas vezes os profissionais responsáveis pela execução dos programas não se veem como trabalhadores da assistência social. Há também a questão da dificuldade de organização dos usuários da política. As entidades sociais prestadoras de serviços são componentes de um grupo bastante heterogêneo, portadoras de um discurso desinteressado em favor dos usuários que representam, conforme Raichelis (2007).

Para Arretche (1996), a ampliação dos processos decisórios na construção de políticas públicas só acontecerá com a ruptura de práticas políticas antidemocráticas exercidas pelos diferentes atores na relação entre governo local e sociedade civil nos diferentes municípios brasileiros que ameaçam a democracia participativa.

Neste sentido, concordando com as afirmações de Abers, Serafim e Tatagiba (2011), é preciso qualificar a participação da sociedade civil para fortalecer a sua representação seu poder de influenciar a política de decidir realmente sobre as questões do Estado para intervir e ampliar processos decisórios.

Em síntese, dentre as questões e problematizações levantadas com a pesquisa aqui apresentada, é possível constatar que:

- A vontade política do governo, de fato, deve ser mencionada como elemento relevante para a ampliação da participação dos usuários, ainda que, por outro

lado, haja resistência por parte de alguns gestores em investir na participação por considerá-la uma possível ameaça;

- A ampliação dos espaços de participação e a busca por descentralizar as discussões são fatores cruciais para facilitar o acesso dos usuários que vem sendo buscado por representantes dos espaços dos Conselhos;
- A mobilização dos usuários da Assistência Social e a busca pela garantia e ampliação dos direitos sociais, são elementos centrais para a efetivação do protagonismo dos usuários da Assistência Social;
- A formação sistemática aparece como resposta ou meio de superação de diversos obstáculos em relação à participação dos usuários. A questão aparece como demanda constante nos espaços públicos, dando-se o reconhecimento dos conselheiros quanto à importância da formação continuada, de modo que nota-se que manifestação de esforços na construção uma proposta que efetive tal direito.
- O acesso e a permanência dos usuários, apesar dos avanços, ainda abrangem desafios inerentes, inclusive, em relação à cultura política brasileira; têm-se ainda marcas do arbitrarismo, clientelismo, mandonismo, entre outros vieses, que distanciam o povo dos instrumentos de poder e decisão.
- A defesa de interesses coletivos aparece como preocupação eminente dos conselheiros; em outra via, o jogo de poderes e os interesses são de fato mobilizadores para a entrada e a permanência de entidades.
- Tem-se um conflito eminente que perpassa as relações dos conselheiros representantes de governo e sociedade civil.

A participação dos usuários da Assistência Social pode ser considerada uma conquista em construção, cuja força da mobilização destes deve ser considerada como motor principal, em um ciclo que comporta o protagonismo dos usuários, a ampliação dos espaços, a democratização do acesso e a luta por interesses da população na construção de uma política construída por aqueles que a utilizam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs a discutir as implicações da cultura política para a representação dos usuários da Assistência Social. A discussão foi norteadada pelas seguintes questões: quem são tais sujeitos políticos; a qual projeto político se vincula e como se dá a participação destes em tais espaços; a representação de interesses públicos pelo usuário; a atual configuração e estrutura dos conselhos e a participação dos usuários nos processos decisórios da política de Assistência; a participação dos usuários nas conferências de Assistência Social; a participação dos usuários e o fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); a participação do usuário na representação da política ou na representação apenas de serviços.

A participação dos usuários da Assistência Social constitui-se um dos grandes desafios a serem enfrentados no âmbito da atual política de Assistência. O desafio apresentado de forma explícita na própria Política Nacional de Assistência Social (2004), ainda carece de maiores debates. O estudo sobre os espaços públicos de participação possuem relevância, uma vez que possibilitam o reconhecimento e a análise dos limites e avanços existentes para o fortalecimento dos referidos espaços e para a construção de uma sociedade mais democrática.

Os Conselhos de Assistência Social configuram-se como mecanismos de participação da sociedade na defesa e gestão do direito à referida Assistência. Mas não só isso! Caracterizam-se como espaço de conflito de disputa de culturas políticas que são diretamente impactantes nos rumos a serem tomados pela política.

A discussão quanto à participação e o controle social é uma oportunidade para que se possa fortalecer a cultura democrática, no que se refere à gestão quanto da qualidade das ações que são desenvolvidas neste âmbito, uma vez que, com as novas configurações e regulamentações, tem-se a obrigatoriedade de instalação de mecanismos de participação social para a gestão tanto dos recursos quanto das ações de interesse coletivo.

A participação social que surge no seio da sociedade civil num contexto de luta pela ampliação da democracia apresenta-se atualmente como uma das principais estratégias para a partilha de poder e o controle democrático. A democracia, enquanto materialização e reconhecimento da garantia de direitos,

pode ser ampliada ou estagnada conforme a estrutura que se configura a sociedade brasileira e a confluência de projetos políticos em disputa.

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

Nota-se que o desafio à participação do usuário é inerente à cultura, ao processo de formação sócio-histórica brasileira. A cultura política que perpassa a Assistência Social e a influência das relações clientelistas e do histórico tratamento disposto à Assistência no campo da benemerência e da filantropia, traz implicações ao reconhecimento da Assistência Social enquanto direito social, bem como para a questão da participação dos usuários.

A incorporação de novos atores na política pública enquanto participantes coopera para a redefinição do sentido de democracia ao passo que evidencia as mudanças frente a uma cultura política de ordem não democrática e aos novos elementos culturais provenientes das lutas sociais e incorporados pela Constituição Federal (CF), que abrem espaço para a democracia participativa. Para além da incorporação dos usuários nos espaços públicos participativos, é necessário dar a estes suporte para que tenham condições efetivas para atuar na defesa dos direitos coletivos.

A participação dos usuários nos conselhos de assistência social configura-se como uma forma de enfrentamento as marcas da cultura brasileira que não reconhece o potencial político desse segmento e o rotula como inaptos para o exercício político. Essa cultura excludente pode ser considerada o primeiro elemento a ser enfrentado pelos usuários antes de chegar aos Conselhos. A mesma cultura não está ausente dos conselhos, ainda que de forma sutil, numa lógica enviesada se apresentam como desafios do cotidiano do Conselho. Os processos de formação e aprendizado aparecem, então, como mecanismo para enfrentamento da referida questão, fortalecendo o debate.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABERS, Rebeca; TATAGIBA, Luciana; SERAFIN, L. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. 35º Encontro Anual da ANPOCS. **GT 04 Controles democráticos e legitimidade**, 2011.

_____. Democracia e participação no capitalismo. In.: POLITIZANDO Entrevista. **Boletim do Núcleo de Estudos e pesquisas em Política Social**, a. 3, n. 7, abr de 2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Carlos. **O avesso das coisas**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1990.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas pública? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, p. 44-66, 1996.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2011.

BAQUERO, Marcello. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BENEVIDES, Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativas populares**. São Paulo: Ática, 1991.

BOSCHETTI, Ivonete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 8.742. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. De 07 de dezembro de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Censo SUAS 2010**. CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Entidades Beneficentes –

Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BULLA, Leonia e LEAL, Maria Laci. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. **Revista Virtual Textos e Contextos**, n. 3, Dez. 2004.

CAMPOS, Edval Bernardino. Usuários da Assistência Social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI, Carolina *et al.* (Org.). **Assistência Social e filantropia: novo marco regulatório contemporâneo de tensões entre público e privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

BRASIL. **Capacita SUAS**. V. 3. Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração. 1. ed. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008. 120 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **LEI No 10.098**, de 19 de dezembro de 2000.

CERQUEIRA FILHO, Gilásio. **A questão social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **Revista Novos Tempos**, CEBRAP, n. 47, 1997.

CORREIA, Valéria Correia. Controle Social na Saúde. In: MOTA, A. E.; BRAVO, M. I. S.; UCHÔA, R. *et al.* (Orgs.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social e participativa**. Fortaleza: Editora Universidade do Ceará, 1986

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

ENGELS, Friedrich. **La Comuna de Paris**. Ed. Torrejón de Ardoz. Madrid: Akal, 1985.

FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOHN, Maria da Glória M. **Conselhos gestores e participação política**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. O papel dos Conselhos gestores na gestão urbana. In: _____. **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores** ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere. Introdução ao estudo da filosofia**. V. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

HELD, David. **Modelos de democracia**. 3. ed. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LUCHMMAN, Lígia Helena. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p.87-97, Jan./Abr. 2008.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

MINAYO, Maria Célia (Org.). **Pesquisa Social – teoria, método e criatividade**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997

NEVES, Ângela Vieira. **Assistência Social: do discurso à prática profissional - as representações dos assistentes sociais da Legião Brasileira de Assistência**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1994.

_____. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

_____. O pensamento conservador na sociedade brasileira: ambiguidades entre o público e o privado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 93, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Heloisa Maria. **Cultura política e Assistência Social:** uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PAOLI, Maria Célia; SADER, Eder. Sobre "classes populares" no pensamento sociológico brasileiro. In: CARDOSO, R. (Org.). **A aventura antropológica.** Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1986.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília: Theseaurus, 1996.

_____. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara (Org.). **Política social e democracia.** 4. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PONTUAL, Pedro. Educação popular e cidadania ativa: o papel da formação de conselheiros. In: _____. **Capacitação de conselheiros:** o papel do Estado na construção democrática. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 2007.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 25, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.), **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa.** Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social e democracia: uma difícil mas não insolúvel equação na realidade brasileira - Um quase prefácio. In: _____. **Capacitação de conselheiros:** o papel do Estado na construção democrática. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

SPOSATI, Aldaíza *et al.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 25, p. 209-213, Nov. 2005.

_____. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

_____. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2003.

TELLES, Vera. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1982

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO I

Brasília, 02 de maio de 2012

**A Sua Senhoria
Sr. Carlos Eduardo Ferrari
Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social
Esplanada dos Ministérios, Bloco 'F', 1º andar, ala 'A'
CEP 70059-900 - Brasília/DF**

Assunto: Pesquisa CNAS

Prezada Senhor,

Eu, Débora Guimarães da Conceição, assistente social, mestranda pelo programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, venho solicitar realização de pesquisa no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, com a finalidade de desenvolver estudo sobre a **“Cultura política e assistência social: um estudo sobre a representação dos usuários nos espaços públicos”**.

A pesquisa terá por objetivo analisar que elementos na cultura política fragilizam a política de assistência social brasileira e dificultam o reconhecimento da política enquanto direito e tem colaborado como impeditivos à participação do usuário da assistência social.

Portanto, para o desenvolvimento da pesquisa solicito autorização para observação durante as reuniões ordinárias do Conselho e entrevista com representantes de usuários entidades de organizações de usuários da assistência social. Para isso, necessito também do contato dos mesmos para agendar as entrevistas e calendário anual das reuniões.

A previsão para realização da pesquisa será de maio a novembro de 2012.

Atenciosamente,

Débora Guimarães da Conceição
Mestranda em Política Social
UNB

ANEXO II

Brasília, 02 de maio de 2012

A Sua Senhoria

Sra. Marlene de Fátima Azevedo Silva

Presidente do Conselho de Assistência Social do Distrito

SEPN 515 Bl. "A" - 4º andar- Ed. Banco do Brasil

Cep: 70.770.501 Brasília – DF

Assunto: Pesquisa CAS-DF

Prezada Senhora,

Eu, Débora Guimarães da Conceição, assistente social, mestranda pelo programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, venho solicitar realização de pesquisa no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, com a finalidade de desenvolver estudo sobre a **“Cultura política e assistência social: um estudo sobre a representação dos usuários nos espaços públicos”**.

A pesquisa terá por objetivo analisar que elementos na cultura política fragilizam a política de assistência social brasileira e dificultam o reconhecimento da política enquanto direito e tem colaborado como impeditivos à participação do usuário da assistência social.

Portanto, para o desenvolvimento da pesquisa solicito autorização para observação durante as reuniões ordinárias do Conselho e entrevista com representantes de usuários entidades de organizações de usuários da assistência social. Para isso, necessito também do contato dos mesmos para agendar as entrevistas e calendário anual das reuniões.

A previsão para realização da pesquisa será de maio a novembro de 2012.

Atenciosamente,

Débora Guimarães da Conceição

Mestranda em Política Social

UNB

ANEXO III

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto de pesquisa intitulado "**Cultura política e assistência social: um estudo sobre a representação dos usuários nos espaços públicos**" desenvolvido por Débora Guimarães da Conceição. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada por Angela Vieira Neves, e que poderei contatar / consultar o responsável pela pesquisa a qualquer momento que julgar necessário através do e-mail: assistentesocialdebora@gmail.com.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é sobre a representação dos usuários nos espaços públicos. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos.

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e/ou sua orientadora. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Brasília, _____ de _____ de _____

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do(a) pesquisador(a): _____

ANEXO IV

1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA REPRESENTANTES DO GOVERNO, ENTIDADES E TRABALHADORES

Pesquisa: Cultura política e representação dos usuários da assistência social

Orientações Gerais: Esse questionário tem como objetivo subsidiar a dissertação de mestrado que está sendo realizada no Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

IDENTIFICAÇÃO

Nome do entrevistado:	N. Entrevista:
Conselho:	Data:
Entrevistador:	

I – PERFIL DOS REPRESENTANTES

1. Estado em que reside:
2. Categoria representa: () governo () entidades () trabalhadores
3. Sexo: () Masculino () Feminino
4. Idade:
5. Escolaridade:
6. Profissão:
7. Situação empregatícia:
() empregado () desempregado () aposentado () trabalho temporário () autônomo

II – TRAJETÓRIA POLÍTICA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

8. Possui experiência em outros espaços de representação? Fale um pouco sobre sua trajetória política.
9. O(a) senhor(a) recebeu alguma capacitação específica para tornar-se conselheiro?
10. Qual a relação entre a existência (ou não) dessa capacitação para sua atuação como conselheiro(a) hoje?

III – CONTROLE SOCIAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

11. Qual é a sua compreensão por assistência social?
12. Qual a sua compreensão com relação ao Controle Social na assistência social?
13. Quais os principais espaços de participação da assistência social? O(a) senhor(a) considera que sejam democráticos?
14. O que é cidadania pra você? O(a) senhor(a) considera que os usuários da assistência social tem real possibilidade do exercício da cidadania?

IV – ATUAÇÃO NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

15. Na sua opinião quais seriam os objetivos dos Conselhos de assistência social?
16. Quais as principais dificuldades ou desafios enfrentados pelo CNAS para alcançar esses objetivos?
17. Em sua opinião mudou a atenção à assistência social após o SUAS? Você acredita que as deliberações do CNAS tenham influencia nesse processo?
18. Como o Conselho acompanha o que é executado a partir das deliberações do CNAS?
19. Como o(a) senhor(a) considera o cumprimento das deliberações do conselho pelo poder público?
20. Como é a relação entre os representantes governamentais e representantes da sociedade civil dentro do Conselho? E a relação entre os representantes da sociedade civil?
21. O senhor(a) acredita que possa haver alguma disparidade com relação ao poder de decisão dentro do conselho entre representantes do governo e sociedade civil.
22. De maneira geral, a ação do conselho têm contribuído para solucionar problemas existentes na assistência social? Exemplifique.
23. Na sua opinião, os conselhos de assistência social inibem práticas clientelistas na assistência social?
24. O(a) senhor(a) considera que o conselho possa trazer algum crescimento pessoal e/ou político para os seus participantes?

V – SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 25.** O(a) senhor(a) acredita que haja alguma relação entre a formação sócio-histórica brasileira e a participação social na assistência? Porquê?
- 26.** Qual o grau de controle da população usuária dos serviços de assistência social sobre as ações e decisões que afetam a assistência social?
- 27.** Como o(a) senhor(a) percebe a atuação dos usuários e representantes de usuários no conselho?
- 28.** O(a) senhor(a) acha que o formato do conselho favorece a participação popular?
- 29.** O que o(a) senhor(a) acha do número de representantes dos usuários?
- 30.** Quais os principais desafios que o(a) senhor(a) identifica com relação à participação dos usuários? E o que tem sido realizado com relação a essas questões?

ANEXO V

3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

REPRESENTANTES DE USUÁRIOS E ORGANIZAÇÕES DE USUÁRIOS

Pesquisa: Cultura política e representação dos usuários da assistência social

Orientações Gerais: Esse questionário tem como objetivo subsidiar a dissertação de mestrado que está sendo realizada no Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

IDENTIFICAÇÃO

Nome do entrevistado:	N. Entrevista:
Conselho:	Data:
Entrevistador:	

I – PERFIL DOS REPRESENTANTES

1. Estado em que reside:
2. Qual categoria representa: () usuários () organização de usuários
3. Sexo: () Masculino () Feminino
4. Idade:
5. Escolaridade:
6. Profissão:
7. Situação empregatícia:
() empregado () desempregado () aposentado () trabalho temporário () autônomo

II – TRAJETÓRIA POLÍTICA

8. Participa de alguma entidade, organização ou movimento social?
9. Possui experiência em outros espaços de representação? Fale um pouco sobre sua trajetória política.

III – ATUAÇÃO NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

10. Na sua opinião quais seriam os objetivos dos Conselhos de assistência social?

11. O que motivou o(a) senhor(a) participar do Conselho?
12. Como o(a) senhor(a) foi escolhido para se tornar conselheiro?
13. O(a) senhor(a) recebeu alguma capacitação específica para tornar-se conselheiro?
14. Qual a relação entre a existência (ou não) dessa capacitação para sua atuação como conselheiro(a) hoje?
15. O que o(a) senhor(a) entende como seu papel enquanto conselheiro?
16. Como o(a) senhor(a) vê/ identifica a sua representação dentro do Conselho? Fale sobre sua experiência como conselheiro(a).
17. Como são construídas as demandas que o senhor(a) leva ao Conselho de assistência social?
18. O senhor(a) procura mobilizar o público a qual você representa? Se sim, de que forma?
19. Como você expõe suas ideias nas reuniões do conselho? O(a) senhor(a) acredita possuir um poder de influência no processo de debates no conselho?
20. O que você acha do número de representantes dos usuários?
21. Como é a relação entre os representantes governamentais e representantes da sociedade civil dentro do Conselho? E a relação entre os representantes da sociedade civil?
22. Você acha que o formato do conselho favorece a participação dos usuários.
23. O(a) senhor(a) acredita que possa haver alguma disparidade com relação ao poder de decisão dentro do conselho entre representantes do governo e sociedade civil.
24. O(a) senhor(a) acredita que haja alguma relação entre a formação sócio-histórica brasileira e a participação social na assistência? Porquê?

IV – COMPREENSÃO SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

25. Qual é a sua compreensão por assistência social para o(a) senhor(a)?
26. Qual a sua compreensão com relação ao Controle Social na assistência social?
27. Quais os principais espaços de participação que você considera relevante para a assistência social? O(a) senhor(a) considera que sejam democráticos?

28. Como o Conselho acompanha o que é executado a partir das deliberações do CNAS?
29. Como o(a) senhor(a) considera o cumprimento das deliberações do conselho pelo poder público?
30. Em sua opinião mudou a atenção à assistência social após o SUAS? Caso sim, você acredita que as deliberações do CNAS possam ter cooperado para avanços no âmbito da LOAS e no SUAS?
31. De maneira geral, a ação do conselho têm contribuído para solucionar problemas existentes na assistência social? Exemplifique.
32. Na sua opinião, os conselhos de assistência social inibem práticas clientelistas na assistência social?
33. Qual o grau de controle da população usuária dos serviços de assistência social sobre as ações e decisões que afetam a assistência social?
34. O que é cidadania pra você? O(a) senhor(a) se considera um cidadão?

