

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Thais Tavares Bernardo

Através do Espelho:
Presença do Assistente Social em Conselho Municipal de Assistência Social –
Estudo nos Municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna no
Estado do Rio de Janeiro

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO
2015

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Thais Tavares Bernardo

Através do Espelho:

Presença do Assistente Social em Conselho Municipal de Assistência Social –
Estudo nos Municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna no
Estado do Rio de Janeiro

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

Tese apresentada à Banca Examinadora da
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
como exigência parcial para a obtenção do
título de Doutora em Serviço Social, sob
orientação da Professora Doutora Aldaíza
Sposati

SÃO PAULO
2015

Banca Examinadora:

DEDICATÓRIA

*Ao meu sobrinho Danilo,
Que veio a existência no período deste curso e
já aprendeu o valor dos livros.
E que, ansiosamente, me pergunta:
Tia Thais, a obra já acabou?*

AGRADECIMENTOS

*“Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu.”
(Eclesiastes, 3: 1)¹.*

“Se não fora o Senhor, que esteve ao meu lado, ora diga Israel:

Se não fora o Senhor que esteve ao meu lado...

Para me cercar de tantos irmãos, amigos e familiares que me acompanharam em mais uma das minhas aventuras, me provendo de carinhos, cuidados, alimentos, e de tudo muito além do que eu realmente precisava;

Para me presentear com uma família tão completa e muito especial na Comunidade Evangélica Jehová-Shammah, principalmente com aqueles mais de perto (Equipe Jehová-Nissi e Equipe Yahweh-El Elim);

Para providenciar colegas de trabalho que contribuíram, e continuam contribuindo, para que eu cresça de modo pessoal e profissionalmente, através dos nossos encontros, desencontros, erros, acertos, risadas, e até as “lamentações” que fazem parte do que compartilhamos em nossos dias e noites de trabalho na Unidade Pré Hospitalar Saldanha Marinho – UPHSM/Campos dos Goytacazes, na Faculdade Redentor – Campos dos Goytacazes, no Centro de Convivência do Idoso – CCI/Armação dos Búzios e na Universidade Veiga de Almeida – UVA/Cabo Frio;

Para que eu pudesse desfrutar das orientações, e dos cuidados, da professora Aldaíza Sposati para minha qualificação profissional na PUC/SP, e conseguir chegar ao final de mais uma fase da minha história;

Para que eu pudesse construir uma história de vida tão cheia de aventuras e permeada de manifestações de amor, por isso, só posso agradecer e dizer...

Bendito seja o Senhor. (...) O meu socorro está no nome do Senhor, criador do céu e da terra” (Salmos, 124:1; 2; 6; 8). “Não a mim, Deus Triúno, Senhor Jesus Cristo, Espírito Santo, não a mim, mas ao Teu Nome dá glória, por causa do teu amor e tua fidelidade.” (Salmos, 115: 1).

¹ Cf. BÍBLIA sagrada: velho testamento e novo testamento. Rio de Janeiro, Imprensa Bíblica Brasileira, 2001. Tradução João Ferreira de Almeida.

RESUMO

Nome da Autora: Thais Tavares Bernardo

Título: Através do Espelho: Presença do Assistente Social em Conselho Municipal de Assistência Social – Estudo nos Municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna no Estado do Rio de Janeiro

O estudo desenvolvido se ocupa do trabalho do profissional assistente social no âmbito do controle social exercido junto a políticas sociais nos espaços institucionais de conselhos locais. O exercício do controle social excede os espaços denominados de Conselhos Municipais de Assistência Social, todavia delimitou-se o campo de estudo aos conselhos que operam nos municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna, localizados no interior do estado do Rio de Janeiro. Reafirma-se neste estudo que a presença do assistente social nesse espaço permite enxergar um espaço de construção do projeto ético-político profissional que afirma a democracia de massas no âmbito da profissão bem como o compromisso com a democratização da política de assistência social. Verificou-se que o assistente social expressa presença diferenciada e qualificada em um conselho de gestão de política pública. Apoiado em Alice de Lewis Carroll como uma metáfora, o estudo busca enxergar “Através do Espelho” e identifica iniciativas que estão sendo aplicadas pelos assistentes sociais para afirmação do projeto ético-político profissional no interior dos Conselhos Municipais de Assistência Social. O estudo aborda ainda a responsabilidade das unidades formadoras e dos órgãos de representação da categoria, em construir condições que viabilizem a ação profissional do assistente social comprometida com a democratização da política de assistência social. Conclui que não basta a existência dos Conselhos Municipais de Assistência Social, e nem mesmo a ocupação e/ou a garantia da presença de assistentes sociais em seu interior caso o profissional não esteja preparado para entender e responder a que veio.

Palavras-chave: Democracia participativa. Participação. Política de Assistência Social. Conselho Municipal de Assistência Social. Projeto Ético-Político. Serviço Social.

ABSTRACT

Author: Thais Tavares Bernardo

Title: Through the Looking Glass: presence of social worker at the Municipal Council of Social Assistance – study in the cities of Cabo Frio, Campos dos Goytacazes and Itaperuna in the state of Rio de Janeiro

This study deals with the work of the professional social worker in the scope of social control carried out along with the social policies in institutional places of local Councils. The practice of social control goes beyond the places called Municipal Councils of Social Assistance; however the field of study was delimited to the councils operating in the cities of Cabo Frio, Campos dos Goytacazes and Itaperuna, located in the state of Rio de Janeiro. This study restates that the presence of the social worker in this place allows us to see a building place of ethic-political professional project that affirms mass democracy within the profession as well as the commitment to the democratization of social assistance policy. It was found that the social worker expresses a differentiated and qualified presence in a management council of public policy. Supported by Alice of Lewis Carroll as a metaphor, the study aims to see "Through the Looking Glass" and identifies initiatives that are being implemented by social workers to affirm the ethic-political professional project within the Municipal Councils of Social Assistance. The study also addresses the responsibility of forming units and representing bodies of the category in creating conditions that enable the professional action of social worker committed with the democratization of social assistance policy. It concludes that the existence of the Municipal Councils of Social Assistance is not enough, and nor even the occupation and / or the guarantee of the presence of social workers inside of it. If the professional is not prepared to understand and answer why he/she is there.

Key words: Participative Democracy. Participation. Social Assistance Policy. Municipal Council of Social Assistance. Ethic-Political Project. Social Work.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C. – Antes de Cristo

ABAS – Associação Brasileira de Assistentes Sociais

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ABESS – Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social

ANAS – Associação Nacional de Assistentes Sociais

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

ASSELBA/SP – Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da Fundação Legião Brasileira de Assistência de São Paulo

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CBAS – Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

CBCISS – Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais

CEAS – Centro de Estudos e Ação Social

CEAS/RJ – Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEDEPSS – Centro de Documentação e Pesquisa em Políticas Sociais e Serviço Social

CEEP – Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas

CENEAS – Comissão Executiva Nacional das Entidades Sindicais de Assistentes Sociais

CenSup – Censo da Educação Superior

Centro Pop – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CFAS – Conselho Federal de Assistentes Sociais

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CPF – Conselho, Plano e Fundo

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CREPOP – Centro de Referência e Técnica em Psicologia e Políticas Públicas

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CT – Conselho Tutelar

CUT – Central Única dos Trabalhadores

Ead – Ensino a Distância

ENESSO – Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social

ESTADIC – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais

EUA – Estado Unidos da América

FacRedentor – Faculdade Redentor

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IES – Instituição de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

Loas – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NOB – Norma Operacional Básica

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

PBF – Programa Bolsa Família

PIB – Produto Interno Bruto

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNC/SUAS – Política Nacional de Capacitação do Suas

PNE – Plano Nacional de Educação

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PUC/Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEASDH – Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos

SSASDG – Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UCLA – Universidade da Califórnia em Los Angeles

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFF – Universidade Federal Fluminense

Unb – Universidade de Brasília

UNE – União Nacional dos Estudantes

UVA – Universidade Veiga de Almeida

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:

Atravessar para a Casa do Espelho. O que acharia disso?	14
---	----

CAPÍTULO 1:

A CASA DO ESPELHO: ENTENDENDO A DEMOCRACIA	29
--	----

1.1 – Uma espiadinha no corredor da Casa do Espelho..., afinal, o que é democracia?	30
---	----

CAPÍTULO 2:

O JARDIM DAS FLORES VIVAS: O CAMINHO PERCORRIDO NA PROFISSÃO	59
--	----

2.1 – O Jardim das Flores Vivas: o significado da profissão	60
---	----

2.2 – O Jardim das Flores Vivas: o significado da formação	67
--	----

2.3 – O Jardim das Flores Vivas: afirmação do projeto ético-político	79
--	----

CAPÍTULO 3:

EXPLORANDO O ESPELHO: FORMAÇÃO E O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO INTERIOR ESTADO DO RIO DE JANEIRO.	90
--	----

3.1 – O Espelho: os instrumentos normativos na construção histórica da política assistência social	91
--	----

3.2 – O Espelho: o exercício do controle social na política de assistência social	104
---	-----

3.3 – O Espelho: o apoio à qualificação do controle social na gestão da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro, presença do Conselho Estadual de Assistência Social.	115
--	-----

3.4 – O Espelho: o território na condição de chão da política de assistência social.	126
--	-----

3.4.1. – O Espelho: a travessia pela região e pelos municípios estudados.	133
---	-----

3.5 – O Espelho: os sujeitos, a política, a gestão, a formação profissional e o compromisso ético-político, o controle social.	139
--	-----

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS: RAINHA ALICE	173
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	189
ANEXOS	
Anexo 1 – Termo de Consentimento	202
Anexo 2 – Questões Norteadoras das Entrevistas com os Assistentes Sociais Inseridos nos CMAS's	203
Anexo 3 – Questões Norteadoras da Entrevista com o Diretor do CRESS/7ª Região	210
Anexo 4 – Questões Norteadoras da Entrevista com o Coordenador do Curso de Serviço Social	212
Anexo 5 – Questões Norteadoras da Entrevista com o Diretor da ABEPSS/Regional Leste	213
Anexo 6 – Quadro de Questões: Questões Norteadoras das Entrevistas com os Assistentes Sociais	214
Anexo 7 – Quadro De Questões: Questões Norteadoras da Entrevista com o Diretor do CRESS/ 7ª Região	222
Anexo 8 – Quadro de Questões: Questões Norteadoras da Entrevista com o Diretor da ABEPSS/Regional Leste	224
Anexo 9 – Quadro de Questões: Questões Norteadoras da Entrevista com Diretor da ABEPSS/Regional Leste	225

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURAS:

Figura 1: Mapa de Abrangência das Regiões Administrativas do Estado do Rio de Janeiro	134
Figura 2: Mapa da Área de Abrangência do Município de Cabo Frio/RJ	135
Figura 3: Mapa da Área de Abrangência do Município de Campos dos Goytacazes/RJ	137
Figura 4: Mapa da Área de Abrangência do Município de Itaperuna/RJ	138

QUADROS:

Quadro 1: Modelo de Democracia Participativa	41
Quadro 2: Requisitos para Estabelecer os Níveis de Gestão dos Municípios Brasileiros na Gestão do SUAS – Sistema Único De Assistência Social. NOB-SUAS -2005 - MDS/SNAS/CNAS. BRASIL	122
Quadro 3: Responsabilidades Municipais por Nível de Gestão do SUAS. Sistema Único de Assistência Social. NOB-SUAS -2005 - MDS/SNAS/CNAS. BRASIL	123
Quadro 4: Quantidade de Municípios Brasileiros por porte Populacional de acordo com Critérios da PNAS-04. Brasil.2012. IBGE/MUNIC 2012.	129
Quadro 5: Padrão da Rede Socioassistencial a partir do Porte do Município. PNAS/04.MDS/SNAS/CNAS.Brasil.2004.	131
Quadro 6: Perfil dos Sujeitos da Pesquisa – Assistentes Sociais nos CMAS's.	141
Quadro 7: Perfil dos Sujeitos da Pesquisa e de sua Representação – Assistentes Sociais envolvidos com a Formação e Representação da Categoria Profissional.	143
Quadro 8: Características dos Conselhos Municipais de Assistência Social dos Municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Itaperuna do Estado do Rio de Janeiro. MUNIC/IBGE/ BRASIL.2013	146
Quadro 9: Dificuldades para o Fortalecimento dos Conselhos de Políticas Públicas	171
Quadro 10: Proposições para o Fortalecimento dos Conselhos	172

INTRODUÇÃO

Atravessar para a Casa do Espelho. O que acharia disso?

“Alice enroscava-se num canto da poltrona grande, meio conversando consigo mesma e meio dormindo, (...). ‘Bem, se você ficar só ouvindo, sem falar tanto, vou lhe contar todas as minhas ideias sobre a Casa do Espelho. Primeiro, há a sala que você pode ver através do espelho, só que as coisas trocam de lado. Posso ver a sala toda quando subo numa cadeira... fora o pedacinho atrás da lareira. Oh! Gostaria tanto de poder ver esse pedacinho! Gostaria tanto de saber se eles têm um fogo aceso no inverno: a gente nunca pode saber, a menos que o nosso fogo lance fumaça, e a fumaça chegue a essa sala também... mas pode ser só fingimento, só para dar a impressão de que tem um fogo. Agora, os livros são mais ou menos como os nossos, só que as palavras estão ao contrário; sei porque segurei um dos nossos livros diante do espelho e eles seguraram um ao outro na outra sala.” (Carroll, 2002, p. 133; 137; 138)².

Esta tese tem por tema *“a presença dos assistentes sociais no exercício do controle social”*, através da realização de *“um estudo da atuação desse profissional nos Conselhos Municipais de Assistência Social nos municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna”*, localizados no Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de um estudo que se localiza no âmbito do tema *“qualidade ético profissional”* no desempenho do assistente social tendo por eixo analítico a direção social da ação do profissional no Serviço Social.

O interesse pelo tema fluiu diretamente de minha presença nesses municípios como docente e militante de fóruns da categoria profissional buscando concretizar a direção em orientar a ação profissional do assistente social em viabilizar o projeto ético político da categoria.³

² Cf. Através do espelho e o que Alice encontrou por lá, In: Carroll, Lewis. Alice: edição comentada. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.

³ Refiro aqui como projeto ético-político o disposto pelo conjunto CFESS/CRESS em sua dimensão ampliada, sendo mais do que a junção de documentos que norteiam a profissão (Lei de Regulamentação da Profissão, Código de Ética Profissional do Assistente Social e Diretrizes Curriculares), mas os tendo como eixo norteador e de sustentação para o alcance de níveis maiores, considerando ser a democracia o princípio

A partir dessa preocupação constatou-se que a presença do assistente social nos Conselhos Municipais de Assistência Social desses municípios poderia ser reveladora das implicações, para ação do profissional, quando ele ocupa espaços de representação em Conselhos de políticas sociais, enquanto esfera de construção democrática, de realização do contraditório e do exercício de representação.

Parte-se da hipótese que o assistente social em sua ação deve expressar uma presença diferenciada pautada no compromisso ético-político profissional que se revela quando de sua presença em um Conselho de gestão de política pública. Sua presença como membro de um Conselho local de política social o leva a desempenhar funções que revelam a dimensão de sujeito singular e coletivo (face à categoria) e remete a direção de suas ações à consolidação do projeto ético-político profissional; à afirmação do projeto de democracia de massas no âmbito da profissão; e, ao compromisso com a democratização da política de assistência social.

O campo de exercício do controle social excede aos espaços denominados Conselhos porém, neste estudo, esse será o campo destinado à realização de análises. A noção de controle social vem sendo utilizada de maneira diversas⁴, uma vez que extrapola o âmbito acadêmico especializado e ganha contextos teóricos e metodológicos heterogêneos, sendo comum que sua expressão seja empregada em diversos debates de modo desvinculado de um rigor analítico. Assim, a noção de controle social que permeia este estudo pauta-se no controle exercido pela sociedade sobre as ações desenvolvidas pelo Estado no âmbito das políticas sociais, em particular a política de assistência social, relacionando-se com o desenvolvimento da participação e da democracia participativa em busca incessante pela democratização da assistência social. Dessa forma, compartilho do entendimento que

“(...) o controle social se concretiza no processo de mobilização social de acordo com a capacidade da sociedade civil organizada de interferir na gestão pública. Isso se viabiliza de forma coletiva, através da apropriação de processos, participação na deliberação, fiscalização das ações estatais, avaliação e crítica, (re)orientando as ações e prioridades do Estado. A meta consiste no alcance dos objetivos de políticas

político orientador desse projeto. Assim, entendo o projeto ético-político de acordo com o proposto por Netto (1999, p. 98), o qual considera que “projetos profissionais requerem sempre uma fundamentação sobre valores de natureza explicitamente ética (...) [que] atravessa o projeto profissional como um todo”, onde os elementos éticos não estão limitados no projeto profissional, mas exigem o envolvimento de escolhas políticas, teóricas e ideológicas dos profissionais e da categoria, concretizando a indicação ética articulada com uma direção político-profissional.

⁴ Cf. Alvarez, 2004.

públicas que gerem os melhores resultados em termos de bens e serviços à população. A qualidade do controle social depende do nível do ambiente democrático e de condições da participação cidadã, estando vinculado, ainda, ao clima de (des)confiança em relação ao Estado quanto à sua capacidade de responder a necessidades e demandas da sociedade. Portanto, ele exige capacidade da sociedade civil organizada de interferir na gestão pública e, sobretudo, habilidade das organizações da sociedade civil e lideranças comunitárias em envolver e animar ao máximo o processo participativo.” (Pedrini; Adams; Silva (Orgs.), 2007, p. 226).

Para tanto, os Conselhos Municipais de Assistência Social se constituem como um dos canais mediadores para o exercício da democracia participativa, onde “a participação não é importante, mesmo que não seja eficiente; a participação é necessária, dentre outros motivos, para melhorar os resultados das políticas” (Tatagiba, 2003, p. 31). O Conselho situa-se como uma, dentre tantas, possibilidades para o fortalecimento da sociedade civil, viabilizando a participação e o compartilhamento de poder entre os segmentos governamentais e não governamentais, concretizando-se enquanto espaço para a realização da democracia e para o despontar de alternativas para a sua radicalização. O perfil do Conselho não se constitui definitivamente e nem pode ser dado a priori, uma vez que “a expectativa sobre aquilo que um Conselho pode ser, (...), é uma aposta aberta que se configura a partir das ações políticas empreendidas pelos sujeitos que se agregam nos espaços dos Conselhos.” (Bidarra, 2006, p. 44).

O Conselho é o lugar onde as lutas, os embates, as disputas são travadas entre seus membros em busca de uma melhor defesa para a realização da política pública em questão. Constitui espaço público e democrático, relevante para o desenvolvimento da política pública e garantia de estratégias para efetivação de gestões mais democráticas, de possibilidade de exercício de controle social mais efetivo. A constituição da esfera pública é parte integrante de uma gestão democrática pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil; e traz consigo elementos constitutivos dinamicamente articulados que se configuram como

“(…) *Visibilidade social*. As ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para aqueles implicados nas decisões políticas. Supõem publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação. *Controle social*. Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo,

além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados. *Representação de interesses coletivos*. Implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena política a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel mediadores. *Democratização*. Remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para consolidar e criar novos direitos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas. *Cultura pública*. Implica o enfrentamento do autoritarismo social e da ‘cultura privatista’ de apropriação do público pelo privado. Remete à construção de mediações sociopolíticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. Significa superar a ‘cultura do assistencial’ que infantiliza, tutela e torna vulneráveis os segmentos pobres da classe trabalhadora, impedindo-os de se constituir como sujeitos portadores de direitos legítimos.” (Raichelis, 1998, p. 43; 44).

Apesar do avanço da gestão democrática, e do entendimento do controle social enquanto indicação de que é possível romper com uma “regulação truncada”, e enquanto espaço possível para construção de caminhos que favoreçam a “regulação na esfera pública”, proporcionando ruptura com o caráter privatista, de favorecimento a alguns, sendo mais do que fiscalização, configurando espaço de “câmaras de negociação”⁵, no âmbito da política de assistência social o que se percebe é que considerando a dimensão político-administrativo dos municípios, como disse a Rainha para Alice, “*você tem que correr mais que pode para continuar no mesmo lugar. Se quiser ir a outra parte tem que correr no mínimo duas vezes mais rápido*” (Carroll, 2002, p. 157), assim no que se refere a política pública de assistência social, estamos caminhando mas os passos são lentos demais na busca de acompanhar as modificações propostas para área.

Historicamente as ações no campo assemelhado ao que hoje constitui o âmbito da política pública de assistência social eram tradicionalmente trespassadas por estratégias clientelistas que se reproduziam nos dispositivos institucionais ao reforçar a condição de “carente, assistido, destinatário, favorecido”, a quem acorria às atenções dessa área desprezando seu estatuto cidadão de sujeito de direitos. Atualmente, mesmo frente aos avanços legais que a concebem como política pública de direitos, ainda permanecem

⁵ Cf. (Sposati; Lobo, 1992).

traços que contribuem para sua negação no campo dos direitos. Esses traços são identificados como

“(...) a prática no setor privado, por meio da filantropia e do voluntariado, [que] é bastante antiga; entrada na agenda do Estado de modo subsidiário, túbio, por iniciativa isolada de cada nível de governo; experiência de gestão marcada pela improvisação, administração frágil, amadora e de precários arranjos técnicos, que operam com poucos recursos humanos, financeiros e materiais; organização da dinâmica da atenção centrada na lógica dos necessitados, da meritocracia e da seleção dos mais pobres; predomínio de respostas emergenciais, segmentadas, fragmentadas e moralizadoras de condutas individuais; área que se desenvolveu com baixo conteúdo próprio, como retaguarda de outras políticas sociais; alcinha de prática complementar e transversal às demais áreas sociais; campo típico e proeminente de ações clientelistas e patrimonialistas; campo de reprodução de cultura despoliticadora de seu vínculo com expressões da questão social; reprodutora do estigma de subalternidade, cuja identidade política a vinculou como lugar do pobre e da pobreza; área com dificuldade em aliançar a identidade de política social setorial.” (Nozabielli, 2008, p. 18).

A partir de 1988, a temática dos Conselhos se fortaleceu em vários municípios, mas é necessário ressaltar que tal temática não é nova no contexto brasileiro. As diferentes experiências de estruturação dos Conselhos institucionalizados, após regulamentação de suas respectivas Leis Orgânicas, expressam a busca de novos canais de participação da sociedade civil por dentro do Estado, num período de redemocratização do país. É nesse período que se estabelece o contexto de implantação dos Conselhos de Assistência Social nos entes federados do país, em âmbito nacional, estadual e municipal. Esse movimento é considerado promotor de ampla mobilização dos agentes no campo da assistência social, ao mesmo tempo estimulador do debate político ante as potencialidades dos Conselhos para o avanço das práticas democráticas no âmbito das políticas públicas.

Reconheço que um dos grandes desafios para o profissional de Serviço Social frente as tendências de gestão das políticas sociais se localiza na tarefa de descobrir como fazer para impulsionar o avanço efetivo de gestões democráticas, com o controle social em seu sentido pleno no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e conseguir identificar, “através do espelho”, as armadilhas que se colocam no caminho rumo a garantia de direitos. Para tanto, cabe ao profissional atuar no desempenho de suas atribuições de forma a contribuir para que a população exerça uma efetiva participação social nos espaços democráticos que possam viabilizar a luta por garantia de direitos.

Assim, o assistente social encontraria nos Conselhos a princípio um rico espaço para a realização do trabalho comprometido com a resistência, devendo esses mecanismos estar articulados aos movimentos sociais. Ao ocupar os espaços dos Conselhos, o assistente social dispõe de condições para desenvolver um processo de mobilização de consciências entre seus pares. Independente da função ocupada no Conselho, ou do segmento que representa, o espaço lhe é colocado para que ele possa atuar como catalizador para o exercício da participação plena (Pateman, 1992) de forma a possibilitar que se desperte um olhar mais crítico para a realidade. Para tanto, torna-se premente

“(…) assumir, mas também extrapolar, os espaços dos Conselhos. E reassumir o trabalho de base, de educação, mobilização e organização popular, que parece ter sido submerso do debate teórico-profissional ante o refluxo dos movimentos sociais, mas não no trabalho de campo. É necessário ter clareza que a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida a priori, porque são espaços de disputa. Podem abrigar experiências democráticas, que propiciem o aprendizado de um tipo de socialização diferente, que permita viver a dimensão do coletivo, propiciem o partilhamento de poder e a intervenção em processos decisórios. Mas pode também alimentar velhos coronelismos, vícios populistas e clientelistas no trato da coisa pública”. (Idem, 2002, p. 33).

A inserção dos assistentes sociais em novos espaços sócio ocupacionais, com destaque para as instâncias de exercício do controle social nos espaços dos Conselho Municipais de Assistência Social, possui vinculação direta com o processo de formação profissional vivenciado pelos profissionais e vem sendo preocupação tanto para o âmbito da formação quanto para os órgãos de representação da categoria.

O Conjunto CFESS/CRESS aponta que

“(..) devemos problematizar junto a categoria a importância de participação do Serviço Social, não só dos Conselheiros, mas de qualquer Assistente Social comprometida [o] com o projeto ético político, avaliando qual tem sido a nossa direção nestes espaços de controle social. Temos hoje Assistentes Sociais atuando como Conselheiro (a), não só representando o CRESS e as Seccionais, mas também como gestores e técnicos, que muitas vezes embatem com os próprios colegas, nestes espaços.” (CFESS, 2011, p. 72).

É necessário ter clareza que, conforme apontado pelo Conjunto CFESS/CRESS, ainda que o assistente social inserido no Conselho não seja representante do CRESS, ou Seccional, ele faz parte da categoria profissional e suas ações implicam em impactos para

essa categoria, ou seja, mesmo não sendo representante do CRESS/Seccional “representam” a categoria profissional, pois estão subordinados profissionalmente a legislações (Lei de Regulamentação da Profissão, Código de Ética, Resoluções CFESS/CRESS, entre outros) que sustentam o exercício profissional e implica o desenvolvimento de atitudes e posicionamentos que sejam coerentes com o projeto ético-político.

Assim, inicio este estudo partindo da afirmação da necessidade de preparo de assistentes sociais ao suposto de que os Conselhos são espaços de exercício do profissional do assistente social no controle social, em particular os Conselhos Municipais de Assistência Social, com vistas a consolidação do projeto ético-político da profissão e do compromisso com a democratização da política de assistência social, afirmando o projeto de democracia de massas. Para tanto, construí o caminho a partir dos seguintes objetivos:

- *Identificar a perspectiva de controle social dos assistentes sociais inseridos nos CMAS;*
- *Identificar os avanços e as limitações comuns, para o exercício do controle social, entre os assistentes sociais inseridos nos CMAS dos municípios pesquisados;*
- *Identificar o reconhecimento pelos assistentes sociais da existência da presença de suportes do conjunto CFESS/CRESS e das Unidades Formadoras, para o fortalecimento do exercício do controle social;*
- *Verificar como o conjunto CFESS/CRESS, a ABEPSS e as Unidades Formadoras avaliam suas respectivas contribuições e investimentos para o fortalecimento do exercício do controle social;*

O percurso trilhado para construção deste estudo contou com a aproximação teórica de estudos e pesquisas realizados sobre a política de assistência social, Conselhos gestores de políticas sociais, democracia e participação social, para uma ampliação e apropriação aprofundada de conhecimentos nessa área. Assim, foram utilizadas as dissertações de mestrado e teses de doutorado produzidas pelos seguintes pesquisadores:

Silvina Maria Carro (2008)⁶; Maria de Fátima Souza (2006)⁷; Rodrigo Stumpf González (2000)⁸; Sindely Chahim de Avellar Alchorne (2012)⁹; Sônia Regina Nozabielle¹⁰; José Maestro Queiros (2009)¹¹; Luciana Ferreira Tatagiba (2003)¹².

Com o propósito de alcançar os objetivos definidos para este estudo, a abordagem metodológica do objeto a ser elucidado exige o levantamento de dados de diversas fontes. Para tanto, e considerando que o processo de apreensão do real se faz através de aproximações sucessivas, em construção e reconstrução permanentes, foi utilizado a seguinte combinação de procedimentos metodológicos:

- *Inventário de Informações* – a fim de construir um quadro preliminar da situação geral do universo a ser pesquisado. Assim, inicialmente realizei um levantamento de caráter exploratório, objetivando inventariar informações sobre os municípios das regiões pesquisadas. Para tanto, me baseei em materiais disponíveis na internet e nos sites oficiais de cada município;
- *Análise de Documentos* – a fim de fundamentar a pesquisa analisei documentos relacionados aos Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios pesquisados, tais como: leis de criação, regimentos internos, documentos do CRESS/7ª Região relacionados ao acompanhamento dos assistentes sociais que representam a categoria nos espaços dos Conselhos de Políticas Públicas (Resolução CRESS nº 062/2012 que dispõe sobre a representação do CRESS-RJ nos Conselhos de Direitos e de Políticas), Relatório de

⁶ CARRO, Silvina Maria. A assistência social no universo da proteção social – Brasil, França, Argentina. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica – PUC, São Paulo, 2008.

⁷ SOUZA, Maria de Fátima. Implementação municipal do suas – sistema único de assistência social: balanço das condições de gestão da assistência social em municípios do Vale do Paraíba – SP. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica – PUC, São Paulo, 2006.

⁸ GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Democracia e conselhos de controle de políticas públicas uma análise comparativa. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS, Porto Alegre, 2000.

⁹ ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. Das políticas nacionais aos planos municipais: avanços da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade de São Paulo – PUC, São Paulo, 2012.

¹⁰ NOZABIELLI, Sônia Regina. Entre permanências e mudanças: a gestão municipal da política de assistência social na região de Sorocaba (SP). Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade de São Paulo – PUC, São Paulo, 2008.

¹¹ QUEIROS, José Maestro de. O Processo de formação da agenda de políticas públicas: uma análise do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) da cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado, Universidade São Marcos, São Paulo, 2009.

¹² TATAGIBA, Luciana Ferreira. Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, São Paulo, 2003.

Atividades – 2006, do CRESS 7ª Região, Plano Estadual de Capacitação e Educação Permanente do SUAS 2012-2015, SEASDH - Rio de Janeiro.

- *Entrevistas* – A técnica de entrevista, com questões abertas e fechadas, semiestruturadas, com roteiro pré definido (em anexo) e auxiliada pelo uso do gravador, foi utilizada com todos os sujeitos desta pesquisa com o propósito de capturar as concepções dos mesmos em relação ao objeto desta investigação. Os depoimentos estão sendo identificados com nomes fictícios, conforme previsto no termo de consentimento.

Meus caminhos para a travessia do espelho:

Inicialmente para construir este estudo pensei em realizar a pesquisa em uma dimensão espacial circunscrita a quatro (4) dos municípios que compõem as microrregiões do Estado do Rio de Janeiro¹³. Para melhor compreensão é preciso lembrar que os municípios brasileiros são regionalizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em escalas macrorregionais, mesorregionais e microrregionais. Conforme os critérios desse órgão, o Estado do Rio de Janeiro compõe a macrorregião sudeste¹⁴ do Brasil e é formado por seis (6) mesorregiões¹⁵ que se subdividem em dezoito (18) microrregiões¹⁶.

Porém, após o exame de qualificação e a realização de novas reflexões acerca do meu objeto de estudo, a fim de redimensiona-lo, considerei que a escolha dos municípios também deveria se pautar na relação que venho estabelecendo em cada um desses municípios. Ou seja, dos vínculos que possuo com profissionais e organizações em cada um deles. Tenho experiência profissional na docência na Universidade Veiga de Almeida – UVA/Cabo Frio, Universidade Federal Fluminense – UFF/Campos dos Goytacazes e Faculdade Redentor – FacRedentor/Itaperuna. A partir desses critérios considerei a

¹³ Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras e Itaperuna.

¹⁴ Junto com os estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo.

¹⁵ Baixadas Litorâneas, Centro Fluminense, Metropolitana do Rio de Janeiro, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense e Sul Fluminense. Tais regiões também são denominadas de Regiões Administrativas, as quais são adotadas para a política de assistência social, com uma nova distribuição entre os municípios, onde os 92 municípios do estado são agrupados em 8 regiões (Costa Verde, Médio Paraíba, Centro-Sul Fluminense, Região Metropolitana, Serrana, Baixada Litorâneas, Noroeste Fluminense e Norte Fluminense).

¹⁶ Bacia de São João, Baía da Ilha Grande, Barra do Piraí, Campos dos Goytacazes, Cantagalo-Cordeiro, Itaguaí, Itaperuna, Lagos, Macacu-Caceribu, Macaé, Nova Friburgo, Rio de Janeiro, Santa Maria Madalena, Santo Antônio de Pádua, Serrana, Três Rios, Vale do Paraíba Fluminense e Vassouras.

presença nos municípios de três elementos: a- existência de unidade formadora; b- existência de Conselho Municipal de Assistência Social; c- densidade de vínculos e relações com profissionais e organizações no município.

Dessa forma, foi possível estabelecer maior proximidade com os sujeitos assistentes sociais inseridos nos Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna e entrevista-los para a pesquisa com mais condições de percepção na sua realidade de trabalho. Da mesma forma, os coordenadores de cursos das referidas Unidades de Formadoras também participam deste estudo. Além desses sujeitos, também está presente neste estudo um diretor do CRESS/7ª Região – Seccional Campos dos Goytacazes, e um diretor da ABEPSS/Leste.

Foram realizadas oito (8) entrevistas¹⁷, de forma individual com cada sujeito, em local e horário previamente agendado e de acordo com a disponibilidade dos sujeitos. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. Todos os sujeitos assinaram termo de consentimento para participação no estudo. Para identificar os sujeitos, e também os capítulos deste trabalho, foram utilizados os nomes e títulos do livro “*Através do espelho e o que Alice encontrou por lá*”, escrito por Lewis Carroll, o qual é o pseudônimo utilizado por Charles Dodgson¹⁸, matemático que considerava que “*é apenas porque adultos – cientistas e matemáticos em particular – continuam a apreciá-los [os sonhos de Alice] que os livros de Alice têm sua imortalidade assegurada*”. (Carroll, 2002, p. vii).

Assim, me proponho a permear a temática deste estudo com um pouco da leveza e elegância explicitado no clássico de Lewis Carroll. Para tanto, permito que o leitor deste trabalho tenha uma compreensão, mesmo que pouco aprofundada, de quem é *Alice*.

A minha visão sobre quem é *Alice* em nada se assemelha ao que comumente se atribui a ela. Constantemente à *Alice* são atribuídos adjetivos que justificam um

¹⁷ Cf. Anexo dos roteiros utilizados para entrevistas e termo de compromisso.

¹⁸ “Lewis Carroll é o pseudônimo de Charles Lutwidge Dodgson, nascido em 27 de janeiro de 1832 em Cheshire, Inglaterra. Suas obras mais famosas são *Aventuras de Alice no País das Maravilhas* – publicada em 1865 e escrita para Alice Liddell, filha do deão do Christ Church – e sua continuação, *Através do Espelho*, publicada em 1872. Carroll morreu em 14 de julho de 1898, em decorrência de uma bronquite”. (Carroll, 2002, p. 303).

comportamento alienado¹⁹ e a caracterizam como isenta de problemas/questões a serem solucionadas.

Assim, neste trabalho, caminho na contramão das abordagens que vêm sendo feitas no Serviço Social à luz das histórias de *Alice*²⁰. Rejeito as comparações do profissional onde

“(…) nessa perspectiva, não raras vezes a autodeterminação do assistente social assemelha-se à de ‘Alice no País das Maravilhas’: se vivêssemos num país maravilhoso, sem tensões, crises e conflitos de classe, numa sociedade utopicamente desejável, se as instituições não fossem cristalizações de poder, se a população fosse combativa, consciente, organizada etc., aí, sim, poderíamos realizar o ‘verdadeiro Serviço Social’, a profissão idealizada e sonhada” (Iamamoto, 1997, p. 198).

Entendo que assim como o “país das maravilhas”, “através do espelho” significa o espaço das descobertas, das aventuras, do crescimento, que se sobrepõe aos tempos das incertezas, das fragilidades e de muitos momentos difíceis que fazem parte de todo o processo de amadurecimento intelectual e/ou pessoal, e não como isento de contradições e desafios a serem superados.

Alice costumava falar muito consigo mesma. E num desses momentos comentou:

“‘*Meu Deus, meu Deus! Como tudo é esquisito hoje! E ontem tudo era exatamente como de costume. Será que fui eu que mudei à noite? Deixe-me pensar: eu era a mesma quando me levantei hoje de manhã? Estou quase achando que posso me lembrar de me sentir um pouco diferente. Mas se eu não sou a mesma, a próxima pergunta é: Quem sou eu? Ah, essa é a grande charada!*’” (ibid, p. 26).

Alice era uma menina sonhadora, uma “criança curiosa [que] gostava muito de fingir que era duas pessoas” (ibid, p. 21), pois falava consigo mesma, se dava conselhos, e também tentava puxar sua própria orelha; na maioria das vezes demonstrava esperteza, distração, sagacidade e inteligência, de qual se orgulhava, e detestava receber ordens.

¹⁹ “Processo social pelo qual a humanidade, no seu processo de reprodução, produz sua própria negação enquanto ser humano. É a construção social de desumanidades pelos próprios homens. Este conceito é objeto de alguma confusão, também, porque, no Brasil, ele é denominado de várias maneiras. Alguns autores, Ricardo Antunes, por exemplo, preferem o termo estranhamento para designar o que aqui denominamos alienação. Já José Paulo Netto tem preferido o termo alienação ao invés de estranhamento. O importante é o leitor ter em mente que ambos estão se referindo ao mesmo fenômeno social, e que apenas estão traduzindo de forma diferente o termo Entfremdung utilizado por Marx e Lukács para designar a produção pelos homens de sua própria desumanidade”. (Lessa, 1999, p. 28).

²⁰ “Aventuras de Alice no país das maravilhas” e “Através do espelho”.

Tudo começou em uma tarde “*enquanto Alice enroscava-se num canto da poltrona grande, meio conversando consigo mesma e meio dormindo*”²¹ e começa a conversar com sua gatinha Kitty e se propõe a contar todas as suas ideias sobre a casa dos espelhos.

Assim, *Alice* inicia a sua travessia à “Casa dos Espelhos”, a qual concebo como sendo uma grande aventura, uma vez que é o espaço do desconhecido, do novo, do inesperado, onde nem tudo que parece ser é exatamente o que é. Dessa forma contemplo a inserção do assistente social nos espaços dos Conselhos Municipais de Assistência Social. E identifico a determinação, coragem, perspicácia e sagacidade de *Alice* presente em cada profissional que se dispõe a realizar essa travessia.

Os nomes pelos quais identifico os sujeitos deste estudo foram extraídos da história de *Alice* em “*Através do Espelho*”, de maneira aleatória. Não houve em mim o compromisso de estabelecer relação entre os personagens do livro “*Através do Espelho*” com os sujeitos desta pesquisa, apenas considereei ser uma forma gentil de identifica-los já que todos realizaram a travessia do espelho e vivenciaram esta grande aventura.

Assim, apresento os sujeitos da pesquisa:

Assistentes Sociais inseridas nos CMAS:

- ***Corça*** – Assistente social inserida no Conselho Municipal de Assistência Social de Cabo Frio – RJ. Formada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF/ Campos dos Goytacazes, no ano de 1983. Iniciou curso de pós graduação (lato sensu) na PUC/Rio, em 2006, mas não concluiu. Seu envolvimento com a área da assistência social teve início antes de sua inserção na Universidade, “*quando nem sabia o que era assistente social*”. Sua referência de assistente social era o grupo de senhoras que atuavam na ação social da igreja que frequentava. Foi indicada pela Secretaria Municipal de Assistência Social – Cabo Frio para ocupar a vaga destinada à secretaria no Conselho Municipal de Assistência Social pelo segmento do poder público. Tem experiência de quinze (15) anos no CMAS/Cabo Frio.

²¹ Cf. (Carroll, 2002, p. 133).

- **Ovelha** – Assistente social inserida no Conselho Municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes – RJ. Formada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF/ Campos dos Goytacazes, no ano de 1997. Fez curso de pós graduação (lato sensu) em Política e Saúde Pública. Atua na área da assistência social desde sua formação. Foi indicada pelo CRESS/Seccional Campos – 7ª Região para ocupar a vaga da Instituição que foi eleita para compor o Conselho Municipal de Assistência Social pelo segmento da sociedade civil, representando os trabalhadores da área de assistência social. Tem experiência de dois (2) anos como conselheira no CMAS/Campos dos Goytacazes, mas já frequentava as reuniões antes de ser conselheira.
- **Margarida** – Assistente social inserida no Conselho Municipal de Assistência Social de Itaperuna – RJ. Formada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF/ Campos dos Goytacazes, no ano de 2005. Atua na docência e sua vinculação com a área de assistência social se deu no período da graduação, pois estagiou na Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE e começou a estudar sobre o Benefício de Prestação Continuada – BPC, aprofundando o estudo no curso de pós graduação (stricto sensu) de mestrado em Política Social, na Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF/RJ. Foi indicada pela Faculdade Redentor - Itaperuna para ocupar a vaga da Instituição que foi eleita para compor o Conselho Municipal de Assistência Social pelo segmento da sociedade civil, representando os profissionais da área de assistência social. Tem experiência de aproximadamente um (1) ano no CMAS/Itaperuna.

Coordenadores de Cursos de Serviço Social:

- **Lily** – Assistente social, coordenadora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF/Campos dos Goytacazes.
- **Rosa** – Assistente social, coordenadora do Curso de Serviço Social da Faculdade Redentor – FacRedentor/Itaperuna.

- **Ostra** – Assistente social, coordenadora do Curso de Serviço Social da Universidade Veiga de Almeida – UVA/Cabo Frio.

Assistentes Sociais das Entidades de Representação da Categoria Profissional:

- **Lírio Tigre** – Assistente social, diretora do Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/7ª Região – Seccional Campos dos Goytacazes.
- **Mensageiro** – Assistente social, representante da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS/Leste.

O conteúdo apresentado neste estudo foi organizado em três (3) capítulos e estão disponibilizados da seguinte maneira:

Capítulo 1 – possui o título “*A Casa do Espelho: entendendo a democracia*”, e realiza uma abordagem sobre a concepção de democracia que sustenta este estudo. A partir de autores como Sartori (1994), Dahl (1989), Held (1987) e Pateman (1992) realiza uma abordagem das principais categorias que sustentam esta discussão, como participação e democracia participativa, apresentando suas implicações para a configuração das políticas sociais no contexto de consolidação da democracia brasileira, entendendo ser esta um dos elementos principais para proporcionar o exercício do controle social no âmbito dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Capítulo 2 – com o título “*O Jardim das Flores Vivas: o caminho percorrido na profissão*”, considera as “trilhas e as viradas bruscas” que fazem parte do caminho percorrido pela profissão para a construção e consolidação do projeto ético-político profissional. Apresenta o percurso realizado pela categoria profissional para delinear a construção do projeto ético-político no interior profissional, apresentando o significado da profissão, os dilemas da formação e do exercício profissional rumo a afirmação do projeto ético-político na defesa da democratização das políticas sociais.

Capítulo 3 – possui o título “*Explorando o Espelho: formação e o exercício da profissão nos Conselhos Municipais de Assistência Social no interior Estado do Rio de Janeiro*”, e apresenta o estudo de campo realizado para a construção deste estudo, o qual envolve a formação e o exercício da profissão, no contexto de controle social no âmbito dos Conselhos Municipais de Assistência Social nos municípios de *Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna*, localizados no interior do Estado do Rio de Janeiro. O capítulo apresenta inicialmente uma reflexão sobre a conjuntura histórica das regulações

sobre controle social nas políticas públicas no Brasil, enfatizando a política de assistência social pós Constituição Federal de 1988. A estrutura de apresentação baseia-se em quatro partes onde se espelha a temática de estudo: a política de assistência social, o controle social de políticas públicas; a orientação da territorialização da política de assistência social e por fim o estudo empírico caracterizando a região do estudo, os sujeitos e o conteúdo das entrevistas com eles realizadas.

As **Considerações Conclusivas – “Rainha Alice”** – trazem reflexões acerca da presença dos assistentes sociais no exercício do controle social, particularizando o espaço dos Conselhos Municipais de Assistência Social, sinalizando os limites encontrados e as possibilidades indicativas para a *consolidação do projeto ético-político profissional, a afirmação do compromisso com o projeto de democracia de massas e a luta pela democratização da política de assistência social*, através do envolvimento e compromisso estabelecidos pelas ações dos sujeitos coletivos protagonistas dessa travessia.

Capítulo 1:

A Casa do Espelho: entendendo a democracia

“O que você acharia de morar na Casa do Espelho, Kitty? Será que lhe dariam leite lá? Talvez o leite do Espelho não seja tão gostoso... mas, oh, Kitty! Agora chegamos ao corredor. Só se consegue dar uma espiadinha no corredor da Casa do Espelho deixando a porta da nossa sala de estar escancarada: é muito parecido com o nosso corredor, até onde se pode ver, só que adiante pode ser completamente diferente. Oh, Kitty, como seria bom se pudéssemos atravessar para a Casa do Espelho! Vamos fazer de conta que é possível atravessar para lá de alguma maneira, Kitty.’ Vamos fazer de conta que o espelho ficou todo macio, como gaze, para podermos atravessá-lo. (...) Vai ser bem fácil atravessar...’ (...) No instante seguinte Alice atravessara o espelho e saltara lepidamente na sala da Casa do Espelho. A primeira coisa que fez foi verificar se havia fogo na lareira, e ficou muito satisfeita ao constatar que havia um fogo de verdade, crepitando tão alegremente quanto o que deixara para trás. ‘(...) Oh, como vai ser engraçado quando me virem aqui, através do espelho, e não puderem me alcançar!’ Em seguida começou a olhar em volta e notou que o que podia ser visto da sala anterior era bastante banal e desinteressante, mas todo o resto era tão diferente quanto possível” (Carroll, 2002, p. 138)²²

O presente capítulo apresenta a concepção de democracia que sustenta este estudo. A partir de autores²³ como Sartori (1994), Dahl (1989), Held (1987) e Pateman (1992)

²² “Lewis Carroll e o pseudônimo do matemático Charles Lutwidge Dodgson, nascido em 27 de janeiro de 1832 em Cheshire, Inglaterra. Suas obras mais famosas são *Aventuras de Alice no País das Maravilhas* – publicada em 1865 e escrita para Alice Liddell, filha do deão do Christ Church – e sua continuação, *Através do Espelho*, publicada em 1872. Carroll morreu em 14 de julho de 1898, em decorrência de uma bronquite”. (Carroll, 2002, p. 303).

²³ Realizo uma breve apresentação dos principais autores que sustentarão a discussão sobre democracia abordada neste capítulo: **Giovanni Sartori**, teórico e cientista político italiano, especializado no estudo da política comparada. Sua obra mais destacada é a Teoria da Democracia. Nascido em 13 de maio de 1924 (90 anos), em Florença, Itália. **Robert Alan Dahl**, cientista político, nascido em 17 de dezembro de 1915, em Inwood, Iowa, foi um professor emérito de ciência política na Universidade Yale, Estados Unidos, onde lecionou por 40 anos. Era visto por muitos como o mais eminente estudioso do governo democrático entre seus pares, morreu com 98 anos, em 05 de fevereiro de 2014, foi um dos maiores expoentes da reflexão sobre as condições e processos da política democrática contemporânea. **David Held**, nascido em 1951, na Grã-Bretanha, é um teórico político ativo no campo das relações internacionais, professor de políticas e relações internacionais na Universidade de Durham. **Carole Pateman**, nascida em 11 de dezembro de 1940,

este capítulo realiza uma abordagem das categorias que sustentam esta discussão, como participação, democracia participativa e suas implicações para a configuração das políticas sociais no contexto de consolidação da democracia brasileira.

1.1 – Uma espiadinha no corredor da Casa do Espelho..., afinal, o que é democracia?

A democracia pode ser qualquer coisa? Questiona Sartori (1994) em “A Teoria da Democracia Revisitada”. Em busca de esclarecer o sentido etimológico do termo e considerando-o para além do entendimento enquanto “governo do povo, pelo povo e para o povo” caminhamos para elucidar o que a coisa “democracia” é ou ao menos, deve ser; uma vez que “idéias erradas sobre democracia fazem a democracia dar errado” (Sartori, 1994, p. 17).

Sartori (1994, p. 41) aponta que a “*demokratia*” teve seu termo cunhado no século V a.C. e a definição etimológica da palavra democracia significa “governo ou poder do povo”, onde *demos* significava a comunidade ateniense reunida na *ekklesia*, a assembléia popular. Assim também como destaca que *demos* pode ser entendido como “organismo inteiro; ou aos *polloí*, os muitos; ou aos *pleíones*, a maioria; ou aos *óchlos*, o populacho”, configurando uma situação de ambiguidade onde na concepção aristotélica a “democracia é o reflexo e uma forma degradada da politeia, do que se poderia traduzir como a ‘boa cidade’”.

González (2000), ao tratar o tema em sua tese de doutorado, analisa como a democracia surgiu inicialmente em Atenas, na Grécia antiga, perdurando por muitos anos, e destaca que o sistema conhecido como isonomia (igualdade perante a lei) e isegoria (igualdade de uso da fala perante a assembleia) passou a ser denominado de democracia no século V a.C., sendo exercida de forma direta, uma vez que as decisões importantes

em Sussex, Inglaterra, feminista e teórica política, conhecida como crítica da democracia liberal, recebeu o prêmio Joan Skytte em Ciências Política (2012). Tornou-se professora de teoria política na Universidade de Sydney, em 1972. Desde 1990 ensina no Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA). Em 2007, foi nomeada membro da Academia Britânica. Serviu como presidente do American Political Science Association, em 2010-11. Também é professora honorário da Escola de Estudos da Universidade de Cardiff. Informações públicas disponibilizadas no site www.wikipedia.org

eram tomadas na Eclésia, por meio da livre discussão e do voto igual de todos os cidadãos²⁴.

Considera ainda que a experiência ateniense foi, provavelmente, a mais duradoura e ampla prática de democracia direta identificada na história da humanidade, existindo outras experiências de características limitadas, no tempo e espaço, não podendo seus governos serem considerados democráticos. De acordo com González (2000, p. 34) “é o caso da República Romana. Seu desenvolvimento contribuiu para o desenvolvimento de práticas de consulta à população, como o plebiscito e o referendo (...). Mas de forma geral, perdurou um governo aristocrático, depois substituindo pela monarquia, com o fim da República.” Destaca ainda que tais experiências possuem relevância nos dias atuais, uma vez que influenciam as concepções de cidadão e de desejabilidade da participação, incidindo fortemente nos movimentos revolucionários nos períodos compreendidos entre os séculos XVIII e XX. Assim, dessas experiências e concepções se desenvolve o conceito de democracia direta, onde as decisões são tomadas pela participação e voto direto dos cidadãos sobre os temas a serem decididos.

De acordo com González (2000, p. 34),

“(...) a experiência ateniense, de exercício direto da democracia foi objeto de grandes controvérsias entre os séculos XVIII e XX. Confundia-se com a própria denominação de democracia, ao ponto de autores como Madison preferirem o qualificativo de República para os modelos que propunham. Modernamente o exercício da democracia direta continuou sendo defendido por muitos anos e criticado por outros tantos como inviável, mantendo-se dentro do debate da formulação de novos modelos alternativos à democracia representativa”.

Ao referir-se a democracia representativa, González (2000, p. 57) desenvolve seu conceito considerando suas características a partir da realização de eleições livres e periódicas, onde os interesses presentes na sociedade participem das decisões políticas por meio da eleição de representantes para cargos de direção política e através da pressão exercida sobre os eleitos. Sendo reconhecido o partido político como a principal organização para essa finalidade, onde pressupõe-se que a responsabilidade principal face a uma divisão social do trabalho político cabe aos representantes eleitos, devendo

²⁴ É necessário destacar que mulheres, estrangeiros e escravos não participavam dessa democracia e suas ekklesias ou assembleias. Também sobre esta questão verificar González (2000, p. 32).

interagir com líderes existentes em instituições representativas de interesses e defesa dos cidadãos.

Robert Dahl (1989), em “Um prefácio a teoria democrática”, apresenta com estranheza que teoria democrática, depois de tantos séculos de especulações políticas, continua insatisfatória, sendo “considerada de caráter ético ou basicamente como uma tentativa de descrever o mundo real.” (1989, p. 9). Neste sentido, considera que a dificuldade a ser enfrentada é a não existência de uma teoria democrática ou de democracia, mas a existência de várias.

Dentre as diversas possibilidades para o estudo da democracia, considerando as diversas maneiras alternativas através das quais poderia tentar formular uma teoria sobre democracia, apesar de deixar claro que não se propõe a definir rigorosamente o termo “democracia”, Robert Dahl (1989) se propôs a tomar alguns poucos tipos representativos de teoria de democracia, começando com a teoria democrática madisoniana, passando pela populista e também abordando a democracia poliárquica. Ainda aponta uma definição mínima, que pode ser transposta para uma grande variedade de enunciados mais ou menos equivalentes, onde afirma que “a teoria de democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes.” (idem, p. 11).

No que se refere a teoria democrática madisoniana, cujo objetivo pauta-se no impedimento do domínio da maioria sobre a minoria, evitando o poder destrutivo das facções, observa que são necessários instrumentos de controle das facções e a separação dos poderes para que seja evitado uma tirania da maioria sobre a minoria. Assim, Dahl informa que a “teoria ‘madisoniana’ constitui um esforço para se chegar a uma acomodação entre o poder das majorias e o das minorias, entre a igualdade política de todos os cidadãos adultos, por um lado, e o desejo de lhes limitar a soberania, pelo outro.” (1989, p. 13).

No que se refere a teoria democrática populista, Robert Dahl (1989) aponta que esta busca maximizar os valores da igualdade política e da soberania popular, onde as decisões devem ser tomadas pela maioria; uma vez que “nenhuma regra ética que não a corporificada na soberania popular e igualdade política conferiria legitimidade às decisões políticas.” (idem, p. 49).

Já ao referir-se a teoria democrática poliárquica, Dahl (1989), deixa claro que esta implica na possibilidade de oferta de alternativas antes das eleições, onde a decisão dá-se por escolha por meio de votação da maioria, sendo seu desenvolvimento possível apenas a partir da existência de determinadas condições sociais prévias, uma vez que somente o acordo em relação às regras constitucionais não é suficiente para garantir seu funcionamento. Neste sentido, o conceito de democracia poliárquica é apresentado como resposta à insuficiência dos modelos anteriormente por ele explicitados, democracia madisoniana e democracia populista, apesar desta somente ser possível de desenvolver-se a partir da existência de condições sociais prévias.

De acordo com Gonzáles (2000, p. 53), Robert Dahl aponta duas dimensões que compõem a democracia: a participação e o direito à oposição. Desta forma, um sistema político que envolva um elevado grau de direito à contestação e à participação, ou seja, uma poliarquia, a qual “seria um governo responsivo aos cidadãos, baseado no fato de que todos tivessem uma igualdade de possibilidades para manifestar sua opinião e influir sobre as decisões.”

Jürgen Habermas, em “Direito e democracia: entre facticidade e validade”, (2003, p. 10), se propõe a descobrir pontes que permitam a passagem dos modelos normativos de democracia para os das teorias sociais da democracia, ou vice versa, não se detendo a uma doutrina constitucional comparada e nem numa análise política das instituições. Faz uma crítica ao princípio de democracia mitigado que reduz a legitimidade democrática do poder e do direito. Desenvolve um conceito procedimental de democracia a partir da comparação entre modelos normativos de democracia. Busca acompanhar Robert Dahl na tradução sociológica da compreensão procedimental da democracia com a realidade de sociedades com alto nível de complexidades.

Dessa forma, Habermas (2003) introduz nas formulações teóricas democráticas contemporâneas a importância do processo argumentativo na política. Para ele o consenso sobre as normas deve ser construído através de ações comunicativas que utilizam a argumentação, a qual se constitui através de diferentes perspectivas e orientações sociais. O exercício das argumentações deveria ser reservado a esfera pública, onde as interações acontecem face-a-face e as discussões de conteúdos morais das relações sociais, as demandas do Estado e as decisões das autoridades públicas acontecem publicamente.

Em “O Futuro da Democracia”, Norberto Bobbio (2000), também defende o modelo de democracia pluralista. Defende a democracia representativa e os direitos e liberdades construídos pelo modelo liberal. Aponta que “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo.” (idem, p. 19). Afirma que “pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder” (idem, p. 21). Deste modo, sinaliza que a concreta atuação da democracia pauta-se na existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições, o que difere da existência do que ele denomina de “poder invisível”²⁵ que corrompe a democracia.

Existem autores que vêem a necessidade de realização da democracia pautada na sua ampliação para outros campos da vida humana. Entre eles é possível destacar Chauí (1980; 2003), que sinaliza que a democracia não deve ser aplicada exclusivamente a política, mas também as diversas outras formas de relações sociais. Nesse sentido destaca que,

“(...) a sociedade democrática institui direitos pela abertura do campo social à criação de direitos reais, à ampliação de direitos existentes e à criação de novos direitos. Com isso, dois traços distinguem a democracia de todas as outras formas sociais e políticas: 1. a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente os conflitos de necessidades e de interesses (disputas entre os partidos políticos e eleições de governantes pertencentes a partidos opostos), mas procura instituí-los como direitos e, como tais, exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isso, na sociedade democrática, indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares, classes se organizam em sindicatos e partidos, criando um contra-poder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado; 2. a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contra-poderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva (a liberdade) e de alterar-se pela própria práxis.” (Chauí, 2003, p. 406).

²⁵ Cf. Bobbio (2000, p. 97-120).

Sartori (1994) afirma que para ter uma democracia é necessário “um governo do povo”, considerando sua definição clássica, o qual se manifesta enquanto “povo governante” nas eleições que sintetiza o processo democrático. No período entre as eleições “o poder do povo fica inativo”. “O poder de eleger é per se uma garantia mecânica de democracia; a garantia essencial é constituída pelas condições em que o cidadão obtém as informações e é exposto à pressão dos formadores de opinião.” (idem, p. 124). Ele ainda sinaliza que a opinião dos governados é o que fundamenta o governo, desta forma considera as eleições um meio para um governo sensível e responsável perante a opinião pública.

O envolvimento das pessoas nas questões públicas, a fim da consolidação de um sistema plenamente democrático, deverá satisfazer os seguintes critérios apontados por Dahl (1985, apud Held, 1987, p. 250),

“1 – Votos iguais: a regra para determinar resultados... deve levar em consideração, igualmente, as preferências expressas de cada cidadão acerca do resultado; ou seja, os votos devem ser alocados igualmente entre os cidadãos. 2 – Participação efetiva: por meio do processo de tomada... de decisões coletivas, cada cidadão deve ter uma oportunidade adequada e igual de expressar uma preferência sobre o resultado final. 3 – Compreensão iluminada: para expressar preferências acuradamente, cada cidadão deve ter oportunidades iguais e adequadas... para descobrir e validar suas preferências sobre a questão a ser decidida. 4 – Controle final da agenda pelo demos: o demos deve ter a oportunidade exclusiva de tomar decisões que determinam quais questões devem ou não ser decididas pelo processo que satisfizer os três primeiros critérios. 5 – Inclusividade: o demos deve incluir todos os membros adultos, exceto pessoas em trânsito e aquelas comprovadamente portadoras de deficiências mentais.”

Dessa forma, Held (ibid) examina tais critérios objetivando delinear os critérios que podem ser considerados gerais para o processo democrático de tomada de decisões para que os cidadãos sejam “livres e iguais”. Assim, destaca que “votos iguais” sendo estabelecidos enquanto direito permitirá o desenvolvimento de mecanismos que possam levar a igualdade em consideração e proporcionar um procedimento decisório que resolva as diferenças entre as preferências e as idéias dos cidadãos, mesmo que a decisão desses seja a de não estruturar um sistema decisório baseado em todas as circunstâncias.

Destaca que, a superação da condição de marginalização sofrida por significativas categorias de cidadãos no processo democrático, e a ruptura com os círculos viciosos de limitação e/ou de não participação, estão condicionadas à capacidade dos cidadãos em gozar as condições para uma “participação efetiva” e uma “compreensão iluminada”. Considera a necessidade do “controle final” da agenda política nas mãos dos cidadãos como forma de proteção da existência do “governo pelo povo” de nome e de visão tecnocrática. Assim, a “inclusividade” se constitui como extremamente necessária na criação de condições para um “envolvimento igualitário” por parte dos cidadãos. E, ressalta que não considera a possibilidade das pessoas serem politicamente iguais se qualquer um dos critérios apontados forem violados e da dificuldade de que “qualquer processo que não satisfizer um ou mais destes critérios poderia ser considerado como plenamente democrático” (Dahl, 1985 apud Held, 1987, p. 251).

A participação tem sido tema corrente de discussão, principalmente nas ciências políticas. É possível afirmar que inúmeras foram as lutas para a conquista de espaços democráticos nos quais a participação fosse exercida de forma cidadã. Para Maria da Glória Gohn (2007, p. 13),

“(…) o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização.”

A autora também ressalta que diversos teóricos dedicaram-se a fundamentar o sentido atribuído à participação, destaca J. J. Rousseau; John Stuart Mill; G. D. H. Cole; A. de Toqueville; Carole Pateman; dentre outros que também se debruçaram sobre o tema. E destaca que é possível analisar a participação a partir de três níveis considerados básicos: o nível conceitual, o nível político e o nível da prática social, onde

“(…) o primeiro apresenta um alto grau de ambigüidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso ou lutas para sua obtenção), mas também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam

reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social. O terceiro – as práticas, – relaciona-se ao processo social propriamente dito; tratam-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental.” (ibid, p. 14).

A concepção democrático-radical sobre a participação pauta-se no pluralismo e propõe o fortalecimento da sociedade civil a fim de conduzi-la a constituição de mecanismos que possibilitem uma nova realidade social, sem discriminação, exclusões, desigualdades, injustiças, etc., a partir de múltiplos agentes de organização da participação social; onde a participação articula-se ao tema da cidadania e possui um caráter plural, e o participar é visto como a criação de uma cultura de dividir responsabilidades na construção coletiva de um processo, ou seja, na divisão das responsabilidades com a comunidade, mas não enquanto uma simples divisão de trabalho, e sim como uma efetiva inclusão das diferenças culturais, da distribuição de valores e de interesses de classes.

É necessário considerar que a participação envolve lutas pela divisão de responsabilidades dentro do governo. Tais lutas envolvem diversas frentes de atuação, como, por exemplo, o acesso dos cidadãos as informações que lhes digam respeito, a constituição de linguagem acessível e democrática nos espaços participativos, entre outras. Considerando ser a participação nas tomadas de decisões, e não somente a escolha daqueles que as tomarão, o cerne do processo democrático, Pateman (1992, apud Gohn, 2007, p. 20), define três tipos de participação: a pseudoparticipação; participação parcial e participação total, onde “a pseudoparticipação (quando há somente consulta a um assunto por parte das autoridades); a participação parcial (muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide o fato); e a participação total, situação em que cada grupo de indivíduo tem igual influência na decisão final.”

Neste sentido, participação para Sartori (idem, p. 159),

“(…) é um tomar parte pessoalmente, e um tomar parte desejado, auto-ativado. Ou seja, participação não é um simples ‘fazer parte de’ (um simples envolvimento em alguma ocorrência), e menos ainda um ‘tornado parte de’ involuntário. Participação é movimento próprio e, assim, o exato inverso de ser posto em movimento (por outra vontade), isto é, o oposto de mobilização.”

A indicação, e defesa, da necessidade de criação de espaços públicos²⁶ que viabilizem a ampliação dos processos decisórios da democracia são identificados nas produções dos teóricos da chamada democracia participativa.

O modelo chamado de democracia participativa demarca e, através das produções teóricas, defende a preeminência de uma participação mais efetiva dos sujeitos sociais nas diversas instâncias de discussões políticas. Onde, de acordo com Duriguetto (2007, p. 125), “a dinâmica democrática estaria absolutamente centrada na influência que os sujeitos coletivos presentes na sociedade civil pudessem exercer, em termos de demandas e controle, sobre o aparato estatal.”

De acordo com David Held (1987), três autores são considerados clássicos representantes para a discussão de um modelo de democracia: C. Pateman, N. Poulantzas e C. B. Macpherson. Apesar de não possuírem posições idênticas, eles têm alguns pontos de partida e compromissos em comum, e juntos representam um modelo que Held (1987, p. 229) denomina de democracia participativa, e informa que esse termo frequentemente é utilizado para abranger vários modelos de democracia, considerando aqueles da Atenas clássica face a certas posições marxistas.

O impulso e justificativa para as formulações teóricas desses autores basearam-se na emergência de mobilizações e movimentos contestatórios, nas décadas de 1960 e 1970, tais como estudantis, manifestações pacifistas, movimento feministas, ecológicos, entre outros. A intenção desses teóricos era contribuir para que as propostas de uma sociedade democrática, advindas desses movimentos, adquirissem maior consistência teórica, assim também como proporcionar um maior grau de sistematicidade às demandas e construir, e

²⁶ “Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. (...) Qualquer encontro que não se limita a contatos de observação mútua, mas que se alimenta da liberdade comunicativa que uns concedem aos outros, movimenta-se num espaço público, constituído através da linguagem.” (Habermas, 2003, p. 92; 93).

consolidar, um modelo de democracia com condições de opor-se ao modelo elitista dos setores conservadores.

Desta forma, tais teóricos defendiam que “se a complexidade da vida social impossibilita o envolvimento de todos os cidadãos nas questões públicas, deve-se lutar pela extensão da esfera de participação nas instituições representativas nacionais e locais para um maior desenvolvimento das atitudes e práticas sócio-políticas dos indivíduos.” (Duriguetto, 2007, p. 125).

Assim, democracia participativa é entendida, de acordo com os teóricos, como forma de organização da vida em sociedade não restrita ao campo político, ao governo e às instituições representativas, devendo envolver o âmbito econômico e social, de modo a ampliar a participação nos processos decisórios contribuindo para a formação política dos cidadãos, politizando os espaços de convivência como o local de trabalho, a família, entre outros que inicialmente apresentam-se como impermeáveis à democracia. Desta forma para Carole Pateman,

“A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas.” (1992, p. 60).

De acordo com Held (1987, p. 237) a democracia participativa “é uma versão da teoria democrática que defende não apenas um conjunto de procedimentos, mas também um meio de vida”, neste sentido, os princípios democráticos trazem implicações na estrutura organizacional da sociedade e do Estado.

É possível afirmar que a teoria da democracia participativa pauta-se no conceito de participação. Neste modelo, não há uma proposição de uma nova teoria democrática, e sim uma ênfase na participação, a qual não é situada no interior de um contexto de uma reforma moral e intelectual para a construção de uma vontade coletiva hegemônica. (Duriguetto, 2007).

A prática da participação é considerada fundamental elemento para o desenvolvimento e tomada de consciência dos indivíduos. Em níveis locais, nas escolas, comunidades, etc., onde se cumpre o efeito educativo da participação. Ao realizar uma análise a favor da extensão da esfera democrática Pateman (apud Held, 1987, p. 233) argumenta,

“(...) baseando-se em noções centrais à Rousseau e a J. S. Mill, entre outros, que a democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais.”

Neste sentido, é enfatizado a extensão da esfera do controle democrático, fazendo-a algo importante na vida diária das pessoas, sendo possível vivenciá-la no interior das instituições consideradas “chaves” onde a maioria das pessoas vivem suas vidas.

Held (1987, p.233), considera que se existem oportunidades para a participação efetiva nas esferas de decisões e se as pessoas possuem conhecimento dessas possibilidades, elas considerarão que vale a pena o exercício da participação, e que as decisões coletivas devem ser obedecidas. Porém, também destaca que se sistematicamente as pessoas forem marginalizadas e/ou mal representadas, elas encontrarão poucas, ou nenhuma, razão para participar dos processos decisórios que envolvem suas vidas, uma vez que acreditarão que raramente seus pontos de vistas e preferências são considerados e avaliados em processos que podem ser concebidos como justos.

Quadro 1: Modelo de Democracia Participativa

Princípio (s) de justificação	Um direito igual de auto-desenvolvimento só pode ser conquistado em uma “sociedade participativa”, uma sociedade que gere um sentimento de eficácia política, nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental.
Aspectos-chave	<p>Participação direta dos cidadãos na regulamentação de instituições-chave da sociedade, inclusive o local de trabalho e comunidade local;</p> <p>Reorganização do sistema partidário tornando os líderes dos partidos diretamente responsáveis perante seus membros;</p> <p>Operação de “partidos participativos” em uma estrutura parlamentar ou congressista;</p> <p>Manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação com formas políticas.</p>
Condições Gerais	<p>Melhoria direta da fraca base de recursos de muitos grupos sociais por meio da redistribuição dos recursos materiais;</p> <p>Minimização (erradicada, se possível) daquele tipo de poder burocrático que não tem que prestar contas a ninguém, tanto na vida pública quanto na privada;</p> <p>Um sistema de informações aberto para assegurar decisões informadas;</p> <p>Reexame do sistema de cuidado a crianças, para que as mulheres, tanto quanto os homens, possam aproveitar oportunidades de participação.</p>

Fonte: (Held, 1987, p. 236).

Além disso, ressalta que num processo de participação efetiva a participação limitada, para muito membros da classe trabalhadora o envolvimento com o processo de participação se define neste último extremo.

A partir dos elementos centrais da obra de Poulantzas, Macpherson e Pateman²⁷, David Held (1987) apresenta um resumo do modelo de democracia participativa conforme se pode detalhar no quadro 1.

É inegável a necessidade de uma sociedade mais participativa para a consolidação da democracia participativa. De acordo com Held (1987, p. 235), “a sociedade participativa deve ser uma sociedade experimental, uma sociedade capaz de fazer experiências após a reforma radical das estruturas rígidas até aqui impostas pelo capital privado, as relações de classes e outras assimetrias de poder.” Neste sentido, é plenamente identificável que as pessoas estarão sempre mais interessadas naquelas questões/problemas que envolvem suas vidas de imediato, assim como terão condições de compreendê-los melhor; uma vez que “a participação e o controle diretos sobre elementos locais imediatos, complementados por competição entre partidos e grupos de interesse nos assuntos governamentais, podem promover, de forma mais realista, os princípios da democracia participativa.” (ibid).

A necessidade da participação democrática, no contexto brasileiro, revela um fenômeno político de magnitude expressiva nos anos de 1980 não só no Brasil, mas também em outros países da América Latina. Contrastando-se ao autoritarismo de um período ditatorial que caracterizava o antigo regime e a busca pela consolidação da esperança de uma realidade democrática, delineado por uma Constituição que expressa clara inclinação democrática e social. A década de 1980 é marcada por uma crise econômica, expressa por recessão econômica, desemprego e agravamento das condições de vida de boa parte da população, que permitiu que muitos autores a denominassem como “década perdida”.

De acordo com Soares (2000, p. 36), no que se refere ao Brasil é possível verificar que neste período

²⁷ David Held (1987) refere-se as seguintes obras:

Macpherson, C. B. 1977: *The life and times of liberal democracy*. † Oxford: Oxford University Press.
Pateman, C. 1970: *Participation and democratic theory*. † Cambridge: Cambridge University Press.
Pateman, C. 1985: *The problem of political obligation: a critique of liberal theory*. Cambridge: Polity Press.
Poulantzas, N. 1980: *State, power and social classes*. † Londres: Verso/NLB.

“(...) o Estado brasileiro se encontra econômica e politicamente fragilizado diante da crise dos anos 80, sem contar com os recursos (econômicos e políticos) para enfrentar as medidas de ajuste que se impunham naquele período. O país enfrenta, (...), um processo circular e crônico de instabilização macroeconômica e política: instabilidade da moeda; instabilidade do crescimento; instabilidade na condução das políticas públicas etc.”

Porém, é necessário ressaltar que contrapondo essa realidade os avanços políticos dessa década passaram longe de permitir sua identificação como “década perdida”. Dessa forma, Ana Elizabeth Mota, em seu livro “Cultura da Crise e Seguridade Social”, destaca que

“(...) a década de 80 caracteriza-se como um período em que convivem traços de continuidade, saturação e alguns indícios de ruptura do modelo implementado no pós-64. Podemos dizer que, em nível da economia, foi uma década que congelou algumas situações deflagradas desde os finais dos anos 70. Daí, ser considerada por muitos como a década perdida, em função das baixas taxas de crescimento do PIB, da compressão dos salários e do aumento da concentração de riqueza. Ao mesmo tempo, metabolizou um novo processo político, cujo principal protagonista foi a ação organizada de expressivos setores da sociedade civil, rompendo as bases de sustentação da ditadura militar e resultando, assim, no restabelecimento do Estado democrático.” (Mota, 2000, p. 62).

O cenário dos anos de 1980 configura-se como sendo esta uma década de transição, seja pelo fato da superação da crise econômica não apontar para a reedição do modelo de desenvolvimento dos anos de 1950 sendo redimensionado pós 1964, seja pela falta de possibilidade de continuidade dos processos políticos elitistas de transição pelo alto frente ao nível de socialização da política conquistado pela sociedade desde os finais da década de 1970 por meio do movimento dos trabalhadores do ABC.

José Murilo de Carvalho (2003) sinaliza que a Constituição de 1988 foi redigida e aprovada como a mais liberal e democrática que o Brasil já teve, sendo por isso denominada de Constituição Cidadã, “um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era preocupação central” (2003, p. 200). Destaca ainda, que a primeira eleição de forma direta para presidente da República ocorreu em 1989 demarcando a inauguração da amplitude dos direitos políticos, e que

“(...) a democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os

problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual. Finalmente, as rápidas transformações da economia internacional contribuíram para pôr em xeque a própria noção tradicional de direitos que nos guiou desde a independência. Os cidadãos brasileiros chegam ao final do milênio, 500 anos após a conquista dessas terras pelos portugueses e 178 anos após a fundação do país, envoltos num misto de esperança e incerteza.” (ibid).

A demanda pela abertura dos canais de participação no contexto brasileiro faz parte direta do processo de restauração da democracia que foi consagrado pela Constituição Federal de 1988, na qual a sociedade civil adquire protagonismo na elaboração e implantação das políticas sociais; inaugurando a democracia participativa no processo de consolidação da democracia brasileira; uma vez que a inserção das associações e movimentos sociais nos novos espaços institucionais de participação, formulação e representação de interesses abertos, a partir da Constituição Federal de 1988, contribuíram significativamente para o processo de construção e consolidação democrática.

“Nessa direção, mecanismos de democracia participativa podem ser evidenciados nos processos de representação e intermediação de interesses, especialmente nas ‘gestões público-administrativas democrático-populares’, através da mediação de novos canais institucionais que, segundo a autora [Dagnino, 2000]²⁸, vem propiciando a construção de novos mecanismos de controle social sobre o Estado no que tange às políticas sociais públicas.” (Duriguetto, 2007, p. 198).

A busca pela redefinição do Estado democrático de direitos, nos anos de 1980, foi uma tarefa designada para um Congresso Constituinte e não, como desejavam os movimentos sociais e dos trabalhadores, por uma Assembléia Nacional livre e soberana. Os trabalhadores brasileiros apostaram na Constituinte como uma significativa arena de disputas e esperança de mudanças, após a morte de Tancredo Neves²⁹ e a falência do

²⁸ Cf. DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia – a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In. ALVAREZ, S.; DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs.). Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos – novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

²⁹ Em 21 de Abril de 1985. Tancredo Neves “vai a óbito num quadro catastrófico decorrente de diagnósticos equivocados, procedimentos inadequados, avaliações heterodoxas, quebra de condutas e rotinas em cascata.” (MIR, 2010, p. 29). “Na verdade, tudo indica que a morte de Tancredo Neves, no momento em que deveria assumir a Presidência da República, e sua substituição por José Sarney não foi apenas uma tragédia pessoal, foi também uma fatalidade histórica que custou caro ao Brasil. A história não é construída por personalidades, mas a curto prazo não há dúvida de que o peso positivo ou negativo de determinados

Cruzado³⁰. Marco Aurélio Nogueira, em “As possibilidades da política”, declara que a Constituição Cidadã “não se tornou a Constituição ideal de nenhum grupo nacional, [mas expressou] a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro.” (1998, p. 160).

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil, a Constituição Cidadã, ou simplesmente a Constituição de 88, a explicitação dos direitos sociais apontam para a nova configuração das políticas sociais no Brasil, que se diferem daquelas realizadas no período da ditadura militar, onde prevalecia o contexto de perda das liberdades democráticas, presença constante da censura, realização de diversas prisões e torturas para os que discordavam do regime imposto. Neste período, identificado como “anos da ditadura militar”, compreendido entre os anos de 1964 – golpe militar – a 1988 – Constituição Cidadã –, é perceptível um “contexto de relações do Estado com a sociedade, sem legitimidade política, embora houvesse uma falsa democracia, o bloco militar-tecnocrático-empresarial no poder procurou obter o apoio social da população através de certas medidas sociais”. (Faleiros, 2000, p. 47).

O processo de ruptura com o regime militar³¹ ocorreu de modo lento e gradual. Após a morte de Tancredo Neves e a presidência sendo assumida, em 1985, pelo seu

dirigentes políticos pode ser decisivo. A circunstância de Jose Sarney haver ocupado a Presidência da República foi o fator determinante para o retorno ao poder dos setores mais arcaicos e parasitários do capitalismo brasileiro.” (Bresser-Pereira, 2003, p. 258).

³⁰ Plano econômico de estabilização financeira implantado no Brasil em 28 de fevereiro de 1986, que ficou conhecido como Plano Cruzado, com o propósito de erradicar da economia o crônico processo inflacionário, e que não obteve êxito em sua busca de estabilizar os preços e estabelecer as bases para a retomada do desenvolvimento a fim de superar a crise econômica iniciada em 1980. Cf. (Bresser-Pereira, 2003).

³¹ Em 1979 ocorreu a anistia “que possibilitou o perdão aos torturadores e concedeu direitos políticos e civis aos considerados inimigos internos do regime de segurança nacional. Em 1982, houve eleições para governadores, e, em 1984, a luta pelas eleições diretas para a Presidência da República resultou em eleições indiretas e convocação de Assembleia Nacional Constituinte em 1986, com os mesmos congressistas eleitos para a legislatura normal.” (Faleiros, 2000, p. 48). É importante destacar que a lei nº 12.528, de 18 de Novembro de 2011, cria a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período compreendido entre os anos de 1946 a 1988, objetivando efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promoção da reconciliação nacional. “Nesse meio século (há cinquenta anos do golpe e cerca de trinta da derrota do regime ditatorial que ele impôs), acumulou-se, no Brasil e no exterior, uma larga documentação e uma enorme bibliografia pertinentes aos eventos de abril de 1964 e seus desdobramentos. Documentação e bibliografia que reúnem depoimentos (de vítimas, de agentes e de representantes da ditadura), materiais elaborados por agências governamentais ou não, institutos de pesquisa, historiadores e cientistas sociais, economistas, jornalistas, políticos, organizações internacionais; elas estão registradas em livros, filmes, documentos oficiais, reportagens de jornais e revistas, relatórios, periódicos universitários, dissertações e teses acadêmicas em mídia eletrônica. Se permanecem aspectos não devidamente esclarecidos da história da ditadura, seja especialmente no domínio dos seus crimes contra os direitos

vice, José Sarney³², o qual promoveu o desmonte das políticas sociais de cunho federal no âmbito da saúde, educação, habitação, apesar do Congresso incorporar direitos e definir conceitos de cidadania.

Em meio aos esforços de construção democrática no contexto brasileiro, a partir da Constituição de 88, as políticas sociais enquanto parte integrante das políticas públicas e participante das estratégias de mediação entre Estado e sociedade, constituem o repertório de respostas que são construídas para responder as diversas manifestações da questão social. Sônia Fleury ,(1994, p. 43) sinaliza que “a política social seria a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado.” Corroborando a este argumento Pereira (Boschetti et al, 2008) realiza uma discussão conceitual sobre a política social enquanto política pública e de direito de cidadania, destacando que o termo política em seu sentido mais restrito, e significativo para o presente trabalho³³, como já afirmado anteriormente, refere-se às intervenções realizadas pelo Estado frente as demandas e necessidades apresentadas pela sociedade.

Apesar da constante identificação da política pública enquanto sinônimo do termo estatal, cabe enfatizar que a política pública não é só do Estado, apesar de ser este o seu maior executor, o termo público possui uma amplitude de maior abrangência do que o termo estatal, e a sua realização envolve e exige um papel ativo da sociedade.³⁴ O termo público tem sua origem no latim e se denomina de coisa pública (res – pública), ou seja aquilo que é e envolve a todos, por esta razão não é possível restringi-la a algo que compromete apenas o Estado, mas sim ampliá-la à algo que envolve e compromete tanto o Estado quanto a sociedade. Desta forma, uma ação pública que perpassa por lutas,

humanos (mesmo que os trabalhadores em curso das várias Comissões da Verdade estejam contribuindo para a sua elucidação), seja no domínio das suas articulações econômicas (onde não foram poucas as tenebrosas transações, para tomar as palavras do poeta Chico Buarque) – ainda assim, a história da ditadura já conta com uma sólida base para a sua análise.” (Netto, 2014, p. 19).

³² “Antigo servidor dos militares. Mas era um civil, eleito pela oposição. Chegara ao fim o período de governos militares, apesar de permanecerem resíduos do autoritarismo nas leis e nas práticas sociais e políticas.” (Carvalho, 2003, p. 177).

³³ Ressalto que com tal exposição não desconsidero a importância do sentido mais geral do termo política, ou seja, aquele referente as temáticas mais clássicas como eleições, voto, partido político, governo e política partidária, apenas registro que apesar de ter clareza que tal sentido influencia diretamente no desenvolvimento da política, em seu sentido restrito, o sentido amplo do termo não se configura como objeto de discussão neste trabalho.

³⁴ Cf. (Boschetti et al, 2008)

disputas por poder de decisão e exercício do controle sobre a reprodução da sociedade e sobre os atos e as decisões tomadas pelo Estado.

Quando se menciona política pública, fala-se também em uma organização política pautada em interesse comum, envolvendo a comunidade, a soberania da população, e não apenas daqueles que governam, possibilitando a manifestação da vontade de todos os cidadãos, devendo esta ser respeitada e incorporada em leis, considerando as posições desiguais dos cidadãos na estrutura de classe social e proporcionando o exercício do controle social.

O comprometimento do Estado na realização da política pública encontra-se alicerçado na efetivação e/ou garantia de direitos, mas também compromete a sociedade na defesa da integridade e institucionalidade da política, frente as situações que reforcem o clientelismo, interesses particulares em detrimento de interesses coletivos, reafirmando os espaços e/ou esferas públicas e possibilitando a participação política, o exercício da autonomia e a prática responsável de direitos e deveres.

As políticas públicas possuem características, além de seu caráter público e de seu significado constituído por ações e decisões, pautadas em tensões, resultantes de relações estabelecidas entre Estado e sociedade, as quais são permeadas de contradições, ou seja, de antagonismos e reciprocidades ao mesmo tempo. Implica intervenção do Estado e envolve simultaneamente diferentes atores, no âmbito governamental e não-governamental, através de suportes, apoios e demandas que conduzem ao controle democrático.

No âmbito das políticas públicas é comum encontrarmos aqueles que entendem que estas são constituídas apenas por respostas ou resultados da ação política governamental, denotando uma visão tradicional, simplista e parcial de sua realidade, uma vez que as mesmas contemplam demandas externas oriundas socialmente, além disso, há de considerar que apesar de sua materialização através da ação do Estado, política pública não significa só ação que tendem diminuir as desigualdades, como é abordada pela perspectiva tradicional, sendo pensadas e desenvolvidas como sendo ações cuja função principal é a correção de efeitos negativos causados pela acumulação do capital. Nesta perspectiva as políticas sociais são concebidas como “concessões” do Estado a fim de possibilitar o acesso aos poucos recursos sociais objetivando atenuar as condições de vida da população prejudicada pelo mercado. Tal entendimento busca

reforçar a concepção de que as políticas públicas proporcionariam uma melhor, ou menos desigual, distribuição.

Ainda é possível verificar outra perspectiva que, se opondo a tradicional, compreende as políticas públicas como concessões e conquistas, disseminando o entendimento de que elas não podem ser concebidas apenas como concessões por parte do Estado. Nesta perspectiva há o destaque para a multiplicidade das relações que permeiam o processo envolvendo ao menos três sujeitos protagonistas: as classes trabalhadoras enquanto beneficiária das políticas públicas sociais, o Estado e as classes hegemônicas. Assim, as políticas públicas devem ser compreendidas como resultantes das relações conflitantes estabelecidas entre os sujeitos delas protagonistas, não desconsiderando as lutas prévias e/ou os conflitos explícitos, ou não, que anteriormente permearam este processo e que contribuíram para o ato de outorga ou “concessão” realizado pelo Estado.

Esta perspectiva apresenta elementos significativos para realização de análise no âmbito das políticas sociais ao considerar a relevância da luta de classes e ao incorporar a apreensão do momento de produção e distribuição enquanto elementos constitutivos de uma perspectiva de totalidade para realização de análise; porém pode conduzir a equívocos desastrosos para a referida análise caso prevaleça um olhar não dialético, ou seja, caso seja considerado o binômio – concessão-conquista – de forma mutuamente excludente, no qual o termo concessão expresse uma doação, um ato de outorga por vontade espontânea, sem necessidade de luta e/ou negociação, evitando qualquer forma conflitiva de relação. Por outro lado, o termo conquista conduz ao entendimento da usurpação, da luta, no qual o ato da conquista significa acessar algo pela força, sem autorização para tal, neste caso não sendo compatível com o ato da concessão, já que se houve uma conquista, logo não houve uma concessão, e vice-versa.

Neste sentido, a relação entre sujeitos protagonistas³⁵ é incorporada à análise das políticas sociais e tal relação não se estabelece de modo unilateral, mas sim através de um processo permeado de conflitos, no qual é considerado o elemento relacional, histórico e, portanto, antagônico que oriunda da relação entre os sujeitos, ou seja, das lutas de classes, uma vez que

³⁵ Classe subalterna, Estado e Classe Hegemônica.

“(...) não se trata de uma relação unilinear onde as classes subalternas ‘conquistam’ e o Estado ‘concede’, mas sim de um processo conflitivo atravessado pelas lutas de classes, onde os diferentes grupos nele inseridos têm ganhos e perdas, ao mesmo tempo que lutam e pressionam, ‘conquistam’ e ‘concedem’ alguma coisa aos demais sujeitos envolvidos.” (Pastorini, 1997, p. 97)

A compreensão das políticas sociais em uma perspectiva de totalidade requer não incorrer no erro de entendê-las apenas como ações desenvolvidas pelo Estado, com objetivo de diminuir as desigualdades sociais e contribuir para o reestabelecimento do equilíbrio social através da redistribuição de recursos, desconsiderando os elementos políticos e econômicos que as permeiam. Deste modo, requer o entendimento das políticas sociais enquanto esferas de articulação política e econômica, sendo a primeira pautada na condução do consenso social, da aceitação e legitimação da ordem, na mobilização e/ou desmobilização da população, na manutenção das relações sociais, na redução de conflitos, entre outros; e a segunda, pautada na busca pela redução dos custos para a manutenção e a reprodução da força de trabalho, de modo a favorecer a acumulação e valorização do capital, etc.

A compreensão dos elementos sociais, políticos e econômicos fazem parte do processo necessário para o entendimento das políticas sociais em uma perspectiva de totalidade, a fim de compreender o seu desenvolvimento no mundo capitalista. Para Netto (2001, p. 29; 30),

“(...) é somente nestas condições que as sequelas da ‘questão social’ tornam-se – mais exatamente: podem tornar-se – objetivo de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização variável do jogo das forças políticas) que a ‘questão social’ se põe como alvo de políticas sociais. (...) É a política social do Estado burguês no capitalismo monopolista (e, como se infere desta argumentação, só é possível pensar-se em política social pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista), configurando a sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as sequelas da ‘questão social’, que oferece o mais canônico paradigma dessa indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada. Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da ‘questão social’ de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão

que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes. ”

Neste sentido, fica visível o comprometimento com a necessidade de assegurar condições adequadas para o desenvolvimento do capitalismo. E neste aspecto a funcionalidade das políticas sociais é inequívoca, uma vez que investe de modo eficiente no desempenho de suas funções objetivando a preservação e no controle da força de trabalho, através de regulamentações das relações entre capitalistas e trabalhadores.

O desempenho da função social mascara e encobre as essenciais funções das políticas sociais, uma vez que ao outorgar um complemento salarial, de forma indireta, às populações beneficiárias gera certa redistribuição de recursos sociais por meio da prestação de serviços sociais, e, ao mesmo tempo, camufla seu investimento no universo capitalista através de suas funções política e econômica.

“Do ponto de vista das classes trabalhadoras, estes serviços podem ser encarados como complementares, mas necessários à sua sobrevivência, diante de uma política salarial que mantém os salários aquém das necessidades mínimas historicamente estabelecidas para a reprodução de suas condições de vida. São ainda vitais, mas não suficientes, para aquelas parcelas da força de trabalho alijadas momentaneamente do mercado de trabalho ou lançadas no pauperismo absoluto. Porém, à medida que a gestão de tais serviços escapa inteiramente ao controle dos trabalhadores, não lhes sendo facultado opinar e intervir no rumo das políticas sociais, as respostas às suas necessidades de sobrevivência tendem a ser utilizadas como meio de subordinação dessa população aos padrões vigentes. (...) Do ponto de vista do capital, tais serviços constituem meios de socializar os custos de reprodução da força de trabalho, preferível à elevação do salário real, que afeta diretamente a lucratividade da classe capitalista. Os custos desses serviços passam a ser partilhados não só pelo conjunto dos capitalistas, mas pelos próprios usuários, sendo subsidiados pelo Estado. São encarados, portanto como ‘salário indireto’: mantém-se o salário rebaixado mas amplia-se a rede de benefícios. Tornam-se meio de reduzir os custos de reprodução da força de trabalho.” (Iamamoto, 1997, p. 97).

Há uma impressão clara da imagem das políticas sociais, para a classe trabalhadora, enquanto possibilidade de redistribuição e reparação das desigualdades sociais, concomitantemente para a classe dominante essas mesmas políticas sociais revelam uma imagem diferenciada, explicitando o desempenho de seu papel de

diminuição dos custos para a manutenção e reprodução da força de trabalho, onde os custos são socializados com o trabalhador.

No desempenho de sua função econômica, as políticas sociais contribuem diretamente para o barateamento da força de trabalho ao socializarem os custos da sua reprodução, dessa forma, contribuindo diretamente para a reprodução da força de trabalho. O seu financiamento se dá através de recursos públicos resultantes dos impostos, diretos e indiretos, recolhidos de toda a população, sendo então subsidiadas por todos e não apenas por aqueles que são mais favorecidos. Desta forma,

“(…) ao mesmo tempo que contribuem para favorecer a subordinação do trabalho ao capital, facilitando e criando as condições necessárias ao desenvolvimento capitalista por meio da preservação e controle da força de trabalho ocupada e excedente, servem também à adequação e controle da futura mão-de-obra e atuam como instrumentos para contrarrestar a tendência do subconsumo³⁶.” (Pastorini, 1997, p. 89)

No cumprimento da função política, as políticas sociais obtêm maior integração dos setores subalternos à ordem social e econômica, ou seja, à vida política e social onde os padrões de participação são estabelecidos; isto é, onde os limites a real participação são instaurados e, neste mesmo momento, elimina e gera a adaptação necessária à ordem estabelecida. Assim, contrapõem-se ao avanço da classe subalterna, evitando a ampliação do exercício do controle social, enquadrando e/ou limitando institucionalmente a participação social através da integração e adaptação dos indivíduos ao sistema, isso não significa a ausência de lutas e enfrentamentos pelas minorias, e muito menos o esquecimento de que as políticas sociais constituem produto concreto do desenvolvimento capitalista e de suas contradições, portanto um produto histórico, e não fruto do desenvolvimento “natural”, tendo em seu centro a existência das lutas de classes.

As políticas sociais contribuem para a obtenção de aceitação e legitimidade necessárias para a manutenção da ordem social, através da reprodução da estrutura política, econômica e social, reproduzindo não apenas as condições para a dominação e subordinação, mas também as desigualdades sociais. É necessário salientar que

“(…) o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a

³⁶ José Paulo Netto (2001, p. 31) destaca que a tendência ao subconsumo é atenuada pelos salários indiretos que são introduzidos.

demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda escala societária.” (Netto, 2001, p. 29).

Considerando os aspectos apontados através da perspectiva redistributivista, em um viés tradicional, da necessidade da incorporação da perspectiva de totalidade e do reconhecimento das funções que permeiam o desenvolvimento das políticas sociais, vale ressaltar que as políticas sociais configuram-se produtos de relações multipolar, e não bipolar como em um primeiro momento pode-se sugerir. Assim, ao envolver diferentes sujeitos que se relacionam conflitivamente – no mínimo, as classes subalternas, o Estado e as classes hegemônicas –, incorpora-se às possibilidades de análises a existência das lutas de classes que constituem a sociedade capitalista, e a dimensão de totalidade social considerando seus mecanismos econômicos, políticos e sociais articulados em todas as suas possíveis dimensões.

Assim, as políticas sociais não devem ser pensadas como resultado de relações unilineares³⁷, nas quais o movimento seja do Estado para sociedade na perspectiva da “concessão”, e/ou numa relação inversa, da sociedade para o Estado configurando uma pseudo compreensão enquanto “conquista”, mas sim em movimento relacional, no qual o processo é dialético, contraditório, permeado por lutas e negociações, dos diferentes sujeitos envolvidos, rumo a busca por outorgamento e/ou efetivação das diversas políticas sociais.

É preciso registrar que as políticas sociais se modificam e variam no tempo e no espaço, não possuindo um único perfil e destinação, sendo necessário a compreensão dos momentos em que tais modificações ocorrem. Neste sentido, as políticas sociais que emergem no contexto político e social brasileiro, a partir da Constituição de 88, enquanto estratégia de respostas as expressões da questão social, oriundas de um movimento de redemocratização do país, no qual a população buscava a retomada do Estado democrático de direito, possuem características oriundas deste contexto, onde

“(…) o Brasil que sai da transição política herda pesadas cargas do regime ditatorial que hipotecou o futuro do país ao colocar em prática

³⁷ É necessário considerar as lutas que envolvem esse processo, no qual a presença das minorias se constituem na luta por melhores condições de vida, ou seja, as políticas sociais não são decididas em um espaço fechado de possibilidades, não são “concedidas” naturalmente, ao contrário, fazem parte de uma complexa teia de relações de forças na qual diversas frações de classes se articulam e se enfrentam.

uma política econômica de favorecimento do grande capital monopolista e financeiro internacionalizado, em detrimento da grande maioria da população, que não tem atendidas suas necessidades básicas de sobrevivência.” (Sader, 1990, p. 89)

Sader (1990) ainda destaca que o processo de transição democrática vivenciado pelo Brasil diferencia-se daqueles experimentados pelos demais países da América Latina, que também estiveram sob a ditadura militar, explicitados através de uma intensa exploração dos trabalhadores, devido a grande expansão econômica imposta ao país, por uma brutal concentração de renda, por migrações internas de forma intensa, por criação de conglomerados urbanos com condições de vida deterioradas, pela grande polarização entre riqueza e miséria, tendo como consequências disso o surgimento de um novo movimento operário e popular, a renovação do movimento sindical, o qual foi potencializado pelas mudanças estruturais oriundas da expansão da industrialização e urbanização sendo significativo para a consolidação da esquerda brasileira. “Apesar de tudo, essas mesmas condições geraram, ao longo do processo de luta contra a ditadura e, depois, no desenrolar de uma transição conservadora, consciência, organização e força social e política próprias por parte do povo, possibilitando-lhe chegar aos anos 90 fortalecido.” (idem, p. 89).

A transição democrática foi permeada por orientações neoliberais que foram acolhidas por governantes, empresários, lideranças sindicais, intelectuais ainda nos anos 1980, sendo aprofundadas nos anos 1990, sendo explicitadas no período governamental de Fernando Henrique Cardoso, onde torna-se mais nítido o contorno neoliberal do processo de “ajuste” no contexto brasileiro, assim como também suas consequências econômicas e, principalmente, sociais.

O esgotamento do Estado Desenvolvimentista brasileiro e o agravamento da crise econômica nos anos de 1989-90 fundamentavam as propostas neoliberais. No final do governo Sarney, período do processo de transição democrática, ocorreu a expressão máxima do esgotamento do Estado Desenvolvimentista. A eleição presidencial em 1989 consagrou um candidato que representava a direita política ao mesmo tempo que conseguiu apoio de amplos setores da população através de promessa de profunda reformulação da situação vigente. Fernando Collor de Mello, político aventureiro e populista de direita, foi eleito em novembro de 1989 em um quadro econômico de crise, de vácuo político deixado após o fracasso do plano cruzado, com uma plataforma

ultraliberal³⁸ e um discurso populista, seguindo sem restrições e com radicalidade as orientações do Consenso de Washington³⁹, contando ainda com apoio de todos os setores da burguesia e amplos setores da classe média profissional. Em 1992 o seu impeachment

“(…) não foi resultado da resistência às políticas econômicas que ele adotou nem de seu fracasso pessoal em estabilizar a economia. Foi sim a consequência de comprovadas acusações de corrupção, que revelaram uma personalidade dividida e instável: em certas circunstâncias ele demonstrou ser totalmente incapaz de distinguir a esfera pública de seus interesses privados, em outras, ele exibiu uma corajosa e esclarecida visão de como modernizar o Brasil.” (Bresser-Pereira, 2003, p. 277).

Neste período há uma diversidade de consequências às orientações de cunho neoliberal no âmbito econômico, político e social entre os diferentes países da América Latina. No caso do Brasil, houve uma entrada tardia em comparação à maioria dos países latino-americanos, o que para muitos autores significou um atraso ao aprendizado com relação as “lições” que deveriam ter sido aprendidas através das experiências trágicas dos países vizinhos. No que se refere a estruturação da economia, houve a destruição do parque industrial por meio das diversas privatizações. No contexto das políticas públicas, as quais haviam acabado de obter grau de universalidade no acesso, ampliação de cobertura, organização de financiamento; a investida neoliberal chegou por meio do “desmonte simultâneo de políticas sociais frágeis (como alguns programas de assistência social) e de políticas mais estruturadas, algumas inclusive a caminho de mudanças em direção a uma maior universalização e justiça social.” (Soares, 2000, p. 32).

³⁸ “O ultraliberalismo é profundamente pessimista e individualista com relação às possibilidades de cooperação social e de ação coletiva. Seu objetivo é o Estado mínimo. Não são apenas as políticas industrial e tecnológica que não fazem sentido aos neoliberais, mas também a própria possibilidade ou efetividade das políticas macroeconômicas. O mercado se ajustaria perfeitamente, respondendo exclusivamente aos preços e às expectativas dos agentes econômicos. Além disso, o verdadeiro ultraliberal condena qualquer política social em si mesmo, pois ela estaria inibindo o trabalho e a iniciativa individual. (...) De acordo com essa perspectiva, Collor não era um ultraliberal mas um neoliberal, como não o foram a maior parte dos chefes de Estado latino-americanos que adotaram reformas orientadas ao mercado desde o final dos anos 1980.” (Bresser-Pereira, 2003, p. 276).

³⁹ “O referido Consenso caracteriza-se por ‘um conjunto abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.’” (Tavares; Fiori apud Soares, 2000, p. 16). Para Bresser-Pereira (2003, p. p.248) o Consenso ou Abordagem de Washington constitui-se uma definição para a crise da América Latina na década de 1980. O autor de tal Consenso é o economista do Institute of International Economics, John Williamson que, em 1989, escreveu um artigo que serviu de base para o Seminário Internacional e que, posteriormente, foi utilizado para a publicação de um livro, onde definiu o que chamou de “Consenso de Washington”.

Apesar do avanço rumo a redemocratização, neste período, as políticas sociais refletiam as orientações de caráter neoliberal e constituíam-se como refratária da proposta de desregulamentação da economia, a qual defende a abolição da regulação do Estado no que se refere aos preços e as relações estabelecidas entre capital e trabalho, derivando daí as propostas de privatização das empresas estatais, reduzindo assim o setor público e rearranjando toda a máquina estatal. Desta forma, estabelecendo um Estado mínimo que apenas cumpra funções básicas que sejam de infraestrutura essencial para o desenvolvimento econômico. Assim, a ideia que se propaga é que o setor público caracteriza-se pela sua ineficiência e ineficácia, ao contrário, o setor privado possui uma racionalidade e vocação capazes de conduzir o país ao crescimento econômico, imperando então a lógica privatista, e requerendo uma reforma⁴⁰ do Estado.

Para a realização da chamada reforma no Brasil foi dado o primeiro passo com a implantação do Plano Real⁴¹, ainda no governo do presidente Itamar Franco⁴², onde a atenção se voltou para reorientação da economia e dos gastos públicos, estabelecendo o controle dos gastos públicos através da criação do Fundo Social de Emergência⁴³, houve ainda a racionalização da gestão, a flexibilização dos monopólios, as privatizações e a concessão de serviços públicos para iniciativas privadas. As estratégias utilizadas pelo governo seguiram as experiências já desenvolvidas pelos países centrais, deste modo, a

⁴⁰ Para Elaine Behring (2003), a forma como têm sido implementadas as “reformas” no Brasil só nos permite considerá-las como contra-reformas, uma vez que estão voltadas para a desconstrução de direitos conquistados e favorecem o capital financeiro. Desse modo, “a ‘reforma’ do Estado, tal como está sendo conduzida, é a versão brasileira de uma estratégia de inserção passiva (...) e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos. Uma escolha, bem ao estilo de condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, mas com diferenças significativas: esta opção implicou, por exemplo, uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil, (...) o que (...) não permite caracterizar o processo em curso como modernização conservadora, mas como uma contra-reforma, que mantém a condução conservadora e moderniza apenas pela ponta”. (Behring, 2003, p. 198). Ainda cabe destacar que, segundo Ramonet (apud Behring, 2003, p. 57), “as pessoas já não querem saber disso. E não aceitam que seja dado o nome de reforma ao que, em sentido próprio, não passa de uma contra-reforma, um retorno à antiga ordem social, ao mundo abominável descrito por Dickens e Zola”.

⁴¹ Plano econômico liderado por Fernando Henrique Cardoso, no governo de Itamar Franco, que “conseguiu estabilizar os preços da economia brasileira, graças à neutralização do componente inercial da inflação. Entretanto, para garantir o resultado, seus autores também usaram, e abusaram, de uma âncora cambial, de forma que o Plano Real estabilizou os preços mas desestabilizou as contas externas do Brasil que, em termos de fluxo, estavam equilibradas desde a desvalorização bem-sucedida de 1983.” (Bresser-Pereira, 2003, p. 279)

⁴² Assumiu a Presidência da República após o impeachment de Fernando Collor de Mello, de quem era vice-presidente, de forma interina entre outubro e dezembro de 1992, e em caráter definitivo em 29 de dezembro de 1992 permanecendo até 01 de janeiro de 1995.

⁴³ Fundo criado com a meta de alcançar equilíbrio orçamentário, em 1994, objetivando a “desvinculação de 20% das transferências constitucionais para Estados, municípios, fundos regionais e algumas políticas sociais.” Cf. (Ianoni, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o plano real. Revista Lua Nova, São Paulo, 2009.)

reforma do Estado brasileiro contou com as seguintes características, enquanto componentes básicos:

“(…) a delimitação da área de intervenção do Estado por intermédio dos programas de privatização, terceirização e publicização; a redefinição do papel regulador do Estado por meio de desregulamentação da economia e adoção dos mecanismos de mercado nas políticas estatais; o ‘aumento da governança do Estado’ a ser obtido com o ajuste fiscal, com a adoção do modelo de administração gerencial e com a distinção entre as responsabilidades de formulação e de execução das políticas estatais; o ‘aumento da governabilidade que abrangia os projetos de aperfeiçoamento dos mecanismos da democracia representativa e do controle social.’” (Silva, 2003, p. 80).

Assim, no que se refere a reforma do Estado, o seu primeiro momento correspondeu ao período de retomada da ofensiva neoliberal até o início da década de 1990. Neste tempo, o Estado sofreu inúmeras críticas que objetivavam justificar e exigir a redução de seu tamanho para a livre operacionalização do mercado. A discussão girava em torno das funções exclusivas e não exclusivas do Estado. A reforma do Estado contribuiu para, entre outras manifestações da questão social, o aumento da violência, corrupção política e das tensões sociais motivadas pelo crescente desemprego. Em um segundo momento buscou reforçar a ideia da reforma como sendo o caminho para promover as políticas sociais com atenção especial a questão do desemprego e da pobreza, não enquanto crítica às políticas sociais neoliberais, mas como identificação da necessidade de aprimorá-las a fim de aprofundar um novo ciclo de desenvolvimento econômico. Neste sentido é possível verificar que,

“(…) no Brasil, as orientações neoliberais foram acolhidas, na chamada transição democrática, pelos governantes, pelos empresários, por lideranças sindicais e por intelectuais brasileiros ainda na década de 1980 e intensificou-se nos anos 1990, nomeadamente no governo Fernando Henrique Cardoso.” (Silva, 2003, p. 68).

Com a intervenção do Estado no âmbito social de forma residual, e o conseqüente aprofundamento das orientações neoliberais tanto nas políticas econômicas quanto sociais, torna-se cada vez mais distante a tão esperada reversão das conseqüências do ajuste neoliberal. A intensidade da gravidade e o caráter das conseqüências, tanto no Brasil quanto em toda América Latina, está diretamente relacionada a superposição das

medidas realizadas sobre um histórico heterogêneo e desigual no que se refere ao social; dependente e periférico no âmbito econômico; e instável e autoritário no nível político-institucional; desta forma, ratificando a situação econômica, política e institucional fragilizada e instável, explicitando um cenário social agravado, onde

“(...) ao término dos anos 90, a situação social na América Latina não apenas não melhora com relação ao período anterior, como em alguns países, com a entrada (no caso do Brasil) e com o aprofundamento dos processos de ajuste (Argentina, México, Peru, entre outros), ela apresenta fortes evidências de deterioração e retrocesso social.” (Soares, 2000, p. 53).

As medidas de ajustes que foram implementadas a partir da década de 1990 agravaram as condições de vida da população, que já era precária, no que diz respeito a situação de saúde, educação, moradia, emprego, entre outros aspectos que refletem com nitidez que os ajustes estruturais realizados manifestam inúmeras formas de precarização do trabalho, elevados índices de desemprego e subempregos, fragilidade e, muitas vezes, ausência de proteção social.

As políticas sociais possuem características que explicitam as facetas do ajuste neoliberal e revelam que sua implementação não corresponde as determinações da Constituição Federal de 1988, assim acabam por contribuir para a não afirmação dos objetivos propostos e promulgados pela Constituição, em seu artigo 194⁴⁴, Capítulo II (da Seguridade Social), em seu Título VIII (da Ordem Social), uma vez que os direitos colocados e conquistados, duramente, foram submetidos à lógica do ajuste fiscal consolidando novamente o distanciamento entre o direito e a realidade.

A possível consolidação da democracia e a qualidade do seu exercício são questões que permeiam as discussões desde dos anos 1990 e permanecem nos dias atuais como um desafio significativo que exige forças para enfrenta-lo. Apesar de tudo que já se escreveu sobre democracia e neoliberalismo, a indicação de sua incompatibilidade e/ou do caráter antidemocrático da perspectiva neoliberal é recorrente na maioria dos autores. Isso explicita claramente a dificuldade enfrentada para consolidação de direitos,

⁴⁴ O artigo 194 da Constituição Federal aponta em seu parágrafo único que a competência em organizar a seguridade social pauta-se nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

principalmente os sociais, e a necessidade de identificação de mecanismos que proporcionem o fortalecimento da democracia via a efetivação e o acesso a políticas sociais que realmente possibilitem o exercício da cidadania por parte daqueles que necessitam acessá-las.

Neste sentido, rumo a travessia da “Casa do Espelho”, e buscando manter a curiosidade, como aquela que impulsionou que “(...) *no instante seguinte Alice atravessara o espelho e saltara lepidamente na sala da Casa do Espelho*”, caminho para compreensão do desafio que se coloca ao Serviço Social, tanto na formação quanto no exercício da profissão, para a consolidação da democracia e da qualidade de seu exercício. Para tanto, no decorrer deste estudo, apresento “*O Jardim das Flores Vivas*” onde se constrói o caminho percorrido pela profissão na busca de consolidação do projeto ético-político através da democratização das políticas sociais.

Capítulo 2:

O Jardim das Flores Vivas: o caminho percorrido na profissão

“‘Eu veria o jardim muito melhor’, disse Alice para si mesma, ‘se pudesse chegar ao topo daquele morro, e cá está uma trilha que leva direto para lá... pelo menos – não, não tão direto...’ (depois de seguir a trilha por alguns metros e dar várias viradas bruscas) ‘mas suponho que por fim chega lá. É interessante como se enrosca! Bem, esta volta vai dar no morro, suponho... não vai! Vai dar direto na casa de novo! Bem, neste caso vou tentar na direção contrária,’ E assim fez: ziguezagueando para cima e para baixo, e tentando volta após volta, mas sempre voltando para a casa, fizesse o que fizesse. Na verdade, certa vez, quando deu uma virada bem mais rápido que de costume, não pode evitar uma trombada nela. ‘É inútil falar sobre isso’, disse Alice, olhando para a casa e fingindo estar discutindo com ela. ‘Não vou entrar ainda. Sei que deveria atravessar o espelho de novo... de volta à sala... e seria o fim de todas as minhas aventuras!’ Assim, dando de costas para a casa com determinação, lá se foi mais uma vez pela trilha, decidida a avançar sem trégua até chegar ao morro. Por alguns minutos tudo correu bem e ela acabava de dizer ‘Desta vez realmente vou conseguir...’ quando a trilha deu uma guinada repentina, chacoalhando (segundo descrição que fez mais tarde), e no instante seguinte ela se viu de fato entrando porta adentro”. (Carroll, 2002, p. 149)⁴⁵

O presente capítulo busca apresentar as “trilhas e as viradas bruscas” que constituem o caminho percorrido pela profissão rumo a construção e consolidação do projeto ético-político. Não se pretende realizar revelações inéditas, mas apresentar o percurso que delinea sua construção via o significado da profissão, os dilemas da formação e do exercício profissional rumo a afirmação do projeto ético-político na defesa da democratização das políticas sociais.

⁴⁵ Cf. Através do espelho e o que Alice encontrou por lá, In: Carroll, Lewis. Alice: edição comentada. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.

2.1 – O Jardim das Flores Vivas: o significado da profissão

A apreensão do Serviço Social como profissão socialmente determinada, ou seja, num contexto de relações sociais que constituem a sociedade capitalista, pauta-se na concepção de reprodução social que, no âmbito marxiano, refere-se à produção e reprodução das relações sociais. Para tanto, a reprodução das relações sociais é entendida como a reprodução da totalidade da vida social, o que engloba não apenas a reprodução da vida material e do modo de produção, mas também a reprodução espiritual da sociedade e das formas de consciência social através das quais o homem se posiciona na vida social (Yazbek, 2009^a, p. 3). Assim, verifica-se que a reprodução do cotidiano, de determinado modo de vida, de valores, de práticas políticas e culturais e do modo de produção das ideias na sociedade constituem o que se denomina *reprodução das relações sociais*.

Compreender o significado social da profissão implica o seu entendimento, e/ou consideração, como atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais que imprimem direção social ao exercício profissional, que apesar de ser vivida e representada na/pela consciência do sujeito profissional, independe de sua vontade e/ou consciência. Esse aspecto que envolve a profissão configura-se como uma unidade contraditória que permite desencontros entre as intenções do profissional, o trabalho e os resultados por ele produzido. Entender a profissão nesse prisma significa considerar as implicações políticas de seu exercício no âmbito das relações de classes, entendendo que a prática profissional é permeada pela polarização entre os interesses dessas classes.

Também é possível considerar as dimensões objetivas através dos determinantes sócio-históricos do exercício profissional em distintas conjunturas, e subjetivas através do modo particular como o profissional constrói sua intervenção, dando significado, apontando finalidades e direção social do trabalho profissional. Tal contradição explicita a participação do Serviço Social, no processo de reprodução dos interesses de preservação do capital, como também da viabilização de respostas às necessidades daqueles que vivem do trabalho. Assim, o assistente social, na divisão social e técnica do trabalho, vem sendo requisitado como gestor e executor de políticas sociais, perpassando desde a gestão à prestação de serviços e à ação político-ideológica e socioeducativa.

A crítica ao caráter conservador do Serviço Social e a sua recusa começam a ser formuladas no evoluir histórico da profissão, de acordo com as determinações societárias. Nesse sentido, a renovação profissional do Serviço Social é engendrada num processo de transformações sociais, culturais, políticas e econômicas vivenciadas pela sociedade brasileira⁴⁶. As novas expressões da questão social, conseqüentemente, exigiram novas respostas do Serviço Social, e estas deveriam estar em consonância com as requisições societárias. Nesse sentido, deve se ressaltar que

“(...) a denúncia do conservadorismo do Serviço Social não surgiu de repente – na verdade, desde a segunda metade dos anos 1960 (quando o Movimento de Reconceituação, que fez estremecer o Serviço Social na América Latina, deu seus primeiros passos) aquele conservadorismo já era objeto de problematização. (...) Contudo, a passagem dos anos 70 aos 80 colocou esta problematização num nível diferente, na medida em que coincidiu com a crise da ditadura brasileira, exercida, desde 1º de abril de 1964, por uma tecnocracia civil sob tutela militar a serviço do grande capital. (...) A luta pela democracia, na sociedade brasileira, fazendo-se ecoar na categoria profissional, criou o quadro necessário para quebrar o quase monopólio do conservadorismo no Serviço Social: no processo da derrota da ditadura inscreveu-se a primeira condição, a condição política, para a constituição de um novo projeto profissional.” (Netto, 1999, p. 99, 100).

Nos últimos anos da década de 1970 o compromisso da categoria passa a ser selado com a universalização de valores democráticos e igualitários, a partir da construção do projeto ético-político e profissional do Serviço Social. Inicia-se aí um processo de politização das entidades da categoria, sendo criada, em 1979, a Comissão Executiva Nacional das Entidades Sindicais de Assistentes Sociais (CENEAS) e, como fruto do trabalho dessa comissão, em 1983, foi criada a Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS), extinta em 1994 face ao posicionamento assumido em fortalecer os sindicatos por ramo profissional, segundo a orientação da Central Única dos Trabalhadores (CUT)⁴⁷. Assim,

“(...) o Serviço Social brasileiro, desde o chamado 'Congresso da Virada' (1979), tem na formação profissional uma das suas prioridades, seja na sua dimensão acadêmica (com o crescimento das pesquisas e pós-graduação), seja nas suas dimensões político-organizativas (por meio do debate profícuo e ações de suas entidades organizativas). Tal

⁴⁶ Não desconsideramos que tais mudanças estão conectadas a um processo que se inscreve num quadro temporal e mais amplo, ou seja, remetem-se às alterações da ordem capitalista em todo o mundo.

⁴⁷ A partir de 1995, os sindicatos começam a ser reabertos e reinicia-se o debate: Sindicato por Ramo X Sindicato por Categoria.

preocupação se explicita de modo sistematizado no processo de formulação, aprovação e posterior implantação das Diretrizes Gerais da Abepss (1996). Entretanto, após esse rico processo coletivo de definição do Projeto de Formação Profissional, já se começa a conviver com as medidas deletérias do Estado neoliberal, assolando o campo das políticas sociais de forma generalizada, incluindo nesse processo de perdas sociais a educação.” (ABEPSS/CFESS, 2011, p. 785).

É necessário destacar que a profissão, frente as alterações no mundo do trabalho com destaque para os anos 90, depara-se com a urgência de decifrar as lógicas do capitalismo contemporâneo em seus múltiplos processos de desestruturação das políticas sociais e dos sistemas de proteção social. Tais lógicas ratificam a desigualdade e constroem formas despolitizadas de abordagem da questão social. (Yazbek, 2009b, p. 15), precarizando o trabalho e penalizando os trabalhadores; apontando alternativas privatistas e (re) filantropizantes para enfrentamento da pobreza e exclusão social. São apontadas novas temáticas para a profissão, e também antigas, em suas múltiplas faces.

As alterações no mundo do trabalho constituem-se enquanto produto da possibilidade de descompasso entre a produção da mais-valia e a sua realização, ou seja, explicitam que a venda da mercadoria que a contém constitui as bases objetivas para o surgimento de crises no cenário capitalista. De acordo com a concepção marxiana, adotada por Gramsci, as crises pautam-se na contradição inerente ao modo de produção capitalista, considerando crise econômica e crise política, onde a crise econômica cria um terreno favorável à difusão de determinadas maneiras de pensar, de formular e resolver questões que envolvam todo o curso da vida estatal. Assim, Ana Elisabete Mota aponta que

“(...) as crises expressam um desequilíbrio entre a produção e o consumo, comprometendo a realização do capital, ou seja, a transformação da mais-valia em lucro, processo que só se realiza mediante a venda das mercadorias capitalisticamente produzidas. Em outras palavras, quando são produzidas mais mercadorias do que a população pode comprar, o processo de acumulação é afetado, uma vez que estoques de mais-valia não asseguram o fim capitalista. Para isso, não basta produzir mercadorias, estas precisam ser transformadas em dinheiro para, rapidamente, retornarem ao incessante processo de acumulação do capital: produção/circulação/consumo.” (Mota, 2009, p. 53).

Assim, é possível afirmar que a crise configura-se como a existência de um desequilíbrio entre a produção e o consumo, comprometendo a realização do capital,

apesar de ser um processo inerente ao modo de produção capitalista, ineliminável e que indica sua instabilidade, não natural e sim reveladora da sua contradição fundamental, ou seja, a produção socializada e apropriação privada da riqueza produzida criando novas contradições. As crises constituem um mecanismo funcional ao capitalismo, uma vez que determinam a restauração das condições de acumulação, sempre em níveis mais complexos assegurando sua continuidade e determinando mudanças significativas.

Faz-se necessário lembrar que as crises caracterizam-se por algumas expressões que são consideradas mais emblemáticas, tais como: redução de operações comerciais, acúmulo de mercadorias estocadas, redução ou paralisação da produção, falências, quedas de preços e salários, crescimento desmesurado do desemprego e empobrecimento generalizado dos trabalhadores.

As refrações da relação “crise-restauração” incidem nas relações sociais e exigem um redirecionamento da intervenção do Estado de forma que redefina os mecanismos de regulação da produção material e da gestão da força de trabalho.

A necessidade de garantia da acumulação capitalista faz com que as relações entre Estado, Sociedade e Mercado sejam redefinidas, uma vez que novas expressões da questão social emergem requerendo novas formas para o seu enfrentamento. Configura-se então, um processo de desresponsabilização e desfinanciamento das políticas sociais por parte do Estado, instituindo um Estado mini-max, ou seja, máximo para o capital e mínimo para o trabalhador⁴⁸, deixando de ser direito social e afirmando-se como direito do consumidor⁴⁹; transformando as políticas sociais em negócios. Há que se considerar o fato que essas são condições propostas pelos organismos internacionais para adaptação à economia mundial.

A mobilização da “solidariedade” individual e voluntária, o incentivo as organizações filantrópicas e as organizações não-governamentais prestadoras de serviços no âmbito da sociedade civil delineiam as relações entre Estado e sociedade civil no trato das expressões da questão social, uma vez que para seguir a cartilha internacional, o Estado desenvolve suas ações pautado na focalização, com estímulo à fundos sociais de

⁴⁸ Cf. (Netto, 2001, p. 81).

⁴⁹ Cf. (Mota, 2000).

emergência, aos programas compensatórios⁵⁰ de transferências de renda, constituindo uma espécie de clientelismo (pós) moderno.

Frente a essas transformações, na estrutura do capitalismo emergem implicações/impactos, de formas distintas, tanto para os trabalhadores quanto para os capitalistas. Os trabalhadores defrontam-se com uma situação de submissão intensificada, enquanto os capitalistas com uma ameaça ao seu poder. E ao Serviço Social apresenta-se a necessidade de novas competências técnico-operativas e ético-política, que ratifiquem seu compromisso com os princípios fundamentais do código de ética profissional e com as competências e atribuições explicitadas na lei de regulamentação da profissão de Serviço Social, concebendo-os como eixos norteadores da ação profissional, assim, estabelecendo parceria com o projeto de democracia de massas. Ou seja, buscando a defesa intransigente dos direitos humanos; a ampliação e consolidação da cidadania; o posicionamento em favor da equidade e justiça social, de forma a assegurar universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais; e a implantação de um projeto profissional vinculado ao processo de construção de novos valores societários. Ou ainda, afirmando e efetivando cotidianamente o projeto ético político da profissão.

Assim, a profissão se depara, no início da década de 90, com a “crise” dos modelos analíticos tendo que enfrentar as interferências do denominado pensamento pós moderno, em sua explícita visão neoconservadora (Netto apud Yazbek, 2009b), questionando e nivelando paradigmas marxistas e positivistas. Dessa forma, a consolidação das dimensões ético política, teórico metodológica e técnico operativa, que constituem seu projeto profissional, é colocada à profissão como um grande desafio uma vez que as transformações que vem se configurando no “mundo do trabalho” com novas, e também antigas, determinações impostas pelo capital vem exigindo um perfil profissional que corresponda de modo funcional as novas requisições. Tal situação não se apresenta como novidade no universo profissional, se considerarmos tantas as vezes que a profissão foi, e continuará sendo, convocada a responder às exigências do capital. O que se colocará como novo, em cada um dos momentos, será a maneira de decifrar a realidade que se

⁵⁰ “Por política compensatória compreende-se aqueles programas sociais que remedeiam problemas gerados, em larga medida, por deficiência de políticas preventivas anteriores ou de outras políticas setoriais que interferem com o social (como políticas de emprego e renda, entre outras).” (Soares, 2000, p. 98).

apresenta para respondê-la de modo coerente com o projeto de profissão que se construiu no âmbito do Serviço Social ao longo de sua existência no contexto brasileiro.

Desta forma, de acordo com Guerra (2010, p. 716) cabe “desvelar o perfil de profissional que as atuais configurações de ensino público, privado e a distância pretendem formar, visando atender às necessidades do padrão de acumulação vigente.” É perceptível que a educação superior, com a atual configuração pedagógica e socioinstitucional da formação profissional, no contexto brasileiro, adquire forma na reestruturação do sistema nacional de educação que vem se adequando às necessidades de respostas à crise contemporânea do capital. Neste sentido, “também não se enfrenta este estado de coisas somente pela sua explicação. Cabe aos sujeitos coletivos socioprofissionais e políticos a busca de estratégias para seu enfrentamento” (idem).

Assim, as abordagens acerca de tal temática se apresentam enquanto necessárias frente ao apelo que se amplia no imaginário popular no que se refere ao acesso ao ensino superior no Brasil sob a roupagem da “democratização”, uma vez que se propõe atingir a classe social mais empobrecida da sociedade, as quais possuem a ausência da educação superior como direito do cidadão, passando a adquiri-la como mercadoria e se enquadrando ao grupo de acesso de “direito do consumidor”. Além disso, este debate não é recente no contexto do Serviço Social brasileiro, mas é sempre importante recordar que a aparência de um fenômeno não revela o seu real imediatamente, sendo necessário captar a sua essência para que haja uma apropriação desse processo que tangencia a vida de inúmeros sujeitos trabalhadores, que depositam na educação uma possibilidade, quem sabe a única, de ampliação de horizontes sociais e econômicos para inserção no mercado de trabalho com direitos trabalhistas, mas não só esses, assegurados.

Ao findar os anos da década de 1990 a educação superior sinaliza um campo promissor ao lucro, em um contexto de desencadeamento do aumento do espaço privado não apenas nas atividades vinculadas à produção econômica, mas também aquelas vinculadas ao âmbito dos direitos sociais já conquistados na década anterior. A política educacional no Brasil passa a possuir como determinante a formulação de diretrizes que adequem o ensino às exigências do mercado no contexto de uma economia globalizada. Desse modo, aflora-se neste universo um aprofundamento no processo de mercantilização da educação sob a orientação política do projeto de sociabilidade de cunho neoliberal. Seguindo este caminho, “ocorre de forma cada vez mais ampla um alinhamento das

instituições de ensino à dinâmica do mercado, o que significa dois movimentos paralelos e concomitantes: a diversificação das fontes de financiamento da educação e uma formação que cada vez mais atenda ao tecnicismo formal do trabalho.” (Silva, 2010, p. 413).

A partir dos anos de 1990 é perceptível a ação do Estado brasileiro em função da organização da política educacional em sintonia com as determinações dos organismos internacionais. É notável no contexto brasileiro o aumento significativo das instituições privadas, o desmonte das universidades públicas pautadas no ensino, pesquisa e extensão, e também a abertura expansiva do mercado para o ensino à distância e a internacionalização do ensino superior⁵¹. Além disso, de acordo com Parmezani⁵² (2013, p. 18),

“(...) a explosão dos cursos de ensino à distância (EAD) é outra faceta, já que o MEC permite que os cursos presenciais tenham 20% de suas atividades de caráter virtual. Nesse contexto até a presença do professor em sala de aula é questionável, já que não há alunos necessariamente. A lógica do EAD é também responsável pela demissão em massa de professores.”

Tais perspectivas indicam a orientação que vem fundamentando as ações no âmbito da educação brasileira de ensino superior, ou seja, a maximização de lucros, e, desse modo, as novas requisições que são postas aos profissionais de Serviço Social, seja para aqueles que estão exercendo suas funções profissionais no âmbito da docência ou para aqueles que são “produtos” desta modalidade de formação.

Isso não significa que não há resistência e luta por parte da classe social diretamente atingida por tais orientações. Nos últimos anos várias foram as manifestações populares, que se espalharam por todo o país desde junho de 2013, reivindicando direitos e justiça social através de melhores condições de trabalho no âmbito da educação, segurança pública, entre outras. Também merece ser lembrado o processo de redemocratização vivenciado pela sociedade brasileira que veio se delineando desde finais dos anos 1970, onde os movimentos sociais, no contexto brasileiro, buscavam

⁵¹ Cf. VILALTA, Luis Antonio. Internacionalização do ensino superior no brasileiro: conceito e características do processo em instituições privadas de ensino superior. Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo, Tese de Doutorado, PUC/SP, 2012.

⁵² Cf. PARMEZANI, Eliane. Ensino superior privado sob domínio do capital estrangeiro: massificação de conteúdos, desvalorização docente e formação de trustes são alguns dos efeitos do comércio de universidades brasileiras. **Revista Caros Amigos**, Ano XVI, n. 192, Março 2013.

expressão na cena política e explicitação das insatisfações vivenciadas por parcela da população. Ainda nesta década, ressurgiu o movimento estudantil por meio de manifestações de rua reivindicando liberdade democrática, culminando com a refundação da União Nacional dos Estudantes (UNE), em 1979, que havia sido extinta por consequência da repressão fruto da ditadura militar⁵³.

Assim, os desafios à profissão não são pequenos e exigem grande envergadura teórica por parte dos sujeitos profissionais, pois o processo de fortalecimento e defesa do projeto ético-político do Serviço Social, orientado por princípios e construído pela categoria profissional ao longo do último quartel do século XX, pauta-se na afirmação de uma formação profissional de qualidade, fundada no ensino que envolva a pesquisa e extensão enquanto pilares para a produção do conhecimento, além de ser necessário a afirmação de um posicionamento político contrário ao neoliberalismo e todas as suas investidas para o sucateamento do ensino superior no Brasil.

2.2 – O Jardim das Flores Vivas: o significado da formação

A temática formação profissional sempre teve grande relevância no meio profissional. Desde o surgimento da profissão no Brasil é possível perceber a atenção destinada aos aspectos que envolvem tal discussão quando observarmos os diversos Encontros, Seminários entre outros eventos que se propuseram a analisar o processo de formação profissional. A necessidade de uma formação técnica especializada para a prestação de “assistência” é identificada no interior da profissão desde 1932, ano este de surgimento do Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo – CEAS/SP, sendo considerado como manifestação original do Serviço Social. O início oficial do CEAS se deu a partir do “Curso Intensivo de Formação para Moças”. A primeira Escola de Serviço Social de São Paulo é fundada em 1936, e neste mesmo ano é organizado a Primeira Semana de Ação Social do Rio de Janeiro que é considerada como marco para a introdução do Serviço Social na capital da república. Assim, desde sua origem

⁵³ Cf. MOTTA, Rodrigo Patto Sá; REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; (Org.). A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014.

“(...) na parcimoniosa produção teórica sobre o Serviço Social que legaram a nossos dias as pioneiras desse movimento, através de teses e artigos ou intervenções em Encontros e Congressos, sobressai uma preocupação: a formação profissional. Em torno desse tema se fará um maior número de elaborações e debates...” (Iamamoto, 1998, p. 227).

A preocupação com a formação profissional sempre esteve presente no interior da categoria profissional com a finalidade de responder as questões emergentes, de acordo com cada momento histórico de sua realização. Vários foram os Seminários, Congressos, Encontros e Mobilizações, que marcaram o surgimento da profissão no Brasil, nos quais os profissionais se propuseram debater tal temática e sistematizar a prática, em função de aperfeiçoar o ensino, atuação dos profissionais e “produzir uma autojustificação – em relação à definição de suas funções, a seus mantenedores institucionais e, secundariamente, à clientela” (Iamamoto; Carvalho, 1996, p. 332). Algumas das iniciativas da categoria nesse sentido se configuraram através do primeiro Congresso Brasileiro de Serviço Social, realizado em 1947, da regulamentação da profissão em 1957, do segundo Congresso Brasileiro de Serviço Social, realizado em 1961, do terceiro, denominado como Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizado em 1965, que demonstra que apesar da perspectiva conservadora hegemônica presente desde o primeiro congresso, expresso na própria definição da profissão, dada naquela ocasião, tais elementos podem ser considerados como indicadores da busca de aperfeiçoamento e maturidade da categoria profissional⁵⁴. Também cabe sinalizar o surgimento Associação Brasileira de Assistentes Sociais (ABAS) e a Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS) que contribuíram para construção do caminho perseguido pela categoria em busca da maturidade.

“O Serviço Social beneficia-se de amplo movimento de lutas pela democratização da sociedade e do Estado no país, com forte presença das lutas operárias que impulsionaram a crise da ditadura militar do período 1964-84. No contexto de ascensão dos movimentos sociais, das lutas em torno da elaboração e aprovação da Carta Constitucional de 1988 e da defesa do Estado de direito, a categoria foi sendo socialmente questionada pela prática política de diferentes segmentos da sociedade civil com o avanço das lutas democráticas. Tal processo

⁵⁴ Neste período também aconteceu o Congresso Internacional de Atlantic City – EUA – 1941; o 1º Congresso Pan-americano de Serviço Social – Chile – 1945; 2º Congresso Pan-Americano de Serviço Social – Brasil – 1949. A lei nº 1.889, de 13/06/1953 – regulamentada em 1954 – institui em nível federal os objetivos da formação, a estruturação e as prerrogativas dos que buscavam a formação em Serviço Social. Em 1957, a lei nº 3.252, de 27 de agosto de 1957 confere o exercício da profissão àqueles que possuem o diploma. Cf. (Iamamoto; Carvalho, 1996, p. 350).

condiciona, fundamentalmente, o horizonte de preocupações emergentes no âmbito do Serviço Social no país e passa a exigir novas respostas profissionais, o que derivou em significativas alterações nos campos de ensino, da pesquisa e da organização político-corporativa dos assistentes sociais. Revigora-se uma ampla e fecunda organização da categoria em suas bases sindicais, acadêmicas e profissionais, que vão dar sustentação ao projeto O Serviço Social no Brasil, uma experiência inovadora no cenário profissional mundial.” (Iamamoto, 2014, p. 615)

A década de 1980 marca a redefinição do projeto de profissão, que se delineou a partir da “Reconceituação do Serviço Social” (cf. Netto, 1998), e que contou com a discussão sobre o significado social da profissão enquanto especialização do trabalho, inserida na divisão social e técnica do trabalho. A redefinição de um projeto de profissão foi marcada pelo movimento de renovação no âmbito da profissão que envolveu as universidades e também contou com significativa repercussão em manifestações da categoria profissional, estimulando um conjunto de estudos e pesquisas voltados para a formação profissional do assistente social; realizando discussões seguidas de mudanças no Código de Ética Profissional de 1986; influenciando também nos encaminhamentos dados pelas entidades organizativas da categoria.

Deste modo, nos tempos atuais a formação profissional capaz de dar concretude ao projeto ético-político no cotidiano dos assistentes sociais continua sendo um desafio para a profissão. Neste cenário, conforme abordado anteriormente, faz-se necessário levar em consideração a atual configuração do ensino superior em nosso país, seja no âmbito público ou privado, seja em modalidade presencial ou à distância, que vem alterando o perfil dos profissionais que são disponibilizados ao mercado de trabalho. De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais – 2013, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – (IBGE), não é possível desconsiderar que o acesso ao ensino superior obteve um crescimento no país, a partir dos anos 1990, uma vez que

“(…) em relação ao total da população de 18 a 24 anos de idade, a proporção que frequentava o ensino superior era de 9,8%, em 2002, e passou para 15,1%, em 2012 (...). Entretanto, para atingir a Meta 12 do PNE⁵⁵, essa proporção terá que dobrar até 2020, assegurando qualidade da oferta.” (BRASIL, 2014, p. 41).

⁵⁵ O documento “Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação”, do Ministério da Educação, 2014, prevê na “Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da

Porém há de se registrar que a democratização do acesso não explicita apenas uma investida pública para ampliar a qualidade do ensino e a inclusão daqueles que por anos ocuparam posições marginalizadas. Conforme o próprio documento do MEC informa, “o acesso à educação superior (...), vem sendo ampliado no Brasil, mas ainda está longe de alcançar as taxas dos países desenvolvidos e mesmo de grande parte dos países da América Latina” (Ibid). Além disso, entre as estratégias definidas para realização da Meta 12 do Plano Nacional de Educação, destacam-se a ampliação dos benefícios destinados à concessão de financiamento através do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e do Programa Universidade para Todos (PROUNI), deste modo também contemplando aos interesses do mercado conforme demonstram os resultados do Censo da Educação Superior 2012⁵⁶ ao apontar que

“(...) no período 2011-2013, o número de ingressantes cresceu 16,8% nos cursos de graduação, sendo 8,2% na rede pública e 19,1% na rede privada. Nos últimos 10 anos, a taxa média de crescimento anual foi de 5,0% na rede pública e 6,0% na rede privada. Em 2013, a rede privada teve uma participação superior a 80% no número de ingressos nos cursos de graduação.”

É indiscutível o investimento governamental no ensino superior. A operacionalização de mudanças nos percentuais de ingressos nos cursos de graduação ocorreu de modo significativo através da rede privada, o que evidencia a escolha do Estado brasileiro em realizar financiamentos expressivos no setor privado em detrimento dos investimentos públicos na educação superior. Desta forma,

“(...) não é difícil concluir que o direito à educação superior não se realizou efetivamente no país, ao contrário: este se transfigurou claramente em um serviço vendável no mercado, movimento claramente direcionado pelo Estado brasileiro, que se desresponsabilizou pelos investimentos no setor público e, ao mesmo tempo, impulsionou o crescimento do setor privado. Tal processo, de mercantilização educacional, articula-se à precarização do trabalho

população de 18 (dezoito) a 24 (vinte quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.” Cf.: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). Planejando a próxima década: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.pne.mec.gov.br>

⁵⁶ Cf.: BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo da Educação Superior 2012 – CenSup. Resumo Técnico. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.inep.gov.br>

docente, como faces do não direito à educação superior.” (Pereira, 2013, p. 149).

Nas últimas décadas o número de Instituições de Ensino Superior aumentou sobremaneira. De acordo com Marina Barbosa Pinto (2014, p. 670), “a formação do Serviço Social está majoritariamente sendo ofertada à sociedade sob a forma de mercadoria, na medida que a maioria das instituições de ensino são privadas, com um crescimento da modalidade de educação à distância.” Os dados do Inep informam, através do Censo da Educação Superior 2012 – Resumo Técnico, que quase a metade das Instituições de Educação Superior, 48,6%, localiza-se na região sudeste do país. Ainda nesta região o estudo apresenta um número real de 143 Instituições públicas e 1.030 Instituições privadas.

“Os resultados do Censo da Educação Superior 2012 confirmaram a tendência histórica de as IES brasileiras serem, em sua maioria, vinculadas à rede privada. No que se refere à forma de organização acadêmica das IES, o Censo da Educação Superior 2012 mostrou o predomínio das faculdades, que são as instituições que atuam em um número reduzido de áreas do saber, não possuindo autonomia para criar programas de ensino e cursos, e seu corpo docente pode ter titulação, no mínimo, de pós-graduação lato-sensu.” (Brasil, 2014, p. 77).

Assim, um novo perfil da educação superior vem sendo delineado. A abertura de novos cursos credenciados pelo Ministério da Educação no âmbito privado confirmam o espaço da lucratividade no campo do empresariado, uma vez que, no caso do Serviço Social, envolvem pouco custo e muita rentabilidade. O Ministério da Educação⁵⁷ informa em seu site que o total de cursos de Serviço Social credenciado, em atividade, no Brasil é de 3.577, sendo que 2.824 são na modalidade Privado EAD e 753 na modalidade Presencial.

Neste sentido, é perceptível que a formação profissional do assistente social, como outras categorias profissionais, também faz parte do processo de contrarreforma do ensino superior. A qualidade da formação profissional está diretamente relacionada as consequências da contrarreforma, uma vez que tanto os docentes quanto os discentes recebem as refrações deste contexto quando as condições de trabalho dos docentes não

⁵⁷ Cf.: www.mec.gov.br

são adequadas; quando os discentes tem que trabalhar para custear parte de seus estudos e aquisição de materiais; quando na modalidade à distância há uma significativa redução do repasse de conhecimentos; quando as condições para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão são sucateados por excesso de alunos por turma, por falta de incentivos e recursos para o desenvolvimento de pesquisa e extensão, entre outras questões que se apresentam cotidianamente e implicam na formação de novos profissionais.

A compreensão da profissão como um processo influenciado pelas condições e relações sociais que se inscreve permite o entendimento da necessidade da formação profissional pautada em um referencial teórico que possibilite a compreensão da totalidade da realidade social, neste sentido a leitura das relações sociais entre as classes sociais e o Estado; e a identificação dos projetos societários em disputa. Assim, considerando que o Serviço Social atua tanto na realidade quanto sobre ela, aponta-se como maior desafio para o cenário da formação profissional a articulação estabelecida entre a profissão e a realidade social, e de acordo com Oliveira (2010, p. 738),

"(...) 'os princípios norteadores do processo formativo são direcionados à formação de um profissional dotado de competência teórico-crítica, com uma sólida aproximação das vertentes do pensamento social contemporâneo e suas expressões teórico-práticas no Serviço Social a exigir a afirmação de trato teórico-metodológico rigoroso aliado a um atento acompanhamento histórico da dinâmica da sociedade.'"

Dessa forma, a requisição no âmbito do processo de formação pauta-se na investida em formar profissionais que possam decifrar a dimensão política de seu trabalho, as disputas de projetos que envolvem o seu cotidiano, a construção de uma nova hegemonia frente às contradições que se apresentam na realidade social. Uma das questões que se colocam para a profissão na atualidade pauta-se, então, em como contribuir para a formação profissional frente a realidade apresentada no que se refere ao formato do ensino superior a partir das últimas décadas?

A dimensão formativa na atualidade, considerando os avanços no interior da profissão, convoca uma formação pautada no compromisso em materializar o Código de Ética Profissional do Serviço Social. A materialização do Código de Ética enquanto uma das possibilidades de dar concretude ao projeto ético-político no cotidiano do assistente social tem se revelado como sendo algo cada vez mais desafiador frente ao rumo que a

formação profissional tem tomado nos últimos anos e ao contexto das políticas sociais após a incorporação das orientações neoliberais enquanto algo já “inerente” a sua realização.

Contribuir para formar assistentes sociais dentro de uma perspectiva que corresponda ao projeto político profissional, conquistado pela categoria, implica a preparação deste aluno para compreender a dinâmica estabelecida na realidade social que se revela no cotidiano como cruéis manifestações da questão social; implica ainda, incentivar a busca ininterrupta do conhecimento que lhe permitirá a compreensão da luta por direitos enquanto uma luta de classe contra o estabelecido pelo capital⁵⁸, onde

“(...) a luta pela afirmação dos direitos é hoje também uma luta contra o capital, parte de um processo de acumulação de forças para uma forma de desenvolvimento social, que possa vir a contemplar o desenvolvimento de cada um e de todos os indivíduos sociais. Esses são, também, dilemas do Serviço Social” (Iamamoto, 2009, p. 16).

De acordo com Maria Marieta Koike (2009, p. 209), a construção do projeto pedagógico que a profissão vem delineando para a formação de seus quadros, tendo o currículo/82 e as diretrizes curriculares⁵⁹ enquanto marco, “vincula-se a uma concepção de educação e de sociedade referenciada na ‘construção de uma nova ordem societária, sem dominação/exploração de classe, etnia e gênero’ o que ‘supõe a erradicação de todos os processos de exploração, opressão e alienação’ princípios balizadores do código de ética do assistente social.”

As diretrizes curriculares constituem as bases para os projetos pedagógicos dos cursos de graduação em Serviço Social, com uma direção intelectual e ideopolítica, configurando-se componente imperativo do projeto profissional. Pautam-se em princípios que indicam os fundamentos para uma formação profissional desenvolvida com flexibilidade, rigor teórico, metodológico e histórico no trato com o Serviço Social e com a realidade.

O processo de reposicionamento da profissão frente às necessidades e possibilidades presentes na sociedade brasileira é também marcado pela revisão

⁵⁸ Cf. Iamamoto (2009).

⁵⁹ É necessário destacar que a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.349, de 20/12/1996, que formaliza a reforma educacional em curso, o currículo mínimo recebeu a nomenclatura de diretrizes curriculares. Cf. (Koike, 2009).

curricular, enquanto uma experiência fértil, que segundo Koike (2009, p. 211) “sob a coordenação da ABESS/CEDEPSS, à época, com ampla participação e seguro apoio do conjunto CFESS/CRESS, da ENESSO e de uma equipe de consultoria foi elaborado um novo Currículo Mínimo, aprovado em 8/11/1996, em assembleia geral das unidades formadoras da graduação e pós-graduação.”

Desta forma, a construção das diretrizes curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa do Serviço Social - ABEPSS⁶⁰, “para o curso de Serviço Social foi, portanto, um produto coletivo, construído pelos (as) assistentes sociais brasileiros (as), a partir de 1993, ano no qual a XXVIII Convenção Nacional da Abess deliberou os encaminhamentos da revisão do currículo mínimo vigente desde 1982” (Ramos, 2006, p. 169). O perfil do profissional de Serviço Social é definido pela ABEPSS considerando a necessidade de formar um profissional com apurada percepção da dimensão política de seu trabalho, no interior da contradição presente na realidade e explicitada na disputa de projetos e na construção de novas hegemonias. Desta forma, o perfil do bacharel em Serviço Social é definido como sendo o

“(...) profissional que atua nas expressões da questão social, formulando e implementando propostas para seu enfrentamento, por meio de políticas sociais públicas, empresariais, de organizações da sociedade civil e movimentos sociais; profissional dotado de formação intelectual e cultural generalista crítica, competente em sua área de desempenho, com capacidade de inserção criativa e propositiva, no conjunto das relações sociais no mercado de trabalho; profissional comprometido com os valores e princípios norteadores do Código de Ética do Assistente Social.” (CRESS/7ª Região, 2002, p. 348).

Assim, a aprovação das diretrizes curriculares para o curso de Serviço Social, em 1996, significou a consolidação da afirmação de uma nova direção social hegemônica no seio acadêmico-profissional. Como já sinalizado, “o processo de construção das Diretrizes ocorreu mediante longos debates envolvendo a categoria profissional, em que foram socializadas experiências significativas vivenciadas nas diferentes unidades de ensino e nas diversas regiões do país, tendo o pluralismo (teórico-metodológico e político) se constituído um parâmetro na condução desse processo.” (Ramos, 2006, p. 169).

⁶⁰ Entidade coordenadora do projeto de formação profissional. Cf. (Ramos, 2006).

De acordo com a entrevista realizada, com representante da ABEPSS/Leste para a elaboração do presente trabalho, foi possível verificar que no que se refere ao interesse docente sobre as discussões acerca das diretrizes curriculares, os docentes das Unidades Formadoras,

“(...) quando (...) procuram a ABEPSS, na verdade, muitos dizem conhecer as diretrizes, se interessar pelas diretrizes, mas quando a gente ver realmente as perguntas, de onde eles partem, a gente ver que eles não conhecem muito as diretrizes, então por esse curso agora da ABEPSS itinerante acho que a gente vai ter um panorama maior, porque foi um curso voltado para coordenadores de cursos, para docentes, sobre o que acontece com as diretrizes nos projetos de cursos, como é que a gente desamarra determinados nós. Eu acredito que a gente vai ter um panorama melhor, mais profundo de como esse interesse é. Você tem interesse? Tenho. Você conhece? Conheço. Mas quando você vai ver não conhece a fundo.” (Mensageiro-ABEPSS/Leste – entrevista em 24/05/2012).

Considerando a concepção pedagógica das diretrizes curriculares, e dessa forma, entendendo-as enquanto propiciadoras de referenciais teórico-práticos indispensáveis para a compreensão do movimento da reprodução social, para além das manifestações insuprimíveis e metamorfoseáveis da questão social, e formuladoras de procedimentos operativos voltados ao acompanhamento da dinâmica da sociedade e do desempenho do profissional torna possível perceber que o entendimento acerca das diretrizes curriculares ainda é muito aquém do desejado, e necessário, para o desenvolvimento e consolidação de uma formação profissional qualificada. Há um desconhecimento das diretrizes curriculares. Também cabe o questionamento de como está sendo preparado o assistente social para o exercício da profissional no âmbito da docência? O foco deste estudo não se localiza nessa questão, mas é impossível ignorar tal situação. A quem cabe a preparação destes profissionais?

É de fundamental importância ressaltar que a ausência de conhecimentos, e/ou domínio, acerca das diretrizes curriculares por parte dos docentes de Serviço Social explicitados a partir da manifestação do interesse pelas discussões implementadas pela ABEPSS, não significa a única contribuição para tornar mais árdua a tarefa de desenvolvimento de uma formação e, conseqüentemente, um exercício profissional de qualidade.

É preciso considerar que apesar das conquistas que envolvem a categoria profissional, em especial no âmbito da formação, os desafios continuam e ganham amplitude cotidianamente, uma vez que a formação profissional vem sendo colocada em uma condição de mercadoria barata que deve ser consumida rapidamente, basicamente na lógica “*fast food*”, sendo para tanto constituídos novas modalidades de oferta no mercado no âmbito da formação em Serviço Social, como é o caso dos cursos de graduação à distância. Para Guerra (2010, p. 733),

“(...) temos grandes desafios. Em primeiro lugar, entendo que a formação profissional tem que se livrar de seus vícios tradicionais: o tecnicismo, o tecnicismo e o militantismo. É importante chamar a atenção (...) que tem havido uma mudança significativa no perfil dos alunos ‘cada vez mais recrutado em estrato médio-baixos as camadas urbanas’, constituindo-se hoje em trabalhadores que estudam, trazendo ‘um visível empobrecimento do universo cultural’. O mesmo vem acontecendo com os docentes, pois dada a precarização da formação e das condições de trabalho, o perfil de docente tem se modificado de forma considerável. Há uma profunda pauperização da classe trabalhadora, o que reflete também no empobrecimento cultural da mesma.”

A questão apontada por Guerra (2010) é identificada também pela coordenação de curso, participante deste estudo, quando aponta que atualmente “*o aluno não aceita ser reprovado, quer que seja dado trabalho, há uma ausência de comprometimento [com a formação]. O aluno trabalhador já chega a Universidade cansado*” (Lily – Coordenação de Curso UFF/Campos dos Goytacazes – entrevista em 25/06/2012), desta forma apesar de considerar que existem disciplinas que potencializam os alunos para as lutas sociais, não identifica um envolvimento explícito com a formação para que seja potencializado o fortalecimento das lutas sociais. Netto (1996, p. 110) considera que há “uma perceptível mudança no perfil socioeconômico da massa do alunado, cada vez mais recrutada em estratos médio-baixos e baixos das camadas urbanas”. Há de se destacar que tal olhar explicita uma realidade vivenciada em uma Universidade pública, e isso também desperta a atenção para os impactos que tem atingindo espaços de ensino que tradicionalmente é reconhecido por excelência, por ter docentes mais qualificados⁶¹,

⁶¹ De acordo com o CenSup, “para o ano de 2012, do total de doutores, 67,2% estão na rede pública (45,4% em instituições federais) e 32,8% estão na rede privada.” Cf.: BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo da Educação Superior 2012 – CenSup. Resumo Técnico. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.inep.gov.br>

enfim, por não ter visível a precarização nas/das relações de trabalho como comumente se identifica nos espaços privados. Ou seja, “nela as condições de trabalho são em geral menos constrangedoras que as da maioria absoluta das escolas da rede privada, nas quais a lógica que opera é de pura rentabilidade capitalista” (Ibid).

Não se deve pensar que a formação na atualidade esteja “fadada ao fracasso”, pois isso nos remeteria ao fatalismo já superado, mas também não se deve ignorar que essa realidade configura-se como mais um, entre outros, desafio que neste tempo se coloca para a profissão.

“As novas competências passam, incontornavelmente, pela formação profissional – e, aqui, os problemas (que extrapolam as imprescindíveis determinações técnicas) estão longe de um enquadramento satisfatório, como o prova, aliás, o longo debate que, (...) tem envolvido as unidades de ensino mais atuantes.” (Netto, 1996, p. 109).

A questão da formação quando permeada pelo compromisso com o fortalecimento do projeto ético político da profissão é elemento fundamental para a construção de uma nova sociabilidade, que potencialize a ruptura com a ordem do capital e possibilite a construção de respostas coerentes com os valores e princípios que norteiam a profissão. Os coordenadores de curso participantes deste estudo enfatizam que *“a formação colabora para o fortalecimento das lutas sociais”* (Rosa – Coordenação de Curso – FacRedentor/Itaperuna – entrevista em 24/05/2012). Uma vez que *“as diretrizes curriculares trazem disciplinas que possibilitam que a formação contribua para o fortalecimento das lutas sociais”* (Ostra – Coordenação de Curso – UVA/Cabo Frio – entrevista em 31/05/2012). Assim também como as diretrizes curriculares possibilitam o alcance de melhores condições para que a formação seja capaz de proporcionar condições aos discentes para o desenvolvimento de respostas qualificadas e eficazes, para a dura realidade que se apresenta repleta de desafios, envolvendo

“(...) a interlocução e o estreitamento de laços com os movimentos sociais, autônomos e classistas, que organizam a luta pelo projeto de educação e que possam contribuir para a emancipação da classe trabalhadora e reforçar a democracia, como condição de uma nova sociabilidade, em que os direitos sejam universais e públicos; intensificar a formação profissional, consonante com o projeto profissional, dando maior densidade à capacidade de apreensão da realidade, seus determinantes estruturais e seus vínculos com a

condição de vida da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que fortalece à capacidade de elaboração de estratégias de intervenção profissional; despertar a compreensão da necessidade de organização como sujeito social na vida profissional, fomentando a organização política para enfrentar a atual condição de trabalho e as condições do exercício profissional, que, em geral, é determinado pelo autoritarismo institucional e pelo novo modelo de gestão dos espaços públicos” (Pinto, 2014, p. 673).

As diretrizes curriculares, quando apreendidas e incorporadas adequadamente pelas unidades formadoras, constituem elementos preponderantes e proporcionam uma formação acadêmica que possibilite formar um profissional que seja capaz de privilegiar a afirmação dos direitos sociais, a ampliação da cidadania, a consolidação da democracia; um profissional que estabeleça sintonia com as requisições da atualidade e se comprometa com a afirmação e consolidação do projeto ético-político no cotidiano da profissão.

Neste sentido, uma formação profissional que afirme e contribua para a consolidação do projeto ético-político depende da consolidação das diretrizes curriculares da ABEPSS, ou seja, depende da sua materialização diariamente através da socialização, discussão e apreensão do significado de seus princípios⁶². Requer também um importante, e incessante, trabalho da ABEPSS para não só trazer ao conhecimento, mas possibilitar a familiarização e aplicação das diretrizes no cotidiano docente, uma vez que não há preparação formal, regular e/ou permanente para o exercício da docência. A formação do assistente social, no nível da graduação, não o prepara para o exercício da docência. Depende ainda de ações das entidades da categoria que possam fortalecer os profissionais para encontrarem estratégias coletivas de resistência a mercantilização do ensino, à

⁶² “São os princípios que fundamentam a formação profissional: 1 – Flexibilidade de organização dos currículos plenos, expressa na possibilidade de definição de disciplinas e ou outros componentes curriculares – tais como oficinas, seminários temáticos, atividades complementares – como forma de favorecer a dinamicidade do currículo; 2 – Rigoroso trato teórico, histórico e metodológico da realidade social e do Serviço Social, que possibilite a compreensão dos problemas e desafios com os quais o profissional se defronta no universo da produção; e reprodução da vida social; 3 – Adoção de uma teoria social crítica que possibilite a apreensão da totalidade social em suas dimensões de universalidade, particularidade e singularidade; 4 – Superação da fragmentação de conteúdos na organização curricular, evitando-se a dispersão e a pulverização de disciplinas e outros componentes curriculares; 5 – Estabelecimento das dimensões investigativas e interventiva como princípios formativos e condição central da formação profissional, e da relação teoria e realidade; 6 – Padrões de desempenho e qualidade idênticos para cursos diurnos e noturnos, com máximo de quatro horas/aulas diárias de atividades nestes últimos; 7 – Caráter interdisciplinar nas várias dimensões do projeto de formação profissional; 8 – Indissociabilidade nas dimensões de ensino, pesquisa e extensão; 9 – Exercício do pluralismo como elemento próprio da natureza da vida acadêmica e profissional, impondo-se o necessário debate sobre as várias tendências teóricas, em luta pela direção social da formação profissional, que compõem a produção das ciências humanas e sociais; 10 – Ética como princípio formativo perpassando a formação curricular; 11 – Indissociabilidade entre estágio e supervisão acadêmica e profissional” (ABEPSS, 1996, p. 7).

precarização da formação, de forma a contribuir para uma formação que não se limite apenas a compra e venda de um serviço no âmbito da educação, mas que seja pautada em relações sociais respeitadas entre sujeitos críticos, onde seja possível o desenvolvimento da prática docente que afirme que “a docência decente é uma das maneiras de dificultar que a minoria maléfica sufoque a maioria benéfica” (Cortella, 2014, p. 112).

2.3 – O Jardim das Flores Vivas: afirmação do projeto ético-político

No contexto da formação e atuação profissional, comprometida com a qualidade dos serviços voltados para a população de seus usuários e com a construção de uma sociedade mais justa, torna-se urgente a compreensão do significado do projeto ético-político profissional para a sua materialização no cotidiano do profissional de Serviço Social. É sabido que no decorrer do processo histórico de amadurecimento da profissão passamos pela construção de cinco códigos de ética profissional, sendo eles: 1947, 1965, 1975, 1986 e 1993.

Na década de 1960, o projeto ético-político profissional⁶³ é timidamente sinalizado no meio profissional por alguns assistentes sociais, sendo revigorado no final da década de 1970, ganhando corpo e maior visibilidade nos anos de 1990, quando, a partir de sua fundamentação teórica e metodológica, consegue conquistar hegemonia no Serviço Social.

Neste sentido, a compreensão e apreensão das implicações das determinações societárias no cotidiano profissional constituem uma conquista recente no contexto do Serviço Social brasileiro, se for considerado que tais processos que alteraram significativamente a profissão em seus fundamentos históricos, teórico-metodológicos e

⁶³ Designação de um projeto profissional que revela indicação ética e que só adquire efetividade histórico-concreta quando se combina com uma direção político-profissional, ou seja, "trata-se (...) de um projeto profissional indissociável da democracia, da equidade, da liberdade, da defesa do trabalho, dos direitos sociais e humanos, contestando discriminações de todas as ordens". (Iamamoto apud Brites; Sales, 2000, p. 55). Cf. (Netto, 1999).

éticos-políticos, desencadeados a partir da “virada”⁶⁴, enquanto síntese do conjunto de mudanças vivenciadas após a década de 1970. É notório que tal processo

“(…) culminou na crítica e superação do Serviço Social tradicional, abrindo um novo tempo, em que referenciais críticos de análise da vida social passam a orientar a formação profissional do/a assistente social. Mais de 30 anos após este “movimento da virada” o Serviço Social brasileiro não estagnou. Ao contrário disso, tem protagonizado uma espécie de debate permanente por meio de suas entidades representativas em nível nacional, o Conjunto CFESS-CRESS e a ABEPSS. Também no âmbito acadêmico, sobretudo nos processos de revisão curricular pertinentes à formação profissional nos cursos de graduação, e no desenvolvimento de estudos e pesquisas realizados na pós-graduação, aprofundamos e avançamos imensamente nas reflexões e produção de conhecimento que advém da sistematização dos diferentes espaços sócio-ocupacionais em que estão inseridos os assistentes sociais em seu cotidiano profissional.” (CFESS, 2010, p. 10).

É sabido que desde o final da década de 1970 o Serviço Social no Brasil vem construindo um projeto profissional comprometido com os interesses apresentados pela classe trabalhadora. O processo de redemocratização da sociedade brasileira que se inicia neste período e os reflexos do movimento de reconceituação vivenciado em países da América Latina impulsionam a transição do Serviço Social “tradicional” para uma vertente “renovada” através de um processo de ruptura teórico-política com o tradicionalismo que imperava na profissão⁶⁵. Assim, torna-se interessante destacar que

“(…) o avanço do projeto nos anos de 1980 deveu-se à construção de elementos que o matizaram entre nós, entre eles, o Código de Ética de 1986. Nele tivemos o coroamento da virada histórica promovida pelas vanguardas profissionais. Tratou-se da primeira tentativa de tradução, não só legítima como legal, (através do órgão de fiscalização do exercício profissional, o CFAS – Conselho Federal de Assistentes Sociais, hoje CFESS) da inversão ético-política do Serviço Social brasileiro, amarrando seus compromissos aos das classes trabalhadoras. É bem verdade que soava mais como uma carta de princípios e de compromissos ideopolíticos do que um Código de Ética que, por si só, exige certo teor prático-normativo. Mas, por outro lado, ao demarcar

⁶⁴ Referência ao III CBAS, 1979, que se constituiu como marco explícito de ruptura com o conservadorismo no interior da categoria profissional.

⁶⁵ Cf. NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1998. Cf. CASTRO, Manuel Manrique. *História do Serviço Social na América Latina*. 5ª Ed. Rev., São Paulo, Cortez, 2000.

seus compromissos, mais que explicitamente, não deixava dúvidas de “qual lado” estávamos. Nesta mesma década, aferem-se também avanços em torno do projeto no que tange à produção teórica que dá saltos significativos tanto quantitativamente quanto qualitativamente, trazendo temas fundamentais ao processo de renovação, tais como a questão da metodologia, as políticas sociais e os movimentos sociais.” (Teixeira; Braz, 2009, p. 195).

A necessidade de revisão do código de 1986 pauta-se nos elementos que explicitam sua ineficiência tanto em seus limites teórico-filosóficos quanto em sua fragilidade de operacionalização no cotidiano profissional. A proposta de revisão pautava-se na necessidade do código tematizar “o dever ser”, em como a prática poderia ser realizada de acordo com o projeto político profissional⁶⁶, recusando o que não é aceitável, o que é vedado ao assistente social.

O código de ética profissional do assistente social, de 1993, é fruto de um processo histórico de amadurecimento teórico-político que envolve a categoria profissional ao longo de sua história. Ele manteve valores e princípios que permitiram a construção de um projeto profissional em consonância com setores mais progressistas da sociedade, buscando fortalecer uma articulação com um projeto de sociedade mais justa e democrática.

O código de 1993 deveria delimitar os valores e compromissos éticos profissionais, constituindo-se referência ético-política e com a finalidade de ser “um instrumento efetivo no processo de amadurecimento político da categoria, bem como um aliado na mobilização e qualificação dos assistentes sociais diante dos enormes desafios e demandas da sociedade brasileira” (Bonetti et alii (Orgs.), 1998, p. 180). Nesse sentido, os princípios nele estabelecidos indicam um conjunto de valores fundamentais que perpassam todo o código, incorporando o acúmulo teórico construído pela categoria nos últimos vinte anos, assim como os elementos emersos nos debates sobre ética no período que compreendeu a revisão do código que o antecedeu (1986). A necessidade dessa revisão foi ratificada nos fóruns profissionais: Seminário Nacional de Ética (1991);

⁶⁶ Os projetos profissionais dizem respeito às profissões regulamentadas juridicamente; supõem uma formação teórica e/ou técnico-interventiva, em geral de nível acadêmico-superior; “apresentam a autoimagem de uma profissão, elege os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam os seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas da sua ação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações sociais, privadas e públicas”. (Netto, 1999, p. 95).

Encontros Estudantis; VII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (VII CBAS - 1992); XX Encontro Nacional CFESS/CRESS (1992), ressaltando-se, porém, a necessidade de preservação das conquistas e a inviabilidade histórica de retorno à visão ética tradicional do Serviço Social. Foram estabelecidos onze princípios fundamentais⁶⁷ que estão em sintonia com os fundamentos dos direitos humanos⁶⁸- Liberdade⁶⁹, Autonomia⁷⁰ e Democracia, pressupondo a defesa dos direitos humanos; a recusa ao autoritarismo, ao preconceito; o reconhecimento do pluralismo, etc., e, conseqüentemente, compondo a dimensão ética do projeto profissional, e também expressando a dimensão normativa do código, considerando que

“(...) os elementos éticos de um projeto profissional não se limitam a normatizações morais e/ou prescrições de direitos e deveres, mas envolvem ainda as escolhas teóricas, ideológicas e políticas das

⁶⁷ Princípios Fundamentais do Código de Ética do Assistente Social:

“**Reconhecimento da Liberdade** como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes – autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; **Defesa intransigente dos direitos humanos** e recusa do arbítrio e do autoritarismo; **Ampliação e consolidação da cidadania**, considerada tarefa primordial de toda a sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras; **Defesa do aprofundamento da democracia**, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; **Posicionamento em favor da equidade e justiça social** que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática; **Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito**, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças; **Garantia do pluralismo**, através do respeito às correntes profissionais democráticas existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual; **Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária**, sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero; **Articulação com os movimentos de outras categorias** profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos trabalhadores; **Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população** e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional; **Exercício do Serviço Social sem ser discriminado**, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, opção sexual, idade e condição física”. (CFESS, 1993, p. 16).

⁶⁸ “Proclamada pela Assembléia Geral em 10 de dezembro de 1948, em Paris, a Declaração Universal dos Direitos Humanos definiu, pela primeira vez em nível internacional, como um ‘padrão comum de realização para todos os povos e nações’, os direitos humanos e liberdades fundamentais – noções até então difusas, tratadas apenas, de maneira não-uniforme, em declarações e legislações nacionais”. (Alves, 2003, p. 46).

⁶⁹ Fazer valer a liberdade é o propósito de uma doutrina dos direitos humanos;

Liberdade “é uma condição da vida humana, mas não é uma condição dada. (...) resulta de ações e exercícios. Embora haja uma condição de liberdade na ação humana, ela precisa ser cultivada (...)” (Lopes, 2000, p. 86).

Para Chauí (2003, p. 361), “é livre aquele que age sem ser forçado nem constrangido por nada ou por ninguém e, portanto age movido espontaneamente por uma força interna própria. (...) não é um poder individual incondicionado para escolher (...), mas é o poder do todo para agir em conformidade consigo mesmo, sendo necessariamente o que é e fazendo necessariamente o que faz”.

⁷⁰ A autonomia é abordada aqui, na esfera da intervenção profissional, como a valorização, respeito e consideração às escolhas e opiniões de outros. Além disso, é compreendida enquanto princípio que se apresenta para além dos limites impostos profissionalmente, ou seja, que considera o sujeito “proprietário” de si mesmo, senhor de seus desejos e vontades, responsável por suas escolhas e ações. Deste modo, a questão da autonomia é prevista no regramento material do código de ética como prerrogativa do assistente social, sendo encontrada direta, ou indiretamente, nas diversas formulações normativas que permeiam este código.

categorias e dos profissionais – por isto mesmo, a contemporânea designação dos projetos profissionais como projetos ético-político revela toda a sua razão de ser: uma indicação ética só adquire efetividade histórico-concreta quando se combina com uma direção político-profissional”. (Netto, 1999, p. 98; 99).

Ao posicionar-se a favor da construção de uma nova ordem social, sem dominação e exploração de gênero, classe e etnia, o projeto profissional do Serviço Social explicitamente assume a posição de negar o projeto societário hegemônico hoje. A vinculação de projetos profissionais a projetos societários estabelece a sua dimensão política que, no Serviço Social, explicita-se através da defesa da equidade e da justiça, da consolidação da democracia na garantia de direitos civis, sociais e políticos e da socialização da riqueza socialmente produzida. Neste sentido, “a adesão aos princípios éticos instituídos pelo código pressupõe um compromisso político com seu projeto transformador, o que nem sempre acontece de fato nos diversos cotidianos de atuação profissional” (Sant’ana, 2000, p. 82).

Assim sendo, é preciso demonstrar a viabilidade do projeto ético-político do Serviço Social, questionando se o velho conservadorismo tem mostrado sua face de forma maquiada, mas se apresentando como novo, tanto na sociedade como na profissão, o que não se limita apenas ao exercício da profissão nos seus espaços sócio-ocupacionais mais visíveis e identificáveis, mas que também perpassa o contexto que envolve a formação profissional no desenvolvimento da docência.

O assistente social estabelece parceria com o projeto de democracia de massas⁷¹ quando opta por assumir um compromisso com os princípios fundamentais do código de ética profissional e com as competências e atribuições explicitadas na lei de regulamentação da profissão de Serviço Social⁷², concebendo-os como eixos norteadores da ação profissional. O estabelecimento de seu compromisso não significa apenas a busca e a defesa intransigente dos direitos humanos; a ampliação e consolidação da cidadania; o posicionamento em favor da equidade e justiça social, de forma a assegurar universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais;

⁷¹ “O projeto de democracia de massas defende como propostas de política social: a cultura do público; a democratização da gestão; o controle social das políticas públicas via sociedade civil, cuja experiência significativa são os Conselhos de Políticas Sociais e de Direitos; o orçamento participativo; a universalização do acesso; a descentralização; o financiamento efetivo e a melhoria da qualidade dos serviços”. (Bravo, 2001, p. 30).

⁷² Estamos nos referindo ao Código de Ética Profissional do Assistente Social, aprovado em Março de 1993, e a Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8662/93).

e a implantação de um projeto profissional vinculado ao processo de construção de novos valores sociais, como encontramos em diversos discursos considerados “politicamente corretos”, mas sim na materialização destes princípios. Ou seja, na sua “chamada” à realidade cotidiana.

O processo de restauração da democracia e as lutas por ampliação e reconhecimento dos direitos demarcaram profundas mudanças no mercado de trabalho do assistente social na década de 1980. A nova configuração adquirida pelos espaços de atuação do Serviço Social vem exigindo um assistente social não exclusivo à esfera da execução, isso não significa que seja mais fácil, mas passa a ser exigido um profissional capaz de redimensionar sua atuação na execução, na gestão, na formulação e no controle das políticas públicas.

Torna-se perceptível que a diversificação e alargamento dos espaços sócio-ocupacionais dos profissionais de Serviço Social foram pautados na aliança dos princípios da descentralização e da municipalização⁷³ das políticas públicas com a ampliação dos direitos sociais. Para tanto, é convocado a este cenário um profissional capacitado para implementar e avaliar políticas públicas a partir da formulação de seus projetos de trabalho, tendo clareza de seus objetivos profissionais e dos valores que os sustentam o que conseqüentemente demanda deste profissional o exercício do seu direito de aprimoramento profissional de forma contínua, colocando-se a serviço dos princípios de seu código de ética profissional, a fim de aperfeiçoar sua capacidade de apreensão da dinâmica da realidade, de forma a exercer competentemente a busca pela garantia da efetivação dos direitos dos usuários de seus serviços. Desta forma, este profissional precisa ter uma formação permanente que o possibilite exercer sua profissão

“(…) questionando critérios de elegibilidade que são focalistas, que tratam direitos como privilégios; ampliando o quanto possível esses critérios, visando a sua universalização; qualificando e ou

⁷³ Os princípios da descentralização e municipalização das políticas públicas foram definidos a partir da Constituição Federal de 1988. “As prerrogativas da Constituição Federal de 1988 e a normatização das ações sociais a partir de 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), redesenharam o sistema de proteção social brasileiro no que se refere à descentralização política e administrativa das políticas sociais, iniciando uma grande discussão acerca da atuação e da natureza do Estado e caminhos para a efetivação das propostas de municipalização, bem como a transferência de competências, funções, responsabilidades e a destinação de recursos federais e estaduais para as esferas municipais do governo.

A descentralização passa a tornar-se realidade, pois tem início a reforma do Estado, prevalecendo fatores de ordem estrutural, institucional e de ação e deliberação política na observação dos resultados alcançados nas diferentes áreas de política social”. (Beretta; Martins, 2004, p. 65).

redirecionando os programas focais para o atendimento de demandas dos usuários; democratizando o acesso pela via da informação, sendo esta, (...), um dos maiores instrumentos do qual o assistente social dispõe para fortalecer sujeitos coletivos; pesquisando e conhecendo os sujeitos que demandam as ações profissionais, seus modos de vida e formas de resistência; estabelecendo alianças programáticas com eles, conquistando legitimidade por parte dos sujeitos que se utilizam dos serviços que executamos e/ou planejamos, estabelecendo compromisso com as denúncias e efetivando o trabalho de organização popular.” (Guerra, 2007, p. 31).

Nestes termos, encontramos aí mais um entre os grandes desafios para o profissional de Serviço Social frente às tendências de gestão das políticas sociais. Cabe ao profissional “contribuir para a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais, [além de] empenhar-se na viabilização dos direitos sociais dos usuários, através dos programas e políticas sociais” (Bonetti et alii (Orgs.), 1998, p. 221; 222). Sendo assim, os Conselhos de gestão de políticas públicas constituem um espaço ímpar para que a sociedade civil desenvolva uma participação efetiva na gestão, execução e fiscalização das políticas sociais, uma vez que são espaços destinados a interlocução política, negociação e deliberação, além de serem cenários de disputas de recursos, propostas e projetos, onde os avanços e recuos dependem das correlações de forças de determinados momentos. De acordo com Raichelis (1988, p. 94) outro desafio

“(...) a ser encarado quando trabalhamos com instâncias de representação, como os Conselhos, consiste no enfrentamento das dificuldades de generalização das práticas de participação que, envolvam indivíduos dispersos e poucos organizados, assim considerados se tomamos como referencia os espaços e as formas tradicionais de organização e representação da classe trabalhadora.”

Neste contexto, o assistente social encontra nos espaços dos Conselhos, concebidos enquanto condutos de participação social, um rico espaço para a realização do trabalho comprometido com a resistência, devendo estes mecanismos estar articulados aos movimentos sociais. Enquanto profissional, o assistente social também possui uma posição fundamental nesses espaços ao ocupá-los, seja na condição de gestor, trabalhador, prestador de serviços, assessor, pesquisador e até mesmo como usuário de serviços; contribuindo para o desenvolvimento de um processo de mobilização de consciências, para que seja possível despertar a percepção de que as políticas, por si mesmas, não bastam, pois

“(…) as premissas e as estratégias que embasam seu desenho são fundamentais: o direito social como fundamento da política social. Não há mais espaço para se conduzir a política de forma clientelista, paternalista ou tutelar. O reconhecimento da cidadania implica a adoção de programas e estratégias voltadas ao fortalecimento emancipatório (empowerment) e automização dos grupos e populações – alvo das ações públicas (...)”. (Raichelis; Rico (Orgs.), 1999, p. 27; 28).

No que tange a política pública de assistência social, um dos espaços de significativa importância para os profissionais de Serviço Social acompanharem e avaliarem a dinâmica de seu funcionamento são os Conselhos de gestão da política pública de assistência social, seja no âmbito municipal, estadual ou nacional. Assim, neste espaço inúmeras são as possibilidades apresentadas ao profissional de Serviço Social para o enfrentamento das questões que cotidianamente lhes são postas no exercício da profissão no âmbito das políticas públicas. Iamamoto (1998; 1999) aponta que um grande desafio que se apresenta ao Serviço Social é o desenvolvimento da capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e que preservem e efetivem direitos. Segundo Netto (1996; 2001), o assistente social tem ocupado o espaço de um profissional que implementa políticas sociais, que atua direto com a população usuária, ou seja, que executa de forma terminal as políticas sociais, mas não apenas isso. Ele vem sendo convocado para dar respostas as diversas formas de manifestação da questão social e, neste contexto, pensar a política social no marco do sistema capitalista a fim de emitir respostas sem submeter-se de forma funcional a lógica do capital; tratando as políticas sociais de forma realista, fugindo de leituras e atitudes fatalistas ou messiânicas, atuando de maneira consistente no âmbito da teoria, identificando as contradições que permeiam a realidade, considerando os espaços de ampliação de direitos sociais e ocupando esses espaços não só para garantir esses direitos, mas para lutar por sua ampliação.

Esse contexto exige que o profissional de Serviço Social tenha condições de dar respostas qualificadas às exigências do exercício profissional no enfrentamento das múltiplas formas de produção e expressão da questão social; na defesa dos direitos sociais da esfera pública, através de uma postura crítica, pautada nas dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa⁷⁴, efetivando, reconstruindo e recriando

⁷⁴ “Nesse sentido, as exigências contemporâneas para o exercício da profissão passam, fundamentalmente, por três dimensões:

- a) Consistente conhecimento teórico-metodológico, que propicie aos profissionais uma compreensão clara da realidade social e a identificação das demandas e possibilidades de ação profissional que esta realidade apresenta;

a prática profissional nas condições objetivas de trabalho que vêm sendo apresentadas à profissão, porém sem deixar de considerar seu compromisso ético-político.

Responder as exigências que são apresentadas à profissão requer uma formação pautada em uma concepção ampla, ou seja, em um processo de formação ampliado, que não seja limitada ao universo acadêmico formal, mas que a formação seja constituída por

“(…) um processo dialético, portanto aberto, dinâmico e permanente, incorporando as contradições decorrentes da inserção da profissão e dos profissionais na própria sociedade. Com esse entendimento, falar em formação profissional implica acompanhar a dinâmica da sociedade e a trajetória histórica do próprio Serviço Social, procurando entender os condicionamentos que a sociedade impõe sobre a prática profissional”. (Silva, 1995, p. 73).

O processo de formação profissional realiza-se no movimento das relações que marcam uma dada totalidade social, segundo as condições concretas em determinado momento histórico e de acordo com as construções teóricas dos sujeitos que dela participam; onde as escolhas teóricas não ocorrem de forma neutra, pois refletem os interesses envolvidos no fazer profissional e a interlocução com as forças historicamente presentes naquele tempo e espaço.

“Podemos sinalizar algumas finalidades da formação profissional para a atuação dos assistentes sociais, como, por exemplo, a instrumentalização do profissional para o exercício cotidiano da profissão, capacitando-o para identificar e trabalhar as possibilidades teórico-práticas da profissão na realidade em que está inserido; a compreensão e análise dos fenômenos com que trabalha no contexto das relações sociais, construindo desta forma o seu objeto de intervenção; a delimitação e encaminhamento de forma metodológica, do processo de intervenção em termos do objeto construído, definindo objetivos, estratégias e táticas de ação profissional, e por fim, o desenvolvimento de um instrumental técnico-operativo que possibilite a viabilização do processo metodológico dentro da proposta de intervenção definida”. (Silva, 2004, p. 122).

-
- b) Realização dos compromissos ético-políticos estabelecidos pelo Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais, fundado nos valores democráticos e humanistas da participação política – liberdade, igualdade e justiça social – e nos valores de cidadania;
 - c) Capacitação técnico-operacional, que possibilite a definição de estratégias e táticas na perspectiva da consolidação teórico-prática de um projeto profissional comprometido com os interesses e necessidades dos usuários, com a construção de uma nova cidadania social, capaz de realizar e impulsionar novos direitos, mediante o fortalecimento da consciência de classe e da organização política, sindical e comunitária”. (Silva, 2000, p. 113).

A qualidade da formação profissional, o compromisso dos profissionais enquanto cidadãos, o nível de consciência política e de organização da categoria, assim como as condições objetivas que refletem sobre o desempenho profissional, são alguns dos fatores que se revelam essenciais para a efetivação do projeto ético-político profissional no cotidiano do assistente social.

Como já foi apresentado, os desafios postos a profissão são muitos e, entre tantos, é possível destacar: a necessidade de consolidação das dimensões ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa; a necessidade de uma sólida envergadura teórica; a efetivação de uma formação profissional capaz de dar concretude ao projeto ético-político; a realização de leitura e articulação mais densa entre a profissão e a realidade social; a extinção dos vícios tradicionais dos “ismos” (tecnicismo, teorismo e militância); a superação do empobrecimento cultural dos docentes e discentes; o estabelecimento de permanente interlocução com os movimentos sociais; a formação em consonância com o projeto profissional construído pela categoria; o fortalecimento de elaboração de estratégias de intervenção profissional; a organização política para o enfrentamento da atual condição de trabalho e exercício profissional; a construção de estratégias para enfrentamento da generalização das práticas de participação social dos sujeitos usuários dos serviços que se encontram dispersos e pouco organizados. Enfim, são vastos e permeados de complexidades os desafios apresentados neste tempo ao Serviço Social. E é importante que eles sejam enfrentados em conjunto com a formação e o exercício profissional, o que requer o envolvimento do sujeito coletivo que compõe a categoria (entidades representativas da categoria, unidades formadoras, assistentes sociais e discentes) para o enfrentamento das necessidades colocadas atualmente para a profissão.

Neste entendimento, para a afirmação do projeto ético-político no cotidiano do assistente social é necessário uma atuação profissional competente, na qual o profissional de Serviço Social, no mínimo, adquira conhecimentos sobre a realidade na qual incide sua prática, sendo fundamental a aquisição de um arcabouço teórico que lhe permita avançar teoricamente e responder às demandas emergentes no contexto de sua atuação, de forma qualificada e em consonância com as proposições do projeto ético-político, compreendendo o significado de sua prática e discernindo quando é possível avançar e quando é necessário recuar para alcançar lugares mais distantes.

Assim, prosseguindo rumo a travessia para “Explorar o Espelho”, buscando fixar o olhar e como “*Alice, erguendo-se nas pontas dos pés na esperança de conseguir ver um pouco mais longe*”, apresento no próximo capítulo a pesquisa realizada para este estudo. E, frente ao que se vive, deixo aos profissionais de Serviço Social a sugestiva passagem de “*Alice através do espelho*” para reflexão.

“Vamos! Vamos! Gritou a Rainha. ‘Mais rápido! Mais rápido!’ E correram tão depressa que por fim pareciam deslizar pelo ar, mal roçando o chão com os pés, até que de repente, bem quando Alice estava ficando completamente exausta, pararam, e ela se viu sentada no chão, esbaforida e tonta. A Rainha a recostou contra uma árvore e disse gentilmente: ‘Pode descansar um pouco agora.’ Alice olhou ao seu redor muito surpresa. ‘Ora, eu diria que ficamos sob esta árvore o tempo todo! Tudo está exatamente como era!’ ‘Claro que está’, disse a Rainha, ‘esperava outra coisa?’ ‘Bem, na nossa terra’, disse Alice, ainda arfando um pouco, ‘geralmente você chegaria em algum outro lugar... se corresse muito rápido por um longo tempo, como fizemos.’ ‘Que terra mais pachorrenta!’ comentou a Rainha. ‘Pois aqui, como vê, você tem de correr o mais que pode para continuar no mesmo lugar. Se quiser ir a alguma outra parte, tem de correr no mínimo duas vezes mais rápido!’” (Carroll, 2002, p. 157)⁷⁵

⁷⁵ Cf. *Através do espelho e o que Alice encontrou por lá*, In: Carroll, Lewis. *Alice: edição comentada*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002

Capítulo 3:

Explorando o Espelho: formação e o exercício da profissão nos Conselhos Municipais de Assistência Social no interior estado do Rio de Janeiro.

“Evidentemente a primeira coisa a fazer era um levantamento completo da região que iria atravessar. ‘É muito parecido com estudar geografia’, pensou Alice, erguendo-se nas pontas dos pés na esperança de conseguir ver um pouco mais longe. ‘Rios principais... não há nenhum. Montanhas principais... estou em cima da única, mas não me parece que tenha nome. Cidades principais... ora, o que são aquelas criaturas fazendo mel ali? Abelhas não podem ser... quem enxerga abelhas a um quilômetro de distância?’ E ficou em silêncio por algum tempo, observando uma delas que se alvoroçava entre as flores, ficando-lhes o probóscide, ‘exatamente como uma abelha comum’, pensou Alice. No entanto, aquilo era tudo menos uma abelha comum: na verdade era um elefante... como Alice logo descobriu, embora de início a ideia a tenha deixado completamente sem fôlego. ‘E que flores enormes devem ser aquelas!’ foi o que pensou em seguida. ‘Como se fossem cabanas sem teto e com hastes... e que quantidade de mel devem produzir! Acho que vou descer e... não, ainda não’, continuou, contendo-se quando já começava a correr morro abaixo, tentando arranjar alguma desculpa para ficar tão precavida de repente. ‘Não vai adiantar nada descer até eles sem um galho jeitoso, comprido, para tangê-los... e como vai ser engraçado quando me perguntarem se gostei do meu passeio. Vou dizer: ‘Ah, gostei muito...’ (aqui deu sua sacudidela de cabeça favorita), ‘só que estava tão quente e poeirento, e os elefantes incomodavam tanto!’” (Carroll, 2002, p. 161)⁷⁶

O presente capítulo realiza um movimento exploratório para o estudo de campo realizado para este estudo, envolvendo a formação e o exercício da profissão, no contexto de controle social no âmbito dos Conselhos Municipais de Assistência Social em três (3) municípios do interior do estado do Rio de Janeiro: *Cabo Frio, Campos dos Goytacazes*

⁷⁶ Cf. Através do espelho e o que Alice encontrou por lá, In: Carroll, Lewis. Alice: edição comentada. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.

e Itaperuna. Foram entrevistados oito (8) profissionais de Serviço Social, sendo (3) assistentes sociais que atuam em Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios pesquisados, (3) coordenadores de cursos de Serviço Social de unidades de ensino localizadas nos municípios pesquisados, um (1) membro da diretoria do CRESS/7ª Região – Seccional Campos dos Goytacazes, e um (1) membro da diretoria da ABEPSS/Leste. Precede a análise das entrevistas uma reflexão sobre a conjuntura histórica das regulações sobre controle social nas políticas públicas no Brasil, sobretudo no âmbito da política de assistência social pós Constituição Federal de 1988.

O capítulo se estrutura em quatro partes onde se espelha a temática de estudo: a política de assistência social, o controle social de políticas públicas; a orientação da territorialização da política de assistência social e por fim o estudo empírico caracterizando a região do estudo, os sujeitos e o conteúdo das entrevistas com eles realizadas.

3.1 – O Espelho: os instrumentos normativos na construção histórica da política assistência social

As políticas de proteção social expressam as contradições e os antagonismos presentes na sociedade capitalista. Para Pereira (2011, p. 125), “a proteção social no Brasil não se apoiou firmemente nas pilastras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem se armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na extrema pobreza.” Os padrões de proteção social configuram-se como respostas e formas de enfrentamento às múltiplas expressões da questão social no capitalismo, ou seja, nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. É importante recordar que o surgimento das políticas sociais se deu de forma gradual e diferenciada entre os países, e de acordo com os movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora em cada um deles. No caso brasileiro, o final do século XIX é apontado como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e realizar ações sociais de maneira mais ampla e com o caráter de obrigatoriedade.

“Além disso, dada a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania:

durante os regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. Isso deu ensejo à prevalência de um padrão nacional de proteção social com as seguintes características: ingerência imperativa do poder executivo; seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos; heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão; restrição e incerteza financeira.” (Ibid)

No que se refere a constituição da assistência social, historicamente, se dá em um campo de intervenção político e social de característica nebulosa, e com aspectos de rugosidade, conforme demonstra a literatura especializada na área (Sposati, 1989; Boschetti, 2003, 2006; Pereira, 1998; Nozabielli, 2008), não se configurando como uma característica específica brasileira⁷⁷. Neste sentido, a assistência social vem sendo afirmada como um dos componentes das políticas de desenvolvimento social e econômico, e sendo desenvolvida como medida amenizadora e/ou reparadora das situações de pobreza⁷⁸.

A partir do processo de democratização vivenciado no Brasil, a assistência social assegura a condição de política pública em 1988, na Constituição Cidadã, formando junto à saúde e a previdência o sistema de seguridade social brasileiro⁷⁹. A sua regulamentação ocorre através da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas – Lei 8.742 de 07/12/93), em dezembro de 1993. Fato este permeado de conflitos e lutas no interior do processo de sua aprovação, uma vez que o projeto de lei foi totalmente vetado em 1990, pelo presidente Fernando Collor. É necessário sinalizar que a não aprovação do projeto original da Loas

⁷⁷ “Em outros países como a França, que dispõe de uma Lei de Assistência Social desde meados do século XIX, atualizada pela Loi de L’Aide Sociale de 1953, a literatura, igualmente, indica a presença de relações nebulosas entre o poder público e as instituições privadas assistenciais e a dificuldade de superar a visão de assistência como filantropia assistencialista. (...) Esta dificuldade foi de tal porte que a França “rebatizou” o termo assistência na Lei de 1953 em ações assistenciais, sob a ótica do direito, passaram ser denominadas de ajuda social (l’aide sociale), como se o abandono da expressão também provocasse nova visão e novas formas de ação.” (Boschetti, 2003, p. 41).

⁷⁸ Cf. Boschetti, 2003.

⁷⁹ Cabe registro que de acordo com Boschetti, (2003, p. 75), “...após longas e polêmicas discussões, o relatório final, que registra a ausência de consenso entre representantes de trabalhadores e técnicos governamentais, sugere a criação da seguridade social, mas com uma separação clara entre a previdência (seguro), a assistência e a saúde. A previdência deveria seguir o modo mais puro a lógica do seguro: seus benefícios deveriam ser contributivos, proporcionais à contribuição e diretamente vinculados à cobertura de um risco derivado da ausência de trabalho. A assistência social, por sua vez, deveria ser não contributiva, financiada pelo orçamento fiscal, destinada aos comprovadamente pobres, e seus benefícios não precisariam corresponder a um risco social definido, além de apresentar caráter não permanente. A saúde não foi objeto de longas discussões nesse grupo, pois um grupo específico ligado ao movimento de reforma sanitária havia sido construído para apresentar as reformas nesta área. O relatório final do grupo de reforma da previdência apresenta um Plano de Seguridade Social que inclui essas três políticas, mas sugere uma nítida separação entre os benefícios assistenciais e serviços de saúde, movidos pela lógica da assistência.”

contribuiu para um processo de (re) construção e aprovação pautado em tensões, culminando com inúmeras alterações que deformaram a proposta original⁸⁰.

Esse fato revela o interesse naquele momento em manter o campo da assistência social sob a tutela direta do Presidente da República, e somente em 1993, já no governo do seu sucessor Itamar Franco, houve sua aprovação o que requereu articulação e luta sobretudo da categoria dos assistentes sociais. Essa etapa da história da política de assistência social, na luta para se consagrar como direito social, é marcada pelo traço político de prática de “segunda classe”, isto é, pelo favor, benesse, como se destacará mais adiante. Genericamente traduziria as ações realizadas por pessoas caridosas com “um bom coração”, personalidades públicas que se aproximam dos carentes como mecanismo para obtenção de apoio político, entidades de benemerência e perversamente campo privilegiado de desvio de recursos públicos. Assim, “...não é surpreendente que, nesse contexto, o presidente Collor tenha vetado um projeto de lei que permitiria transformar esse ‘mundo’ repleto de interesses políticos clientelistas em um campo preciso e bem delimitado de assistência pública” (Boschetti, 2006, p. 217).

A Universidade de Brasília – UNB e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea prepararam o texto da Lei orgânica vetada com contribuições acolhidas em seminários e debates sobre o tema⁸¹.

⁸⁰ Cf. Boschetti, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília, Letras Livres, UnB, 2006.

⁸¹ Sposati (1991, p. 38) destaca nove eventos de âmbito nacional considerados marcantes neste período, são eles: “1) Nova República – Estruturação da Secretaria de Assistência Social no Ministério de Previdência e Assistência Social – 1974; 2) Seminário Nacional promovido pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco e a Superintendência Regional da LBA de Pernambuco – 1986; 3) I Seminário Nacional da Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da Fundação Legião Brasileira de Assistência de São Paulo (ASSELBA/SP) que, em co-promoção com o programa de Estudos em Serviço Social da PUC-SP, refletiu sobre o tema ‘As Políticas Sociais na Nova República: Transformação da Assistência Social no País’, São Paulo – 1986; 4) I Simpósio de Assistência Social Pública – Região Sul, Florianópolis – promoção do Departamento de Serviço Social da Universidade de Santa Catarina e de instituições sociais do município. Marco importante na revisão da prática profissional, especialmente para a região sul, permitiu ampla discussão das questões relacionadas às práxis da assistência social – 1986; 5) O Serviço Social nas Relações Sociais, movimentos populares e alternativas de políticas sociais. Promoção ANAS – 1986/1987; 6) I Encontro de Assistentes Sociais das Prefeituras de Santa Catarina – 1987; 7) I Simpósio Nacional sobre a Assistência Social, Brasília, Câmara dos Deputados – 1989; 8) I Seminário Estadual Sobre Seguridade Social, promoção CRAS – 4ª região, Pernambuco, Território Fernando de Noronha, em Recife, 16 a 19 de setembro de 1990, com o objetivo de propiciar aos trabalhadores da Seguridade Social informações, debates e instrumentação para a sua intervenção prática – 1990; 9) Encontro de Entidades de Bem-Estar Social e das Ciências Humanas e Sociais – promoção Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS, Rio de Janeiro – 1990.”

De acordo com José Murilo de Carvalho (1997)⁸², o conceito de clientelismo indica um nível de relação que se estabelece entre

“(...) atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Este é um dos sentidos em que o conceito é usado na literatura internacional (...). Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. (...) Clientelismo assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo. De algum modo, como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do país. Sua trajetória, no entanto, é diferente da do primeiro. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Os autores que veem o coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelistas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. A medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística”.

A cultura política na assistência social baseada no favor e na relação de débito pelo apoio recebido é bastante presente no Brasil e envolve até este terceiro milênio a figura patrimonialista das primeiras damas, as esposas dos governantes. A ruptura com a cultura das ações de benemerência religiosa ou do favor de políticos, que adentra inclusive emendas parlamentares em orçamentos públicos, para fazer valer a cultura dos direitos de cidadania é parte da cultura republicana que transparece na Constituição Federal de 1988 mas que ainda demonstra fragilidades em sua efetivação na sociedade brasileira sobretudo em segmentos de classe como o das elites dirigentes.

⁸² Cf. CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Dados [online]. 1997, vol. 40, n. 2. Disponível em: www.scielo.br

Nesse período as características da assistência social são afirmadas pela falta de significativa repercussão do veto realizado pelo presidente da República, ou seja, nesse momento:

“(...) essa área de atuação pública era caracterizada por tanta opacidade e por práticas tão difusas e assimétricas (orientadas por uma lógica de favor, e não de direito), que jamais provocou a ação de movimentos sociais que a defendessem como direito e como dever estatal.” (Boschetti, 2006, p. 223).

Além disso, não havia interlocutores políticos que manifestassem disposição para lutar contra o veto, o papel estratégico da assistência não possuía visibilidade e seus serviços eram comandados, quase sempre, pelas primeiras-damas ou políticos⁸³. Somente após o veto os profissionais de Serviço Social passaram a condição de interlocutores da política de assistência social e começaram a reivindicá-la enquanto direito. O fato de não ter acontecido nenhuma grande manifestação de repúdio, ou protesto, ao veto presidencial é revelador da ausência de organização social em favor da regulamentação da política de assistência social. Permite ainda supor que nem mesmo a população beneficiária desse direito garantido constitucionalmente tinha conhecimento do seu significado, uma vez que não a reconhecia como direito e se sentia humilhada ao ter que recorrer ao “auxílio” público⁸⁴.

Também é necessário registrar que não havia interesse na regulamentação da assistência social por parte de diversos setores da sociedade. Além da resistência por parte do governo que pautava-se em seus interesses de natureza política e financeira, uma vez que no que se refere a esta última a criação de um fundo específico para área além de separar o orçamento fiscal do orçamento da seguridade, impediria a sua utilização com despesas governamentais, de manutenção ou investimento, e dificultaria a utilização do campo assistencial como um espaço livre para governar arbitrariamente no âmbito político, ou seja, “...a transferência de recursos públicos a associações filantrópicas permitiria sua utilização política por vereadores e deputados, estaduais e federais” (Boschetti, 2006, p. 215). O procedimento de transferências de recursos do orçamento público, pelo Executivo e pelo Parlamento para entidades de corte assistencial, como

⁸³ Cf. (Sposati, 1991).

⁸⁴ Cf. (Yazbek, 1993)

afirma Boschetti em continuidade, transformam “a assistência social, mais do que nunca, em um poderoso instrumento de clientelismo político”.

Cabe o registro de que o posicionamento, ou ausência deste, por parte dos trabalhadores justifica-se pelo fato de que

“(…) as organizações representativas dos assistentes sociais (CFESS e ABEPSS), que eram os principais trabalhadores dessa área, ainda não haviam instaurado um debate nacional a respeito de tal política. A reflexão teórica mais sistemática sobre assistência social como campo privilegiado de intervenção desses profissionais estava apenas se iniciando, e ainda não tinha se transformado em um movimento político de defesa da assistência como direito e política de seguridade social.” (Idem, p. 221).

O debate sobre a política de assistência social adquire espaço nesse período de 1990 a 1993 ganhando maior densidade a discussão de um novo projeto de lei federal para aprovação do texto da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (tendo sido a anterior vetada por Collor em 1990). As contribuições do CFESS, do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUCSP ganham relevância e é formada uma Comissão Nacional no CFESS para articulação nacional na produção de um novo projeto de lei.

Desta forma, a Constituição de 88 e a LOAS constituem, no âmbito legal, o ponto de partida para a introdução de uma nova concepção de assistência social como direito de cidadania e como política social tendo a sua garantia atribuída ao Estado. A Constituição Federal de 1988 é o marco histórico e político na trajetória da assistência social brasileira, erguendo-se como marco legal para a compreensão das transformações e redefinições que historicamente delineiam o seu perfil⁸⁵.

“Ao reconhecer a assistência como direito, a Constituição de 1988 fez nascer o dever legal do Estado nessa área. Foi colocada a oportunidade, pelo menos legalmente, da assistência social superar o status de ajuda filantrópica e se tornar uma política pública de proteção social. A partir daquele momento, o governo era obrigado a dar forma e sentido a esse setor, devendo estabelecer o espaço e os limites da relação entre público e privado e das relações entre o governo federal e os governos estaduais e municipais.” (Boschetti, 2006, p. 180).

⁸⁵ Cf. (Carro, 2008).

A partir da Lei Orgânica de Assistência Social – Loas (1993), e na segunda metade da década de 1990, diversos instrumentos previstos e definidos por ela foram instituídos, tais como: Política Nacional de Assistência Social - PNAS (1998, 2004); Normas Operacionais Básicas - NOB (1997, 1998); Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS (2005, 2012); Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH (2006); Lei do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2011)⁸⁶ que dispõe sobre a organização da assistência social e atribui um caráter legal ao SUAS. Também deve-se considerar a criação das Comissões Intergestores Bipartites e Tripartite (CIBs e CIT), como instâncias de pactuação entre os gestores das diferentes esferas de poder (municipais, estaduais/Distrito Federal e Nacional), capazes de promover diálogos entre os três níveis de governo determinando o nível governamental de ação de cada um, acertando aspectos financeiros e implementando os Conselhos⁸⁷ participativos nos níveis nacional, regional e local.

Desta forma, ainda sendo considerada como uma jovem política⁸⁸, apesar de já ter alcançado maioria, a assistência social, a partir de 1988, através da Constituição Federal foi elevada formalmente a posição de política setorial, possibilitando a construção de uma nova concepção para a assistência social brasileira. Assim, como política pública passa ao campo “formal” dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade do Estado; formando junto a saúde e a previdência, a Seguridade Social; e assumindo a responsabilidade de construir respostas de forma coletiva para as vulnerabilidades antes alocadas no campo da individualidade, ou seja, da “culpabilização” e/ou responsabilização do indivíduo.

Afirma-se a política de assistência social nos termos da lei, das regulações e dispositivos como dever do Estado e direito do cidadão, o que não vai significar porém, seu efeito imediato, prático e concreto na sua gestão. Dessa maneira, as ações no âmbito da assistência social migram do campo da meritocracia, da caridade, da ajuda, do clientelismo para a dimensão dos direitos de cidadania, porém vale destacar que, como já mencionado, não sem tensões e opositores a esse caminho.

⁸⁶ Lei nº 12.435, de 6 de Julho de 2011, que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e que dispõe sobre a organização da assistência social; tendo tramitado pelo Congresso Nacional de 2008 até a sua aprovação em 2011.

⁸⁷ “A forma ‘conselho’ utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na história. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. (Gohn, 2007, p. 65).

⁸⁸ (Cf. Carvalho, 2006, p. 124)

Mesmo frente a Constituição Federal de 1988 e a aprovação da Loas, em 1993, a descontinuidade e fragmentação são consideradas características históricas da assistência social brasileira, porém, apesar de terem sido entraves, essas características não foram impedimentos para o alcance da condição de política pública, inserida no universo dos direitos sociais. Mas apesar da definição de princípios, diretrizes, competências, gestão e financiamento da nova política explicitados na Loas, constituindo avanço no âmbito da assistência social, a sua implementação aponta uma tendência a focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalização e continuidade das ações.

No caminho percorrido a partir da Constituição Federal de 1988 até ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS/2005 há um espaço temporal de quase duas décadas, o qual foi trilhado através de movimentos normativos e institucionais direcionados à consolidação do caráter político e estatal da assistência social em âmbito nacional. Esse movimento foi permeado de avanços, e recuos em busca de afirmação do marco legal da assistência social e de sua realização como política capaz de ampliar o sistema de proteção social brasileiro.

A primeira Política Nacional de Assistência Social – PNAS/1998 e as primeiras Normas Operacionais Básicas – NOB/1997 e 1998 constituíram, junto com a Loas, as definições referentes a regulamentação inicial da assistência social enquanto política pública.

A NOB/97 trouxe a definição do sistema descentralizado e participativo, estabelecendo as condições para a garantia de eficácia e eficiência. A NOB/98, “...entendida como documento complementar à Política Nacional de Assistência Social, que disciplina a descentralização político-administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo” (Alchorne, 2012, p. 41), amplia a regulação da PNAS/98 e seu projeto de reforma. Além disso, conceitua e define princípios, diretrizes e estratégias para a operacionalização da PNAS/98. Traz a explicitação da diferenciação quanto ao financiamento de serviços, programas e projetos. Também amplia as atribuições dos Conselhos de assistência social e propõe a criação de espaços de pactuação e negociação, de caráter permanente denominando-os de Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), com caráter deliberativo no âmbito operacional da política. Desta forma,

“(...) a política de assistência social tem duas instâncias de pactuação: Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Elas surgiram no contexto da II Conferência Nacional realizada em 1997, cujo mote era ‘Sistema Descentralizado e Participativo: construindo a inclusão e a universalização de direitos’ A criação da CIT e das CIBs tem como objetivo ampliar as possibilidades de negociação entre os gestores das três esferas de governo para que juntos encontrem caminhos para as questões administrativas que decorrem da descentralização. Com elas, os gestores de assistência social têm que assentar à mesa e discutir caminhos conjuntamente, sem que uma das esferas tenha maior poder de decisão que as demais.” (BRASIL, 2013, p. 35).⁸⁹

A PNAS/1998 enfatiza o papel da sociedade civil, através da definição das instâncias de controle social, define as competências das três instâncias governamentais, apesar de não estabelecer critérios transparentes e democráticos na relação entre instâncias governamentais e não-governamentais, deixa pouco claro a articulação entre público e privado; não explicita relação da assistência social com as demais políticas sociais; apresenta sua justificativa fundada na análise dos desafios sociais colocados ao país naquele contexto histórico, assim, traz:

“(...) destaque para as questões da pobreza e da sua feminilização, da renda e empregabilidade, da escolaridade e mortalidade infantil; dos desafios demográficos, com os problemas da heterogeneidade demográfica, o progressivo envelhecimento da população, concentração nas áreas urbanas e o crescimento populacional demandatório de mercado de trabalho; e finalmente caracteriza os contingentes populacionais mais vulnerabilizados. Descreve a situação social do país, sem, no entanto, correlaciona-la às determinações políticas e ideológicas que a influenciaram e sem contextualizá-la historicamente na realidade da assistência social no plano nacional e internacional. Mais que isso, não configura a responsabilidade da assistência social nessa totalidade de questões e situações” (Mestriner, 2011, p. 247).

No que se refere aos Conselhos, a NOB/98 aponta que eles possuem como função a aprovação e fiscalização política de assistência social, de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Loas e de acordo com as leis de criação dos mesmos; avaliar as ações

⁸⁹ Cf.: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha SUAS**, v.2. Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos de assistência social. Brasília, 2013.

desenvolvidas a partir dos planos e o objetivo de emancipação dos usuários da política de assistência social; e, articular com outros Conselhos e conferências.

O movimento em torno da construção/consolidação da assistência social⁹⁰ enquanto política pública, reforçado pela realização de fóruns e de conferências⁹¹, corroborou para o amadurecimento da política de assistência social no contexto brasileiro. Na IV Conferência Nacional, em 2003, o Sistema Único de Assistência Social foi a principal deliberação, sendo amplamente discutido entre os participantes como iniciativa urgente de organização e gestão da política, como mecanismo de gestão relacionado à ampliação da capacidade do Estado em efetivar a esfera pública da assistência social, definindo e organizando os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social.

“(…) Comporta a interação entre os grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais, etc. A natureza dessa esfera é essencialmente a da política argumentativa, é um espaço para o debate face-a-face dos problemas coletivos da sociedade, diferenciando do debate no espaço estatal propriamente dito [...]. O resgate da noção de esfera pública [surge] para designar espaços de interação entre a sociedade civil organizada e os gestores públicos instituídos pelo poder. Portanto, a esfera pública tem como cenário uma relação necessária com os poderes constituídos – com a sociedade política” (Gohn apud Bidarra, 2006, p. 50). “[...] Assim, em virtude do amplo processo de institucionalização em que se dá a construção da política de assistência social, tanto os fóruns quanto os Conselhos gestores funcionariam como esfera pública, sem que houvesse uma instância de organização e de articulação que possibilitasse à sociedade civil formular, alternativamente, e sem nenhum contato com agentes institucionalizados, os seus parâmetros e as suas proposições para essa Política.” (Bidarra, 2006, p. 53).

⁹⁰ “A síntese desse amplo movimento vai se expressar na Constituição Federal de 1988, que incorpora uma combinação de mecanismos, de **democracia representativa** (eleições livres, partidos políticos, independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário etc.); de **democracia direta** (plebiscito, referendo popular, projetos de iniciativa popular); e de **democracia participativa** (conselhos de direitos e gestores de políticas públicas, conferências, audiências públicas, entre outros), que trazem a promessa de universalização de direitos e de cidadania e de ampliação da própria noção de política como processo coletivo que diz respeito à “vida comum” dos cidadãos em uma sociedade democrática.” (Raichelis, 2009, p. 13).

⁹¹ De acordo com a NOB/SUAS 2012 no artigo 116, “(...) as conferências de Assistência Social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 2012).

A reformulação da PNAS/98 acontece após o decorrer de cinco anos de sua existência, suscitando amplos debates, gerando conflitos e impasses para a concretização de sua nova versão. A PNAS/04 propõe a regulação dos serviços socioassistenciais pautando-se em parâmetros, padrões, critérios e respeito ao pacto federativo para a sua operacionalização.

“Essa Política traduz-se no redesenho da assistência social e na materialização das diretrizes da LOAS, trazendo de novidade a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com responsabilidades compartilhadas e articulação intersetorial, além da organização dos serviços por tipo de proteção (básica e especial) e por níveis de complexidade. A família é o foco de atenção e o território a base de organização. Essa Política implica em maior visibilidade e provoca discussões, por vezes acaloradas, em especial entre a categoria dos assistentes sociais. Já na apresentação, alerta que ainda hoje confunde-se assistência com assistencialismo, troca de favores ou ações pontuais. Além disso, o centralismo ainda é uma marca a ser superada; contudo, a gestão descentralizada e participativa implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal e no cofinanciamento entre as três esferas de governo e a sociedade” (Alchorne, 2012, p. 45).

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 também define os Conselhos e as conferências como um dos espaços, mas não único, privilegiados onde se efetiva a participação popular. O entendimento do controle social como instrumento para efetiva participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter descentralizado e democrático, emerge da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a sociedade exerce o controle sobre o Estado na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos pautados na Constituição.

Para tanto, em 2005, através da Resolução do CNAS nº 130 de 15/07/05, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS é aprovada e constitui, junto com a PNAS/04, um instrumento normativo que ratifica as iniciativas para uma nova configuração da assistência social brasileira, sendo possível verificar que

“(…) os esforços da área se voltam agora para a consolidação desta nova institucionalidade pública da assistência social, visando aprofundar os processos de descentralização e cooperação federativa, introduzindo novas matrizes conceituais, padronizando sistemas de organização e gestão das proteções sociais básica e especial, criando novo padrão de financiamento, na perspectiva de integrar as esferas de governo em

torno de um projeto de assistência social como campo de direito de cidadania, público e democrático, respeitadas as diversidades regionais e locais.” (Brasil, 2008, p. 13)⁹².

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS, é publicada em 2006, através da Resolução nº 269/06, e tem como objetivo a consolidação da gestão do trabalho no âmbito da assistência social como possibilidade para a melhoria dos serviços prestados aos usuários. A NOB/RH aborda questões como plano de carreira, cargos e salários; equipe de referência; capacitação; co-financiamento da gestão do trabalho; cadastro nacional dos trabalhadores do SUAS, como formas para melhoria dos serviços prestados aos usuários da política de assistência social. Ainda apresenta como diretrizes principais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS:

“(…) garantir a ‘desprecarização’ dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização; garantir a educação permanente dos trabalhadores; realizar planejamento estratégico; garantir a gestão participativa com controle social; integrar e alimentar o sistema de informação.” (BRASIL, 2006, p. 19).

Em 2012 foi pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovada em dezembro, deste mesmo ano, pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB SUAS/2012, expressando os inúmeros avanços conquistados desde a implantação do SUAS. A elaboração da nova norma contou com um processo de amplo debate, iniciado desde maio de 2010, com a CIT e as CIBs através de reuniões realizadas em Brasília para a construção da minuta preliminar, a qual foi disponibilizada para consulta pública. Além disso, ainda em 2010, os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal através dos Conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal, CIBs e trabalhadores do SUAS contribuíram para o aprimoramento do documento. Desta forma, de acordo com a nova norma,

“(…) é essencial reconhecer o esforço de adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao SUAS ao instituir o Conselho de Assistência Social, o Plano de Assistência Social e o Fundo de Assistência Social e de implantar os serviços socioassistenciais, assumindo as responsabilidades advindas do co-financiamento federal. Desataca-se, por oportuno, que estes avanços demandam a instituição de novas práticas, mecanismos e instrumentos que favoreçam o aperfeiçoamento

⁹² Cf.: BRASIL. **Capacita SUAS**, v.1. SUAS: configurando os eixos de mudança. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Institutos de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília, 2008.

do sistema, instituindo uma cultura de planejamento no cotidiano da assistência social, de acompanhamento e cooperação dos entes federativos.” (BRASIL, 2012, p. 15).

Para a política de assistência social, esses avanços constituíram um processo que significou a ruptura, mesmo que no âmbito formal, com as velhas práticas de cunho assistencialista, clientelista e de primeiro damismo no trato com a assistência social, e assim, imprimiram um novo paradigma.

Como afirmado no início do capítulo o estudo de campo realizou entrevistas com oito profissionais, que manifestaram seu entendimento quanto a esta questão.⁹³

“(...) [É preciso destacar] o avanço que a assistência teve a partir da Loas. E acho que os gestores querem se fazer de desentendidos para tentar manter e continuar manipulando. O assistencialismo é uma prática que beneficia quem? ... Aos interesses do patrão, nunca do sujeito de direitos... quando a pessoa reconhece que é um sujeito de direitos, a coisa se modifica, e a libertação não é boa... [não interessa].” (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012)

Neste sentido, os sujeitos deste estudo concebem a assistência social como sendo

“(...) não uma política de governo (...) que passa governo entra governo, então é uma política realmente, é uma [política que envolve uma] concepção de luta e de garantia dos direitos da população, que foi construída durante muito tempo para chegar até onde nós chegamos.” (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012);

“(...) uma concepção de direito, [de] não favor, reconhecida pela Constituição Federal como parte do tripé da seguridade social” (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012);

“(...)entendo não... O que eu hoje admiro é a assistência social se tornar uma política pública. Por que eu venho do tempo onde isso não tinha uma delimitação. A gente fazia um trabalho dentro da leitura da época (...). Com a ascensão da assistência social fazendo parte da seguridade social, veio também dar uma garantia de direitos aos próprios profissionais e dar uma visibilidade que a assistência social não tinha. É que eu vejo que hoje ainda existe um desconhecimento, ou não aceitação da mudança da política. Porque antes não havia uma política, havia esse profissional que muitas vezes era manipulado...

⁹³ No início do próximo item 3.4.2 deste estudo são identificadas as oito entrevistadas que atuam em Conselhos Municipais de Assistência Social, bem como o critério de nome fictício pelo qual são identificadas.

Hoje esse profissional já não se deixa manipular porque ele reconhece o lugar dele dentro da profissão, então ele se faz respeitar e aí cria uma série de inconvenientes [pelo fato] dos gestores interpretarem ainda da forma antiga, antes da assistência social ser uma política.” (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012).

Nesses termos, apesar dos avanços na política pública de assistência social e das significativas alterações produzidas no modo de ver e tratar a política, ainda persiste (aqui e acolá, a partir de tipos de modos de governar, partidos no poder, porte populacional de municípios, tradição cultural e religiosa local, grau de influência de primeiras damas, presença do patrimonialismo, persistências de lideranças pautadas no mandonismo), a insuficiência de forças direcionadas para a ruptura com os processos de subalternização dos usuários, seja no acesso aos serviços e benefícios, seja na participação política nos processos de construção de sua autonomia.

A persistência do abuso e uso clientelista dos benefícios e serviços que compõem as atenções da política de assistência social indicam uma intensa e urgente necessidade de mobilização de estratégias que (re) configurem o controle social no âmbito do SUAS a fim de contribuir para o fortalecimento desta madura, mas ainda “jovem”, em vivência de seu estatuto de política republicana, conforme demonstram as falas dos entrevistados participantes deste estudo ao realizar uma reflexão sobre a assistência social enquanto política.

3.2 – O Espelho: o exercício do controle social na política de assistência social

O controle social, do ponto de vista teórico e político, pode ser abordado sob diferentes perspectivas. É possível destacar duas modalidades polares, sendo uma relacionada ao controle que o Estado exerce sobre os cidadãos; e outra, que pauta-se no controle que os cidadãos exercem sobre as ações do Estado.

Na perspectiva que discute o Estado como instrumento de controle é possível identificar duas formas de controle social, onde a primeira relaciona-se à área de controle externo, voltada aos mecanismos de repressão destinados à manutenção da ordem, exercido verticalmente, de cima para baixo, centralizado e em sua maioria autoritário (legislações restritivas, tribunais, polícias, etc.) e a segunda aos mecanismos de controle

interno sendo mais sutil, porém de forma mais avassaladora, exercido horizontalmente como produto de uma socialização que tende a naturalizar as desigualdades sociais e individuais, justificando privilégios e consentindo discriminações (cultura transmitida, educação, força da religião, da ideologia, etc.).

O controle social, na perspectiva de seu exercício pela sociedade sobre as ações do Estado, é desenvolvido de forma que envolve uma dimensão técnico-política, a qual reclama a fiscalização administrativa e uma dimensão sociopolítica⁹⁴ que convida a sociedade a participar da agenda governamental. Deste modo, no que se refere a sua dimensão técnica, acentua-se a fiscalização administrativa em função do fortalecimento das estruturas do próprio Estado (Ministério Público, Tribunal de Contas, Comissão de Seguridade Social ou de Assistência Social do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores e outros órgãos com finalidades semelhantes), tendo sua eficácia pautada na cooperação e participação da sociedade civil e seu limite circunscrito na esfera gerencial, mais precisamente na fiscalização da aplicação dos recursos, uma vez que essa atividade não propicia a participação da sociedade civil na agenda governamental. E, na segunda dimensão, ainda com algumas limitações, a valorização do envolvimento da sociedade civil nos assuntos que conformam a agenda do governo, sendo mais política, em busca da radicalização da democracia, com uma dimensão mais coletiva, sendo emblemas dessas inovações, num contexto brasileiro de desenvolvimento de experiências na gestão do interesse público, o orçamento participativo, os Conselhos de cidades e os Conselhos de políticas sociais⁹⁵.

Assim, o controle social, a que se refere este estudo, pauta-se na perspectiva do exercício de controle da sociedade civil sobre o Estado. Desta forma ao considerar que o controle da sociedade sobre as ações do Estado envolve mais que uma “participação presencial”, o desenvolvimento do controle social envolve perspectivas distintas que requisita conhecimentos de natureza técnica e de natureza sociopolítica, uma vez que não basta presença numérica nos espaços destinados ao seu exercício, é necessário mais que isso, pois é preciso que os sujeitos sejam dotados de conhecimentos sobre as estruturas estatais e possam intervir de forma qualificada, com igualdade de condições para participar das decisões. Para o seu exercício pela sociedade civil são demandas o

⁹⁴ Cf.: AGUILLAR, Fernando H. Controle social e serviços públicos. São Paulo, Max Limonad, 1999.

⁹⁵ CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle social. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, Cortez, v. 26, n. 88, 2006.

desenvolvimento de algumas competências, por mais que qualquer cidadão esteja apto a desenvolvê-lo.

Conforme aponta Campos (2006, p. 104), trata-se de um processo de natureza mais política, possui uma dimensão mais coletiva e caminha rumo a direção de radicalização da democracia. “É nesta dimensão que o Brasil vem desenvolvendo importantes experiências na gestão do interesse público, mormente por meio de iniciativas no âmbito municipal. São emblemas destas inovações o orçamento participativo, os Conselhos de cidades e os Conselhos de políticas sociais.”

No que se refere ao processo político, a realização do controle social envolve atores da sociedade em condições que permita intervenção na agenda governamental, o acesso aos mecanismos que viabilizem a participação coletiva da sociedade na formulação de regras, no exercício da fiscalização e na proposição de questões que respondam as demandas sociais de interesse público, possibilitando o estabelecimento de novas relações, com vistas a interlocução permanente entre Estado e sociedade. Como já apontado, um dos caminhos para o exercício do controle social se dá, no âmbito da esfera pública, nos Conselhos que, de acordo com Queiros, (2009, p. 117), são

“(…) ‘instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e voto.’ Os Conselhos são inovações institucionais que incorporam demandas sociais, compatibilizam interesses, dão consistência a uma agenda de “interesse público”, de forma a fornecer parâmetros para a ação governamental. A partir do marco legal, os Conselhos foram concebidos para influenciar a agenda pública e interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Tematizam o interesse público, sendo este, social e coletivamente construído por meio de processos de deliberação. Como espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Nos processos deliberativos, que não ocorrem sem conflitos e/ou pactuação de interesses, temas e questões são selecionados, categorizados como sendo de interesse público e então centrados em uma agenda pública. Dessa forma, os Conselhos podem ser considerados como espaços de formação da opinião e da vontade, como instâncias expressivas de

processos deliberativos e como eixos de uma institucionalidade democrática substantiva e participativa.

Neste sentido, por se tratar de um processo político, que também possui uma natureza técnica, e por contemplar uma dimensão ética, o controle social reivindica o desenvolvimento e a afirmação de competências diversas⁹⁶. Enquanto processo político investe os atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir de modo propositivo na agenda do governo, requisitando um conjunto de condições para o desempenho do controle social pela sociedade civil, integrando um processo de gestão democrática no qual as políticas sociais, dentre elas a assistência social, são do interesse público, pressupondo uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente ativa, assim como a existência de governantes democráticos⁹⁷, estimulados ao partilhamento de poder com a sociedade civil e voltados a construção de canais de participação e de instrumentos que favoreçam a sociedade civil atuar nos assuntos de interesse público como protagonista, uma vez que

“(...) um dos elementos centrais constitutivos de espaços efetivamente públicos e democráticos é sua ocupação por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações. E isso só é possível quando se constituem como sujeitos coletivos dotados de autonomia e se a legitimidade de sua representação for permanentemente ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social, exercido pelas bases que fundam essa representação” (Raichelis, 1998, p. 83).

Enquanto processo técnico, o controle social é identificado como um conjunto de saberes, habilidades e competências para o exercício da fiscalização das ações governamentais, o que não se configura como um processo privativo da esfera dos Conselhos, mas também devendo ocorrer sobre diferentes domínios que se propõem avaliar a qualidade e efetividade dos resultados das políticas sociais, através de monitoramento e avaliação de serviços, projetos e programas sociais; porém com maior destaque para a gestão dos recursos financeiros e avaliação da qualidade dos serviços prestados aos seus beneficiários, uma vez que “...são compromissos inscritos no SUAS e integram as dimensões do controle social” (Campos, 2006, p 108). Para tanto, no que se refere ao acompanhamento da gestão dos recursos financeiros pressupõe conhecimentos

⁹⁶ Cf. Campos (2006).

⁹⁷ Mesmo considerando a existência de inovações na gestão pública, o que predomina é a existência de gestores tradicionais, centralizadores, autoritários e, em sua maioria, questionáveis no que se refere a probidade administrativa e pouco disponíveis ao diálogo com os diferentes segmentos sociais.

específicos das áreas de contabilidade, administração, e economia⁹⁸, o que também pressupõe Conselhos com quadros de profissionais habilitados e politicamente independentes do poder executivo que possam assessorar os conselheiros. Já no que se refere a formulação de políticas, acompanhamento, avaliação de efetividade e qualidade dos serviços prestados, o exercício do controle social requer além de equipes técnicas habilitadas, o domínio de metodologias para a avaliação de resultados de políticas sociais.

É importante recordar que o controle social tem seu marco estabelecido na Constituição de 88, onde os princípios da descentralização e participação popular instrumentalizam a sociedade para a construção de mecanismos que viabilizem a participação e controle das ações do Estado⁹⁹. A partir da Constituição de 1988 diversos foram os mecanismos legais criados, a partir de lutas pela redemocratização do país, para possibilitar a participação popular, entre eles é possível destacar as legislações que chamam a existência os Conselhos de política pública (saúde – lei nº 8.143/90, assistência social – lei nº 8.742/93, etc.). Também vale destacar que a década de 1990 foi promissora no surgimento dos Conselhos em grande parte dos municípios, mas havia uma exigência legal para o repasse de recursos financeiros aos municípios, a existência do CPF (Conselho, Plano e Fundo), que pode ser considerado como um catalisador para que eles passassem a existir.

“A participação social nestas políticas foi concebida na perspectiva do controle social no sentido dos setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade. Foi institucionalizada por meio das conferências, que tem como objetivo avaliar e propor diretrizes para a política específica nas três esferas governamentais, e por meio dos Conselhos gestores, que são instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo com composição paritária, entre os representantes dos segmentos dos usuários e os demais segmentos, e que objetivam o controle social.” (Correia, 2002, p. 124).

⁹⁸ A deficiência nesta área se constitui como grande empecilho para que o exercício do controle social por parte dos conselheiros, principalmente no âmbito da assistência social, sendo constantemente presente nas conferências através das propostas de permanente capacitação para conselheiros acerca desta matéria.

⁹⁹ No que se refere a Seguridade Social e, em especial, a política de assistência social, o artigo 194 da Constituição de 1988 prevê o “...caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”, assim também como o artigo 204 onde define entre suas diretrizes a “...participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

No que se refere a dimensão de natureza ética do controle social, o compromisso com “o combate às iniquidades sociais, mais do que um ato de eficácia administrativa, constitui uma responsabilidade moral que nenhum governo sério deve abdicar” (Pereira; Bravo (Org.), 2002, p. 220), ou seja, uma perspectiva de constituição de um futuro comprometido com redução das desigualdades e promoção de justiça social, com vistas a formar cidadãos empenhados com um projeto civilizatório orientado pelos valores efetivos de liberdade e de igualdade de oportunidades. Assim, “projetar as ações, orientando-as para a objetivação de valores e finalidades, é parte da práxis. Afirmar que essa projeção é ética e política significa considerar que a teleologia implica valores e que sua objetivação supõe a política como espaço de luta entre projetos diferentes.” (Barroco, 2001, p. 65). Para tanto, é necessário compreender que o momento ético-político

“(…) não é resultado dum efeito mecânico proveniente de estruturas objetivas, nem se identifica com alguma ideia predeterminada que dirige a história misteriosamente, mas é a expressão mais elevada do projeto hegemônico de sociedade que as classes subalternas são capazes de construir quando se constituem em sujeitos conscientes e ativos. Nesse difícil e complexo processo de subjetivação, as novas forças sociais – a princípio agregadas em sistemas econômico-corporativos – assumem progressivamente atitudes de contraposição à ideologia dominante, até amadurecerem uma visão independente e superior de mundo que unifique os diversos grupos que lutam pela própria afirmação social e política” (Semeraro, 2001, p. 155).

No desenvolvimento de uma gestão democrática, o controle social é concebido como o conjunto de ações que objetivam o monitoramento, a fiscalização e a avaliação sobre condições em que a política pública está sendo constituída, onde a sociedade civil exerce sua influência na formação e execução da agenda governamental para determinada área. Assim, é responsabilidade da sociedade civil intervir na definição de políticas e na fiscalização das ações governamentais. A formação dos Conselhos

“(…) se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública, que poderia ser melhor caracterizada como esfera ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade por meio da representação desta por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical.” (Teixeira apud Campos, 2006, p. 111).

A constituição da esfera pública é parte integrante de uma gestão democrática pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil. É necessário considerar que apesar

do avanço da gestão democrática, e do entendimento do controle social enquanto “possibilidade de ruptura da ‘regulação truncada’ e espaço possível da constituição dos caminhos da ‘regulação na esfera pública’ (...), [sendo a] possibilidade de romper com o caráter privatista, de favorecimento a alguns (...) [sendo] mais do que fiscalização, [constituindo] espaço de ‘câmaras de negociação’ “(Sposati; Lobo, 1992, p. 377).

No campo político-administrativo dos municípios, no que se refere a política pública de assistência social estamos caminhando em lentos passos na busca de acompanhar as modificações propostas para área. É sabido que historicamente a assistência social vinha sendo desenvolvida como uma ação tradicionalmente clientelista, reproduzida pelos ajustes institucionais, com um caráter reforçador da condição de “assistido”, “favorecido”, sem considerar a dimensão de sujeito de direitos, ou seja, de cidadão por parte da população que dela necessitava. E, atualmente, ainda é de fácil reconhecimento traços da fisionomia da assistência social que contribuem para a sua negação no campo dos direitos, tais traços são apontados e identificados como,

“(...) a prática no setor privado, por meio da filantropia e do voluntariado, [que] é bastante antiga; entrada na agenda do Estado de modo subsidiário, tíbio, por iniciativa isolada de cada nível de governo; experiência de gestão marcada pela improvisação, administração frágil, amadora e de precários arranjos técnicos, que operam com poucos recursos humanos, financeiros e materiais; organização da dinâmica da atenção centrada na lógica dos necessitados, da meritocracia e da seleção dos mais pobres; predomínio de respostas emergenciais, segmentadas, fragmentadas e moralizadoras de condutas individuais; área que se desenvolveu com baixo conteúdo próprio, como retaguarda de outras políticas sociais; alcunha de prática complementar e transversal às demais áreas sociais; campo típico e proeminente de ações clientelistas e patrimonialistas; campo de reprodução de cultura despolitizadora de seu vínculo com expressões da questão social; reprodutora do estigma de subalternidade, cuja identidade política a vinculou como lugar do pobre e da pobreza; área com dificuldade em aliançar a identidade de política social setorial” (Nozabielli, 2008, p. 18).

É também comum a confusão entre assistência social e ajuda aos necessitados, através de benesses, caridade da igreja, práticas assistencialistas ou outras ações pontuais que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade. Ou seja, existem características históricas da assistência social enquanto

prática que atravessaram séculos e fronteiras, interferindo na própria organização social a partir da relação que é estabelecida com o trabalho. Boschetti (2003, p. 48; 49) destaca que,

“(...) a primeira característica sublinhada por Castel, (...), é que a assistência social, mesmo quando ainda não tinha o status de direito, resulta da construção de um conjunto de práticas com função protetora, integradora e preventiva, que se inicia em sistemas relacionais comunitários (família, vizinhança, trabalho), sob a ótica da benemerência, mas que vai se deslocando destas relações e origina estruturas de atendimento privado e público cada vez mais complexos e sofisticados. Ou seja, a assistência social como política pública guarda traços das primeiras medidas filantrópicas, o que ajuda a explicar a insistente permanência de confusão entre assistencialismo, assistência e benemerência.”

No âmbito da política de assistência social o controle social possui fundamentos legais e legítimos para ser exercido pela sociedade civil. É possível identificar sua legalidade através da Constituição de 88, artigo 204, que destaca a participação da população na formulação e no controle das ações; no artigo 31, que determina que “as contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o que poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”; na lei de responsabilidade fiscal (lei complementar nº 101/2000) que aponta os instrumentos de transparência da gestão fiscal por meio do incentivo a participação popular e realização de audiências públicas. Porém, apesar deste aparato legal,

“(...) na denominada rede de prestação de serviços assistenciais no Brasil ainda predomina a presença de uma significativa fração da sociedade civil com forte experiência assistencialista e inquestionável disposição para o trabalho de prestação de serviço como atividade auxiliar ao Poder Executivo. Esta é uma herança cultural que precisamos pautar com urgência, em nossos debates. Esta ação mais executiva e menos propositiva e fiscalizadora por parte da sociedade civil fortalece o ethos que identifica e assemelha assistência social com assistencialismo, com caridade, ou manifestação de boa vontade, elidindo, assim, a substantividade do novo paradigma que a define como direito de cidadania e parte integrante da seguridade social (...).” (Campos, 2006, p. 108; 109).

Essas características, que ainda se fazem presente nos quadros de representantes da sociedade civil, e até mesmo dos representantes governamentais, terminam por

dificultar o desenvolvimento do controle social e constituindo importantes limites no cotidiano dos Conselhos. Correia (2002, p. 132) destaca que,

“(...) a ingerência política na escolha dos conselheiros; falta de informação dos conselheiros; desarticulação com suas bases; pouca força de mobilização das entidades representadas, que por sua vez é reflexo da desmobilização da sociedade; cooptação de lideranças em troca de favores; pouca transparência dos gestores no uso dos recursos; manipulação dos Conselhos/conselheiros para legitimar gestões; pouca visibilidade das ações dos Conselhos; [e o] descumprimento das suas deliberações por parte dos gestores;”

formam um rápido panorama de alguns dos limites para a efetivação do controle social. Nas entrevistas realizadas para este estudo, os sujeitos apontaram que os limites por eles encontrados para a realização do controle social se materializam através do

“(...) esvaziamento dos Conselhos por parte do poder público; da falta de capacitação dos conselheiros; da falta de articulação dos conselheiros com suas bases; da desarticulação entre profissionais e usuários; do atrelamento/cooptação dos Conselhos ao governo; do predomínio de práticas clientelistas; da não execução por parte do poder público das deliberações do Conselho; da desmobilização dos movimentos populares; da falta de assessoria para os Conselhos; e da fragmentação das políticas públicas” (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012); (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012); (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012).

As limitações para o exercício do controle social, apresentadas pelos sujeitos deste estudo, se configuram enquanto empecilhos reais e que se apresentam cotidianamente esbarrando na concretização do que propõe as legislações referentes a política de assistência social. As legislações deveriam assegurar melhores recursos e meios para o exercício do controle social, pois considerando que o artigo 5º da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas possui como diretriz a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, e em seu artigo 18 aponta que compete ao Conselho “acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados”; a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS informa que “no exercício de suas atribuições, os Conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial”, e define as conferências de

assistência social como “instâncias que tem por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2012, p. 48; 49), dar concretude ao que os instrumentos normativos da assistência social propõem ainda se coloca como algo desafiador no interior dos Conselhos municipais de assistência social.

No decorrer da construção da assistência social enquanto política pública, o controle social tem presença constante enquanto uma preocupação legítima e como mais um desafio a ser vencido. As normas operacionais básicas do SUAS, em todas as suas versões, trataram da questão do controle social. A partir do estudo realizado por Sindely Alchorne (2012, p. 52; 53) é possível destacar o caminho do controle social construído através das normas operacionais, assim, a

- NOB/SUAS de 1997 – “adota como um dos requisitos o fortalecimento da participação da sociedade, por meio dos Conselhos e aponta como uma das condições de eficácia e eficiência a criação, capacitação e fortalecimento desses espaços”;
- NOB/SUAS de 1998 – “apresenta um item sobre competências das instâncias de negociação e decisão: Conselhos de Assistência Social; Comissões de Gestão. Devem buscar a negociação e o ‘consenso’”;
- NOB/SUAS de 2005 – “amplia a atuação das instâncias de articulação e dos Conselhos de Assistência Social, considerando-os instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo de gestão do SUAS;”
- NOB-RH/SUAS de 2006 – “apresenta um item específico sobre Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.”
- NOB/SUAS de 2012 – apresenta a questão do controle social no “Capítulo IX – Controle Social do Sistema Único de Assistência Social” (BRASIL, 2012, p. 9), no qual realiza abordagens, em seções e subseções, das seguintes questões: conferência de assistência social; Conselho de assistência social; planejamento das responsabilidades dos Conselhos de assistência social; responsabilidades dos entes federativos com o controle social; e, participação dos usuários no sistema único de assistência social.

A NOB/SUAS/2012 também ressalta que “a participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo” (BRASIL, 2012, p. 47). Assim, para a efetiva democratização da assistência social, enquanto política pública que viabilize a emancipação dos sujeitos, é necessário, entre outras coisas, que a gestão democrática desta política garanta a participação efetiva da sociedade para o exercício do controle social nos espaços dos Conselhos. Para tanto, é necessário o desenvolvimento de política de capacitação permanente para conselheiros dentro de uma perspectiva crítica e propositiva; a busca de estratégias que garantam maior interação entre conselheiros e suas bases representativas; a garantia de equipe técnica para assessorar as tomadas de decisões que exigem conhecimentos especializados; o fortalecimento da sociedade civil através de sua participação ativa na interlocução com o governo assegurando diálogo e marcando presença nas agendas governamentais. Desta forma, concordando com Campos,

“(…) mesmo reconhecendo que o controle social nesta perspectiva é uma prerrogativa da sociedade civil, a adesão dos governantes ao empreendimento que constrói a nova assistência social é uma condição indispensável. A construção de uma sociedade democrática não pode dispensar o envolvimento de lideranças políticas investidas de poderes institucionais. É indiscutível que a superação do autoritarismo presente nas práticas assistencialistas ocorrerá, com maiores facilidades, nas cidades e estados em que os governantes aspiram e atuam em favor da constituição de espaços de participação e da efetivação dos direitos sociais.” (2006, p. 116)

Apesar de se configurar como um grande desafio, o exercício do controle social a cada dia que passa torna-se uma necessidade mais urgente na sociedade brasileira. Mesmo considerando que “não cabe a ilusão infantil de imaginar governantes inteiramente subordinados às deliberações da sociedade nos espaços dos Conselhos e conferências de assistência social (...), não há condicionantes institucionais que obstruam, do ponto de vista político, a emergência de gestões participativas em nossa sociedade,” portanto, o exercício do controle social através dos Conselhos constitui uma possibilidade real para a sociedade brasileira realizar mudanças na dinâmica da gestão pública. Assim, mesmo frente a tantas limitações e investidas para que não funcione, ainda é possível afirmar que este “é um desafio realizável” (Campos, 2006, p. 119).

3.3 – O Espelho: o apoio à qualificação do controle social na gestão da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro, presença do Conselho Estadual de Assistência Social.

Como já abordado, a redemocratização do Estado foi marcada pela Constituição Federal de 1988 e por muitas lutas no interior da sociedade brasileira. A década de 1980 foi marcada por um contexto de garantia de direitos civis, políticos e sociais que apontaram para abertura de espaços de participação da sociedade civil nas ações desempenhadas pelo Estado, neste período a assistência social transita formalmente da posição de “ajuda aos necessitados”¹⁰⁰ para o campo dos direitos.

Neste contexto, a participação popular é consagrada pelos artigos constitucionais, os quais declaram que a seguridade social brasileira deverá ser organizada pelo poder público, respeitando o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (art. 194, VII); a saúde deverá ter suas ações desenvolvidas no âmbito do SUS tendo como uma de suas diretrizes a “participação da comunidade” (art. 198, III); a assistência social terá como uma das diretrizes para suas ações a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204, II). Dessa maneira, a participação direta da sociedade civil assume significativa posição para a efetivação dos direitos sociais e os Conselhos de políticas sociais constituem o principal canal condutor para a participação e a realização do controle social.

É necessário considerar que os Conselhos são esferas democráticas, que agregam sujeitos coletivos com visões e interesses plurais, que possuem uma dinâmica de funcionamento envolvendo diálogos, lutas, negociações, parcerias, alianças e acordos na perspectiva da construção de consensos para melhor encaminhamento da assistência social enquanto política pública. Nesta perspectiva, os Conselhos constituem órgãos fiscalizadores no âmbito do exercício do controle social.

¹⁰⁰ Merece lembrar do fato de que até a Constituição de 1988 o acesso às medidas de proteção social era destinado apenas aquela parcela da população formalmente inserida ao mercado de trabalho, a denominada “cidadania regulada”, àqueles que não se encontravam no mercado formal de trabalho era destinado a assistência social com o caráter de ajuda aos necessitados através de programas pontuais destinados aos destituídos.

A existência dos Conselhos pauta-se, primeiramente, na Constituição Federal de 1988, a qual definiu que as ações governamentais deverão ter como base a participação da população na formulação e no controle da política de assistência social. Após a Loas a organização da assistência social passou a se basear na descentralização político-administrativa; na municipalização; na participação da população na formulação das políticas e no controle das ações do Estado e na primazia da participação do Estado na condução da política. A partir de então o surgimento dos Conselhos potencializou a aproximação da sociedade civil com a administração pública e, desta forma, contribuiu para um processo de inibição, ou enfraquecimento, de práticas clientelistas, possibilitando ainda maior transparência e acesso a gestão da política de assistência social.

Os Conselhos de política pública são considerados como conquistas da sociedade civil, pois possibilita a participação ativa de representantes da sociedade civil dispostos a enfrentar o desafio de lutar para a realização dos interesses da população de forma a responder suas necessidades mais prementes. Apesar da chamada a existência dos Conselhos ter sido marcada pela exigência para repasse de recursos financeiros, junto com a construção dos planos e a instituição dos fundos, não é possível desconsiderar que sua existência reflete o grande passo dado pela sociedade civil em a luta pela garantia de direitos. Neste sentido, são também lugar de disputa de poder e de contexto permeado por conflitos, uma vez que se constituem enquanto espaços plurais e democráticos onde tanto o poder público quanto a sociedade civil ocupam e possuem o mesmo espaço, com a possibilidade de um mesmo nível de participação, podendo apresentar posicionamentos diferenciados acerca da política de assistência social e viabilizar

“(…) as demandas sociais com o compromisso da realização das necessidades da população, embasado na diretriz do dever do Estado e do direito do cidadão. (...) [tornando] visível a reivindicação e a existência do excluído como substrato para formulação da decisão política, reconstruindo conceitos que levam à essa reformulação, reconhecendo o ponto de vista do mesmo” (Battini, 1998, p. 36).

De acordo com os dados apresentados pela Pesquisa dos Municípios Brasileiros – MUNIC/2012, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, existem no Brasil 5.565 municípios,¹⁰¹ dos quais 5.527 manifestam contar com Conselho

¹⁰¹ “O Brasil ganhou 5 municípios novos no dia 1º de janeiro de 2013. São eles: Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul. Com a nova aquisição, o Brasil passou a ter 5.570 municípios.”

Municipal de Assistência Social. Dos municípios que confirmam a instalação de Conselho Municipal de Assistência Social, 93% manifestam que seu caráter é deliberativo. Isto significa que é possível supor uma horizontalização dos processos decisórios da política de assistência social, porém sua efetivação nesse nível ainda se encontra distanciada da realidade desses espaços, uma vez que “não há estruturas jurídicas que deem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos Conselhos” (Gohn, 2007, p. 91), e em 99% sua composição é paritária porque compartilhada entre poder público e sociedade civil, apesar de quase todos os Conselhos serem paritários, essa questão não deve ser apreciada apenas como uma questão numérica,

“(...) mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc. A disparidade de condições para participação em um Conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos Conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados nem contam com estrutura própria.” (idem, p. 92).

Esses resultados, são considerados pelos pesquisadores do IBGE como “um percentual elevado” que indica a “participação do cidadão na gestão da política, como previsto na Constituição Federal e na LOAS.” (IBGE/MUNIC2012, 2013, p. 123). É necessário salientar que há realmente com os Conselhos instalados um espaço reconhecido e institucionalizado para participação social, porém, os dados aferem somente quantidades de possibilidades de participação social na política, e indicam que elas são numericamente expressivas, o que já é um bom começo, uma vez que teoricamente, ou em âmbito legal,

“(...) a composição do Conselho indica se existe participação da sociedade civil na elaboração e implementação da política de assistência social, na fiscalização do uso correto dos recursos e no controle das ações do poder público municipal para atender às prioridades de sua região” (IBGE/MUNIC 2012, 2013, p. 123).

A MUNIC/2012 destaca que 99,3% dos municípios com Conselhos de assistência social se reuniram pelo menos uma vez nos últimos doze meses e considera que a frequência das reuniões pode ser parâmetro para verificação do grau de comprometimento dos Conselhos com a implementação das políticas ligadas à assistência social. A realização de reuniões para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao exercício do controle social é etapa fundamental para a realização das atribuições e competências que pertencem ao Conselho, pode-se dizer que é o primeiro passo, ou a condição primeira para qualquer outro tipo de atividade, mas a garantia de reunião mensal, por si só, não basta para considerar comprometimento do Conselho com a implementação de políticas vinculadas a assistência social.

Segundo os dados fornecidos pela Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Perfil dos Estados Brasileiros 2013 – ESTADIC/2013, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, todas as 26 Unidades da Federação possuem Conselhos Estaduais de Assistência Social, com recursos orçamentários estaduais para apoio de seu funcionamento conforme preconiza a NOB/SUAS; assim também como realizam acompanhamento das gestões municipais no seu âmbito de atuação.

De acordo com dados de 2010 do IBGE, o Rio de Janeiro é o segundo estado brasileiro com maior densidade demográfica. Possui uma população estimada para 2014 de 16.461.173 habitantes, em uma extensão territorial de 43.696.054 km² ocupada pelos 92 municípios, cujos os portes variam entre pequeno, médio, grande e metrópole.

A gestão estadual da política de assistência social é de responsabilidade da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH, sob a qual está a Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão (SSASDG), cuja responsabilidade é de consolidar, por meio de três superintendências, a Gestão do SUAS, a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. A ela compete organizar, formular a política; coordenar e monitorar o SUAS em âmbito estadual; prestar apoio técnico, operacional e financeiro aos municípios para a prestação de serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial, e da concessão de benefícios, entre os quais os procedentes de programas de transferência de renda.

A gestão estadual tem papel central na capacitação de gestores, trabalhadores, técnicos, administrativos de nível superior, de nível médio como dos conselheiros de assistência social. Portanto a qualificação do controle social na política de assistência

social deve contar com o desempenho e compromisso não só de cada gestão municipal como das gestões estaduais.

No estado do Rio de Janeiro, o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS teve seu início no ano de 1996¹⁰². É um órgão de deliberação colegiada, com composição paritária entre governo e sociedade civil, vinculado à Secretaria de Estado de Ação Social. O caráter do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro é normativo, regulador, e fiscalizador da política de assistência social a nível estadual¹⁰³. Dessa forma,

“É importante destacar que a lei federal preconiza seu caráter deliberativo, parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e os constitui como novos atores deliberativos e paritários. Apesar disso, vários pareceres oficiais tem assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos Conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. (...). É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os Conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.” (Gohn, 2007, p. 88; 89).

Face ao controle social uma das atribuições do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro – CEAS/RJ é a de estimular a criação, o funcionamento dos Conselhos municipais de assistência social no estado, assessorando-os quanto à sua forma de organização e operacionalização. A questão de criação de Conselhos não se coloca entre os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro mas sim, sua dinamicidade e qualificação. Portanto, o ponto a destacar diz respeito às formas de presença da gestão estadual no apoio e qualificação dos Conselhos municipais.

¹⁰² Instituído pela Lei Estadual nº 2.554, de 14 de maio de 1996.

¹⁰³ De acordo com o seu Regimento Interno, “Art. 1º – O Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, instituído pela lei Estadual nº 2.554, de 14 de maio de 1996, é órgão de deliberação colegiada, normativo, regulador, consultivo e fiscalizador da Política Estadual de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, vinculado à Secretaria de Estado de Ação Social, tendo seu funcionamento regido por este Regimento, devendo o Poder Executivo viabilizar-lhe dotação de recursos financeiros próprios e os meios, quanto a pessoal, material e infraestrutura, assegurando-lhe condições para o funcionamento pleno, em conformidade com as atribuições outorgadas no art. 2º deste Regimento.” Documento disponível no site oficial da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH. Cf. www.rj.gov.br

A Resolução nº 8, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, de 14/07/2010, estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do SUAS, e aponta que o acompanhamento municipal pela gestão estadual deverá verificar:

- a- “o alcance ou não das metas de pactuação nacional;
- b- os indicadores de gestão;
- c- a observância ou não, das normativas do SUAS.”¹⁰⁴

por consequência é de se esperar que os municípios tenham em sua gestão da política anuais definidas em seu plano, indicadores de gestão e conhecimento das normas com sua operacionalização nos processos de gestão adotados.

De acordo com a ESTADIC/2013, e seguindo as orientações da referida resolução, o CEAS/ Rio de Janeiro utiliza como instrumentos e estratégias para o acompanhamento da gestão municipal:

- a- visitas técnicas periódicas e planejadas;
- b- contatos telefônicos periódicos, planejados e esporádicos;
- c- sistema de informação próprio;
- d- sistema de informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Estas informações genéricas da ESTADIC não permitem porém saber os resultados obtidos com essas aproximações, o significado de periodização, o motivo das visitas, entre outras questões.

A SEASDH elaborou o Plano Estadual de Capacitação Permanente do SUAS (2012-2015)¹⁰⁵ buscando responder as exigências dos instrumentos normativos da política de assistência social e desenvolver um processo de educação permanente que contribua para avançar e consolidar o SUAS, valorizando os trabalhadores e qualificando os serviços e benefícios no estado do Rio de Janeiro.

Todos os municípios do estado estão habilitados na Gestão do SUAS, isto é, todos possuem Conselho, Plano, Fundo e CRAS em funcionamento com equipe básica. Dois

¹⁰⁴ Cf.: Brasil. Diário Oficial da União – seção 1. Brasília, n. 151, segunda-feira 9 de agosto de 2010.

¹⁰⁵ BRASIL. Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH. **Plano Estadual de Capacitação e Educação Permanente do SUAS 2012-2015**, Rio de Janeiro, 2012a. Disponível no site da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH, do estado do Rio de Janeiro. www.rj.gov.br

terços deles ou sessenta encontram-se em Gestão Básica e um terço ou 32 municípios em Gestão Plena.

Quadro 2: Requisitos para Estabelecer os Níveis de Gestão dos Municípios Brasileiros na Gestão do SUAS – Sistema Único De Assistência Social. NOB-SUAS -2005 - MDS/SNAS/CNAS. BRASIL.

GESTÃO INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Ter Conselho, plano e fundo – CPF; • Alocar e executar recursos financeiros no fundo.
GESTÃO BÁSICA	<ul style="list-style-type: none"> • Ter Conselho, plano e fundo – CPF; • Alocar e executar recursos financeiros no fundo; • Ter CRAS – de acordo com o porte do município; • Estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos benefícios eventuais; • Prioridade de acesso aos beneficiários do PBF; • Diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social; • Manter secretaria executiva no Conselho de assistência social, com responsável de nível superior, podendo ser compartilhado com o órgão gestor em municípios de portes I e II; • Ter Conselhos funcionando (CMAS, CMDCA e CT).
GESTÃO PLENA	<ul style="list-style-type: none"> • Ter Conselho, plano e fundo – CPF; • Alocar e executar recursos financeiros no fundo; • Ter CRAS – de acordo com o porte do município; • Estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos benefícios eventuais; • Prioridade de acesso aos beneficiários do PBF; • Diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social; • Manter secretaria executiva no Conselho de assistência social, com responsável de nível superior; • Ter Conselhos funcionando (CMAS, CMDCA e CT); • Ter sistema municipal de monitoramento e avaliação por nível de proteção social; • Declarar a capacidade instalada na proteção social de alta complexidade; • Cumprir pacto de resultados; • Ter gestor do fundo nomeado e lotado no órgão gestor da assistência social; • Política de recursos humanos com carreira para servidores públicos na área da assistência social.

Fonte: NOB/SUAS/2005

Quadro 3: Responsabilidades Municipais por Nível de Gestão do SUAS. Sistema Único de Assistência Social. NOB-SUAS -2005 -MDS/SNAS/CNAS. BRASIL.

INICIAL	BÁSICA	PLENA
<ul style="list-style-type: none"> • Municiar com dados a rede SUAS; • Inserir famílias mais vulneráveis no Cadastro Único; • Preencher o plano de ação no SUAS-Web; • Apresentar relatório de gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municiar com dados a rede SUAS; • Inserir famílias mais vulneráveis no Cadastro Único; • Preencher o plano de ação no SUAS-Web; • Apresentar relatório de gestão; • Participar da gestão do BPC; • Participar de ações (locais, regionais, estaduais) para atenção às demandas de média e alta complexidade; • Supervisionar rede própria e conveniada; • Criar o vínculo SUAS com as entidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municiar com dados a rede SUAS; • Inserir famílias mais vulneráveis no Cadastro Único; • Preencher o plano de ação no SUAS-Web; • Apresentar relatório de gestão; • Participar da gestão do BPC; • Participar de ações (locais, regionais, estaduais) para atenção às demandas de média e alta complexidade; • Supervisionar rede própria e conveniada; • Criar o vínculo SUAS com as entidades; • Executar programas e projetos de inclusão produtiva; • Implantar programas de capacitação; • Programa ampliado de CREAS; • Vínculo SUAS com entidades parceiras; • Avaliação de resultados.

Fonte: NOB/SUAS/2005.

No que se refere à política de capacitação dos trabalhadores do SUAS, o CEAS/Rio de Janeiro informou através da ESTADIC/2013 que:

- possui plano de capacitação;
- ofertou capacitação introdutória;
- ofertou cursos de atualização aos conselheiros estaduais e municipais;
- ofertou cursos para os técnicos estaduais de nível superior;
- ofertou cursos para gestores municipais e técnicos de nível superior das prefeituras abordando os seguintes temas: introdução ao plano nacional de assistência social; organização e serviços da proteção social básica; organização e serviços da proteção social especial; gestão e financiamento do plano nacional de assistência social; e, controle social.

O Plano Estadual de Capacitação Permanente do SUAS (2012-2015) estabelece que os cursos de capacitação deverão ser realizados a partir dos resultados de levantamentos de demandas regionais ou diagnóstico regional, para que seja possível organizar os conteúdos para a capacitação, pois estes deverão variar de acordo com as necessidades apresentadas por cada região.

Para além da capacitação o Plano declara compromisso com a educação permanente a qual possui como foco central a problematização do trabalho cotidiano, a partir da realidade existente, das demandas oriundas do dia a dia da própria equipe de trabalho do SUAS. Portanto,

“(....) a educação continuada deve estar articulada a estratégia de educação permanente, ou seja, o trabalhador social ao realizar esses cursos de capacitação (Aperfeiçoamento, Especialização ou Mestrado Profissional), deve ter o compromisso com a produção de conhecimento voltado para as necessidades do dia a dia do trabalho na instituição.” (BRASIL, 2012a, p. 55).

Os cursos previstos no Plano Estadual de Capacitação Permanente do SUAS (2012-2015) são ofertados nas seguintes modalidades:

1. Capacitação para agendas pactuadas – destinado a todos os públicos previstos na PNC/SUAS, aborda conteúdo específicos e conjunturais que exigem instruções e orientações relativos à assistência social;
2. Curso de nivelamento – voltado para todos que fazem parte da SEASDH e das secretarias municipais, configura-se como uma capacitação

introdutória para nivelamento de conteúdos essenciais da PNAS e do SUAS;

3. Curso de atualização – destinado aos gestores, técnicos de nível superior e trabalhadores de nível médio que já atuam no Sistema; possui carga horária de 40 a 100 horas que deverá ser estabelecida de acordo com a necessidade de conteúdos e objetivos do curso;
4. Curso de aperfeiçoamento – destinado aos gestores, coordenadores de CRAS, CREAS, CREPOP, trabalhadores dos serviços e benefícios e trabalhadores das Secretarias Executivas dos Conselhos, a carga horária mínima é de 180 horas. O objetivo do curso deve responder as competências e exigências dos cargos, articulando conhecimentos, habilidades e atitudes dos trabalhadores sociais, também deve considerar em seu conteúdo o grau de conhecimento dos candidatos do curso;
5. Curso de Especialização (lato sensu) – direcionado aos trabalhadores com nível superior dos municípios, estados, Distrito Federal e da União, prioritariamente aos gestores e técnicos da SEASDH e municípios; requer carga horária mínima de 360 horas e realização de trabalho final de conclusão de curso; objetiva aprofundar conhecimentos técnicos do profissional de acordo com a formação profissional e atuação no âmbito do SUAS. Deverá ser oferecidos pelas IES;
6. Mestrado profissional – direcionado para a produção de conhecimento para o SUAS, possui o objetivo de proporcionar o desenvolvimento de estudos que respondam as necessidades do trabalho e da intervenção profissional cotidiana. Deverá ser oferecidos pelas IES.

Além de definir as modalidades de cursos, o Plano Estadual de Capacitação Permanente do SUAS (2012-2015) informa que

“(…) há uma expectativa de que os trabalhadores sociais capacitados possam se transformar em agentes para a difusão de procedimentos modernos da gerência pública e de atendimento comprometidos com a efetividade e eficácia lastreada nas diretrizes da justiça social e garantia dos direitos,” (BRASIL, 2012a, p. 55)

Nesses termos, os dados apresentados pela ESTADIC/2013 quanto ao Plano Estadual de Capacitação Permanente do SUAS (2012-2015) permitem supor que o CEAS/ Rio de Janeiro tem efetivado de forma significativa o fortalecimento dos

Conselhos Municipais e Estadual de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro. O Plano revela conteúdos de compromisso para potencialização do domínio de informações, argumentos, e elementos habilitadores de condições participativas dos conselheiros para uma participação efetiva.

Reforça essa percepção o a afirmação no plano de que o acompanhamento realizado é um veículo para a qualificação da participação crítica e propositiva das representações que atuam nos Conselhos Municipais de Assistência Social dos noventa e dois municípios do estado do Rio de Janeiro.

Apesar da declaração em texto de que ocorrem investimentos em capacitação de conselheiros e trabalhadores nos últimos anos com o objetivo de promover o “fortalecimento do compromisso ético-político e a direção teórico-metodológica do trabalho dos gestores, técnicos e conselheiros” (BRASIL, 2012a, p. 48), é necessário avaliar e socializar os seus resultados e impactos reais na política de assistência social, principalmente ao considerar que

“(....) um dos grandes desafios tem sido a implantação de projetos de capacitação que sejam continuados e que trabalhem articuladamente as dimensões técnica, política e ética requeridas no exercício da participação em espaços públicos, nos quais forças conservadoras atuam fortemente no sentido de manipulação e cooptação políticas” (Raichelis, 2006, p. 114).

É necessário mais que isso. Quais temáticas são discutidas? Há compreensão das questões por parte de todos os conselheiros, ou o que predomina são aprovações de contas sem entendimentos do que se está fazendo? Há frequência dos conselheiros? Há capacitação? Enfim, são inúmeras as variantes que podem, e devem, ser consideradas para mensurar se há, ou não, comprometimento para fortalecer a política de assistência social através dos Conselhos de assistência social.

3.4 – O ESPELHO: o território na condição de chão da política de assistência social

A política de assistência social se efetiva numa perspectiva socioterritorial, uma vez que sua intervenção, ou a constituição de sua existência, ocorre nas capilaridades dos territórios, exigindo um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações usuárias dos serviços proporcionados por ela e a partir dela.

A concepção de assistência social na PNAS/04 incorporou a vertente territorial como um dos principais pressuposto e eixo da gestão. A territorialização é um processo de conhecimento de determinada realidade orientado para a compreensão da história de um contexto; para a análise das desigualdades; comparação de situações; formulação de problemas; tomadas de decisões; proposição de soluções e de avaliação de resultados. Segundo Milton Santos,

“(...) as grandes contradições de nosso tempo passam pelo uso do território. Na democracia de mercado, o território é o suporte de redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoísticas (do ponto de vista dos atores hegemônicos), as verticalidades; enquanto as horizontalidades, hoje enfraquecidas, são obrigadas, com suas forças limitadas, a levar em conta a totalidade dos atores. A arena de oposição entre o mercado – que singulariza – e a sociedade civil – que generaliza – é o território, em suas diversas dimensões e escalas. Por enquanto, o lugar – não importa sua dimensão – é a sede dessa resistência da sociedade civil, mas nada impede que aprendamos as formas de estender essa resistência às escalas mais altas. Para isso, é indispensável insistir na necessidade de conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico desse seu aspecto fundamental que é o território (o território usado, o uso do território). Antes, é essencial rever a realidade de dentro, isto é, interrogar a sua própria constituição neste momento histórico.” (2008, p. 143).

Assim, no campo das políticas sociais a questão do território tem sido objeto de discussão, uma vez que elas “se defrontam com o desafio de intervir para a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, bem como para reduzir as desigualdades socioterritoriais, sem perder os vínculos com as particularidades e diversidades locais” (Koga; Nakano, 2006, p. 99), e entendendo o território como instrumento fortalecedor da democratização, por ser um espaço dinâmico de confronto cotidiano das necessidades e possibilidades dos sujeitos; e considero ser “o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social” (Santos, 2008, p. 137), ou seja, ele só se torna um conceito utilizável quando é considerado a partir de seu uso, quando é abordado é necessário que seja considerado aqueles atores que dele se utilizam.

“Dirce Koga afirma que ‘os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de

exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais' (apud PNAS, 2004, p. 44).”

A base de organização do SUAS, de acordo com a PNAS (2004), está pautada nas capilaridades dos territórios. Os municípios passam a ser caracterizados de acordo com o porte demográfico e outros indicadores socioterritoriais, possibilitando pensar a política pública a partir do território e construir ações territorialmente definidas, considerando os usuários que delas necessitam, sua diversidade, complexidade, cobertura e seu financiamento. Assim, a utilização do território como base de organização do SUAS, não se reduz a instância municipal. “A vertente territorial traz determinantes às dinâmicas de coordenação, regulação, formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, nas diferentes instancias de gestão governamental.” (Nozabielli, 2008, p. 73).

A PNAS (2004) define os municípios, como forma de caracterização dos grupos territoriais, em municípios de pequeno, médio e grande porte, conforme utilização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e agrega outras referências de análises realizadas pelo Centro de Estudos da Metrópole, vinculado ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, na definição das metrópoles.

Quadro 4: Quantidade de Municípios Brasileiros por porte Populacional de acordo com Critérios da PNAS-04. Brasil.2012. IBGE/MUNIC 2012.

Classificação dos Municípios	População	Número de Municípios	%
Pequeno Porte I	Até 20.000 habitantes	3896	72,96
Pequeno Porte II	De 20.001 a 50.000 habitantes	1054	17,50
Médio Porte	De 50.001 a 100.000 habitantes	327	5,47
Grande Porte	De 100.001 a 900.000 habitantes	250	3,80
Metrópole	Superior a 900.000 habitantes	38	0,27
Total		5.565	100

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC/2012).

Milton Santos (2008) aponta que a maioria de estudos urbanos, em países subdesenvolvidos, se interessa preferencialmente por cidades grandes, porém destaca que as cidades pequenas, que ele denomina de cidades locais¹⁰⁶, merecem o mesmo interesse. Ele esclarece que “quando se fala de cidades pequenas, a noção de volume da população vem logo à mente” (idem, p. 86).

A municipalização da gestão das políticas sociais faz parte dos processos de luta dos movimentos sociais por um Estado de direito. Apesar de ser lugar comum a confusão da municipalização com a descentralização neoliberal, a qual dilui as responsabilidades do Estado, transferindo-as para os municípios e assim aumentando a responsabilidade da família, da sociedade e do mercado, constituindo a passagem das “lógicas do Estado’

¹⁰⁶ “A cidade local facilita o acesso da população aos bens e serviços, embora isso se faça a um preço mais elevado que nos centros de nível superior. Seja qual for a sua localização, a cidade local sempre se acha na periferia do sistema urbano. Esta situação significa que o indivíduo se encontra em uma posição desfavorável como produtor e como consumidor. Sob esse aspecto, E. A. Johnson teria razão ao falar de um dualismo espacial entre cidades grandes e pequenas, se os dois fenômenos não fossem outra coisa senão o resultado da ação das mesmas forças. Não há dualismo, mas contraste. Entretanto, as cidades locais desempenham um importante papel junto às zonas de produção primária, as quais permitem um consumo mais próximo daquele do resto da população do país, provocando, como feedback, a expansão da economia urbana. O que importa agora é preservar o papel das cidades locais, sem todavia consagrar e conservar disparidades, e integrar essas cidades em um mecanismo de crescimento que seja geral e não seletivo.” (Santos, 2008, p. 91; 92).

para as ‘lógicas da Sociedade Civil’¹⁰⁷; a municipalização aqui é concebida como aquela que permite maior presença da sociedade nas decisões e rompe com o monopólio das decisões pelo governo.

De acordo com Sposati (apud Nozabielli, 2008), mesmo com a presença de um modo residual de tratamento aos municípios pelos governos federal e estaduais, é a partir dos municípios que efetivamente são construídos os avanços na política de assistência social.

A caracterização dos municípios brasileiros realizada na Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 12), permite o reconhecimento de que a desigualdade socioterritorial do país se reproduz na dinâmica das cidades, destacando que “a dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles.” Os dados apresentados na PNAS (2004) permitem uma análise situacional global e sugerem a necessidade de confrontá-los com a realidade nos municípios e/ou *cidades locais*.

A divisão dos municípios em “portes” constitui uma das bases de organização do SUAS, e dessa forma, contribui para traçar algumas características relevantes dos municípios, a fim de instruir leituras ampliadas da realidade, assim como conduzir investigações aos territórios. A classificação dos municípios tem o propósito de instituir a organização do SUAS de acordo com o porte municipal, conforme demonstra o quadro a seguir.

¹⁰⁷ Cf. (Montaño, 1999).

**Quadro 5: Padrão da Rede Socioassistencial a partir do Porte do Município.
PNAS/04.MDS/SNAS/CNAS.Brasil.2004.**

Características Gerais		Características das Demandas	Características das Necessidades
Pequeno I	<ul style="list-style-type: none"> • 72,96% dos municípios brasileiros. 	<ul style="list-style-type: none"> • 90,46% das cidades brasileiras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Possui como referência municípios de maior porte da mesma região; • Necessita de rede simplificada e reduzida de serviços socioassistenciais; • Conta com a referência de serviço de proteção especial da região.
Pequeno II	<ul style="list-style-type: none"> • 17,50% dos municípios brasileiros. 		<ul style="list-style-type: none"> • Mesmas demandas dos municípios de Pequeno Porte I.
Médio	<ul style="list-style-type: none"> • Precisa contar com a referência de municípios de grande porte para questões mais complexas; • Possui maior autonomia na estruturação de sua economia; • Conta com maior oferta de comércio e serviços; • Sédiam algumas indústrias de transformação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Possui maior probabilidade de demandas na área de proteção especial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redes mais amplas de serviços de assistência social, particularmente na proteção básica.
Grande	<ul style="list-style-type: none"> • São mais complexos em sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços especializados; • Contém mais infraestrutura; • Oferecem maior número de serviços públicos; • Concentram mais oportunidades de emprego; 	<ul style="list-style-type: none"> • Grande demanda por serviços de várias áreas de políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rede socioassistencial mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica e ampla rede de proteção especial.
Metrópole	<ul style="list-style-type: none"> • Idem aos municípios de Grande Porte; • Forte ausência de serviços do Estado nos chamados territórios de fronteiras (zonas de limites que configuram a região metropolitana); • Corresponde a 38 cidades; • 0,27% das cidades brasileiras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Idem ao município de Grande Porte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Idem ao município de Grande Porte.

Fonte: Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

Todos os municípios brasileiros, independentemente de seu porte, devem oferecer ações de proteção social básica de assistência social, conforme explicitado na PNAS/2004 e demonstrado no quadro anterior.

De acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 15), o conteúdo do SUAS e de sua regulação é sustentado por um pacto federativo que contém diversas dimensões que devem receber tratamento objetivo no processo de gestão. São elas:

- “O conhecimento da realidade municipal, do Distrito Federal, estadual e nacional, quanto a presença e a preservação de riscos e vulnerabilidades sociais da população;
- A distância entre a demanda de proteção social em face da rede socioassistencial existente e entre esta e aquela que se busca alcançar com a implementação do SUAS;
- A construção gradual de metas nos planos municipais, do Distrito Federal, estaduais e federal;
- O trato igualitário e equitativo dos municípios, dos estados e regiões nacionais e das microrregiões dos estados;
- A defesa dos direitos socioassistenciais;
- O padrão de financiamento e o controle social.”

Mesmo com a NOB/SUAS 2012 já em vigor, a NOB/SUAS 2005 mantém-se atual em diversos aspectos. A nova norma informa que uma das necessidades de aprimoramento se localiza no processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão: inicial, básica ou plena. A NOB/SUAS 2012 aponta que

“(…) esse processo foi demarcado pelo caráter cartorial, que consistia essencialmente na verificação de documentos para comprovar os requisitos de gestão que, em muitos casos, após visitas in loco, não se confirmavam. Na maioria dos Estados, não se adotou procedimentos para o acompanhamento da gestão de forma sistemática ou não foi realizada a revisão da habilitação, como forma de reavaliação do cumprimento dos requisitos de habilitação ou mesmo de avaliação da gestão.” (BRASIL, 2012, p. 14).

No artigo 139, a NOB/SUAS 2012 informa que durante o período de implantação do sistema de informação, que possibilita e permite que os entes federativos realizem seus planejamentos a fim do alcance de suas prioridades e metas do Pacto Aprimoramento do SUAS e a realização de seu acompanhamento, no que se

refere aos municípios, deverá ser aplicado “o capítulo II da NOB SUAS/2005, (...) que trata dos Tipos e Níveis de Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que institui o modelo de habilitação ao SUAS e os níveis de gestão inicial, básica e plena” (BRASIL, 2012, p. 55).

3.4.1. – O Espelho: a travessia pela região e pelos municípios estudados.¹⁰⁸

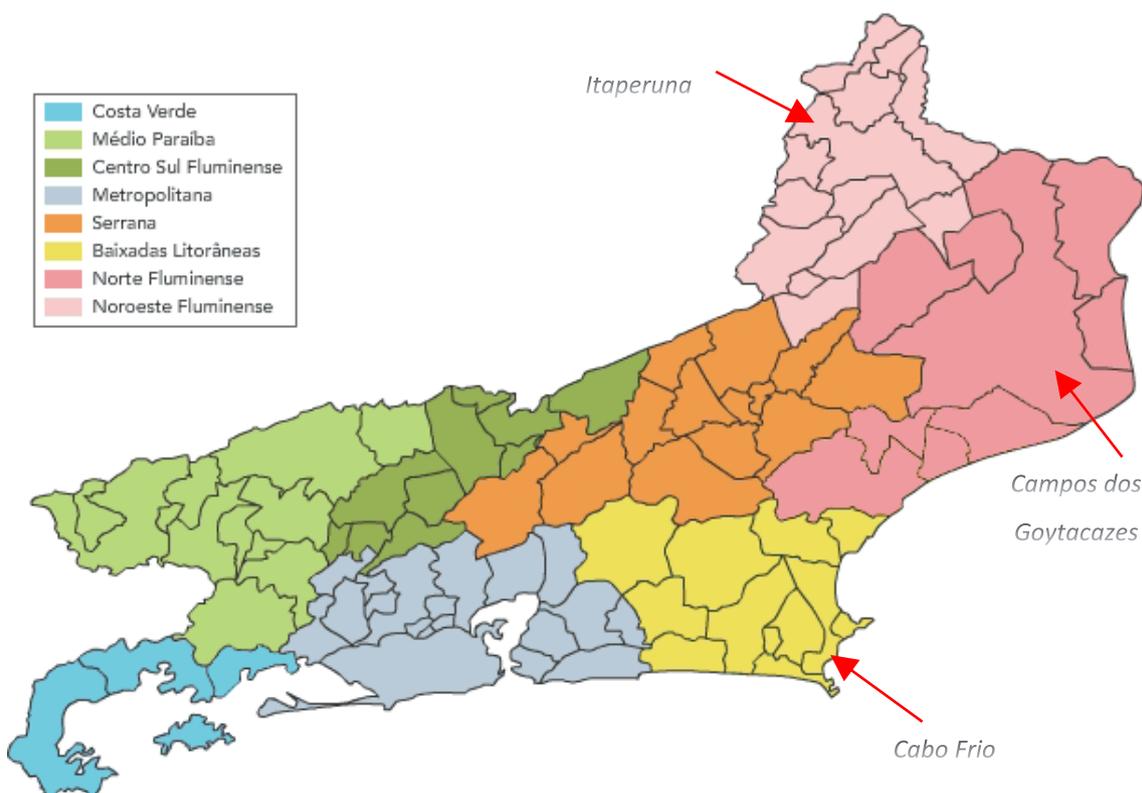
Os noventa e dois (92) municípios do estado do Rio de Janeiro na gestão da assistência social estão agregados em oito (8) regiões administrativas, também adotadas para a política de assistência social, sendo elas:

- Costa Verde – *Angra dos Reis; Mangaratiba; Parati.*
- Médio Paraíba – *Barra do Piraí; Barra Mansa; Itatiaia; Pinheiral; Piraí; Porto Real; Quatis; Resende; Rio Claro; Rio das Flores; Valença; Volta Redonda.*
- Centro-Sul Fluminense – *Areal; Comendador Levy Gasparian; Engenheiro Paulo de Frontin; Mendes; Miguel Pereira; Paraíba do Sul; Paty do Alferes; Sapucaia; Três Rios; Vassouras.*
- Região Metropolitana – *Rio de Janeiro; Belford Roxo; Duque de Caxias; Guapimirim; Itaboraí; Itaguaí; Japerí; Magé; Maricá; Mesquita; Nilópolis; Niterói; Nova Iguaçu; Paracambi; Queimados; São Gonçalo; São João de Meriti; Seropédica; Tanguá.*
- Serrana – *Bom Jardim; Cantagalo; Carmo; Cordeiro; Duas Barras; Macuco; Nova Friburgo; Petrópolis; Santa Maria Madalena; São José do Vale do Rio Preto; São Sebastião do Alto; Sumidouro; Teresópolis; Trajano de Moraes.*
- Baixada Litorâneas – *Araruama; Armação dos Búzios; Arraial do Cabo; Cabo Frio; Cachoeiras de Macacu; Casimiro de Abreu; Iguaba Grande; Rio Bonito; Rio das Ostras; São Pedro da Aldeia; Saquarema; Silva Jardim.*

¹⁰⁸ Informações disponibilizadas em meio eletrônico oficial de cada município, no site do IBGE (www.ibge.gov.br), no site do Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP (www.ceperj.gov.br) e no site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (www.mds.gov.br).

- Norte Fluminense – *Campos dos Goytacazes; Carapebus; Cardoso Moreira; Conceição de Macabu; Macaé; Quissamã; São Fidélis; São Francisco do Itabapoana; São João da Barra.*
- Noroeste Fluminense – *Aperibé; Bom Jesus do Itabapoana; Cambuci; Italva; Itaocara; **Itaperuna**; Laje do Muriaé; Miracema; Natividade; Porciúncula; Santo Antônio de Pádua; São José de Ubá; Varre-Sai.*

Figura 1: Mapa de Abrangência das Regiões Administrativas do Estado do Rio de Janeiro



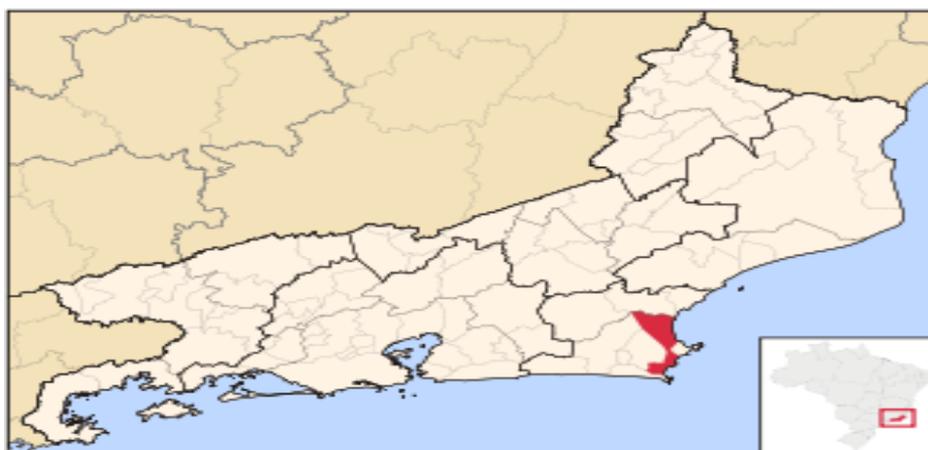
Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_regioes_do_Rio_de_Janeiro

Nota: Imagem editada pela autora.

Os municípios foram escolhidos a partir da minha experiência profissional nas regiões (Baixada Litorânea; Norte Fluminense e Noroeste Fluminense), além da presença das unidades formadoras nas respectivas regiões (Universidade Veiga de Almeida – UVA/Cabo Frio; Universidade Federal Fluminense – UFF/Campos dos Goytacazes e Faculdade Redentor – FacRedentor/Itaperuna). Dessa forma, foram escolhidos três municípios para o desenvolvimento da pesquisa. Sendo eles, *Cabo Frio*, *Campos dos Goytacazes* e *Itaperuna*.

MUNICÍPIO DE CABO FRIO/RJ – dados gerais

Figura 2: Mapa da Área de Abrangência do Município de Cabo Frio/RJ



Fonte: www.pt.m.wikipedia.org/wik/Cabo_Frio

a) Características do Município:

Cabo Frio¹⁰⁹ é um município do estado do Rio de Janeiro, instalado em 13/11/1615 e localizado a uma altitude de quatro metros acima do nível do mar. Faz divisa com os municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Araruama, Casimiro de Abreu e

¹⁰⁹ Município muito conhecida o por suas praias. É considerado um dos municípios com as praias mais belas do estado do Rio de Janeiro. A Praia do Forte é a principal praia de Cabo Frio, também é conhecida como Praia da Barra e tem 7,5 km de extensão; é um dos cartões postais da cidade e ponto de encontro de jovens e turistas. Cf. site www.pt.m.wikipedia.org/wik/Cabo_Frio

São Pedro da Aldeia. Possui uma população estimada para 2014 de 204.486 habitantes, em uma área de 400.693 km². E um município de grande porte, habilitado na gestão plena.

b) Indicadores:

Índice de Desenvolvimento Humano – IDH: 0,735;

Coefficiente de Gini¹¹⁰: 0,46.

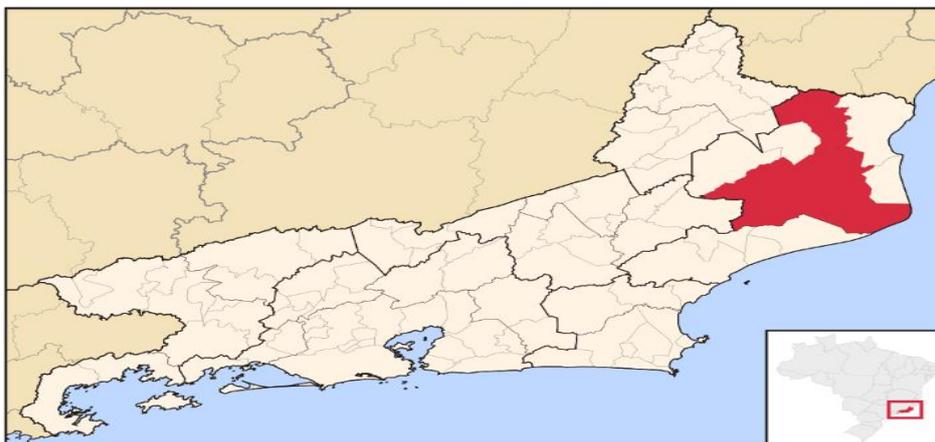
c) Gestão do SUAS – Em 2014 em seu território o município:

- É de grande porte e habilitado na Gestão Plena;
- Possui quatro (4) Centros de Referência de Assistência Social – CRAS cofinanciados pelo MDS;
- Possui um (1) Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS cofinanciado pelo MDS;
- Não possui Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Centro Pop;
- Possui 25.988 famílias registradas no Cadastro Único;
- Possui 11.079 famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família – PBF, (18,58% da população do município).

¹¹⁰ “O coeficiente de Gini, uma medida adequada da desigualdade, mede a desigualdade numa escala de 0,0 – igual distribuição de renda – a 1,0 – desigualdade máxima”. (Hobsbawm, 2005, p. 397)

MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ – dados gerais

Figura 3: Mapa da Área de Abrangência do Município de Campos dos Goytacazes/RJ



Fonte: www.pt.m.wikipedia.org/wik/Campos_dos_Goytacazes

a) Características do Município:

Campos dos Goytacazes¹¹¹ é um município do estado do Rio de Janeiro, que foi fundado em 29/05/1677 como Vila de São Salvador de Campos. Foi elevado a categoria de cidade, através da emancipação político-administrativa, com a denominação de Campos, pela lei estadual nº 6, de 28/03/1835. E, em 1988 o município de Campos passou a se denominar Campos dos Goytacazes, através da lei municipal nº 1.371, de 24/10/1988. Os municípios limítrofes são Cardoso Moreira, Italva, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, Quissamã, Conceição de Macabú, Santa Maria Madalena, Bom Jesus do Itabapoana e Mimoso do Sul. Possui uma população estimada para 2014 de 204.486 habitantes, em uma área de 4.026.696 km². É um município de grande porte, habilitado na gestão plena.

b) Indicadores:

Índice de Desenvolvimento Humano – IDH: 0,716

Coefficiente de Gini: 0,49

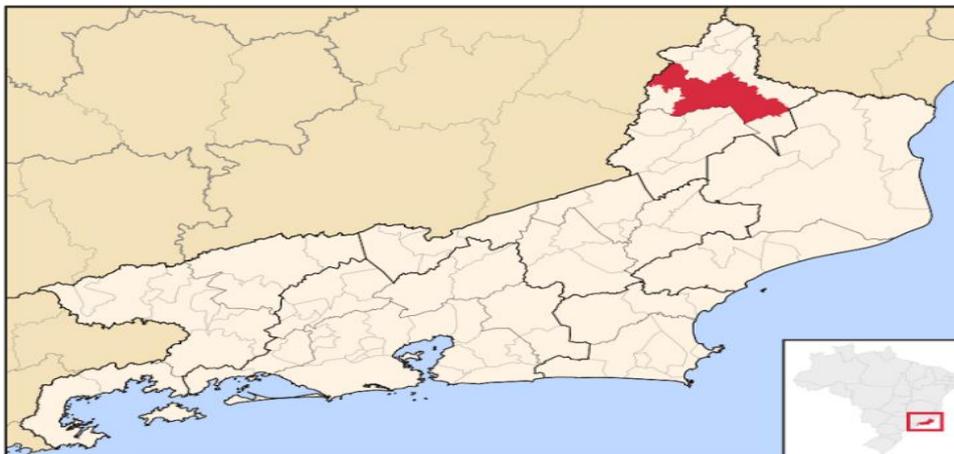
¹¹¹ Em 1883, Barão de Mauá inaugurou na cidade o primeiro serviço público municipal de iluminação, tornando Campos dos Goytacazes a primeira cidade do Brasil e da América Latina a receber iluminação pública elétrica. Cf. site www.pt.m.wikipedia.org/wik/campos_dos_goytacazes

c) Gestão do SUAS – Em 2014 em seu território o município:

- É de grande porte e habilitado na Gestão Plena;
- Possui nove (9) Centros de Referência de Assistência Social – CRAS cofinanciados pelo MDS;
- Possui dois (2) Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS cofinanciados pelo MDS;
- Possui um (1) Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Centro Pop cofinanciado pelo MDS;
- Possui cinquenta (50) vagas em Serviços de Acolhimento para população em situação de rua cofinanciados pelo MDS;
- Possui 57.693 famílias registradas no Cadastro Único;
- Possui 28.043 famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família - PBF (21,23% da população do município).

MUNICÍPIO DE ITAPERUNA/RJ – dados gerais

Figura 4: Mapa da Área de Abrangência do Município de Itaperuna/RJ



Fonte: www.pt.m.wikipedia.org/wik/itaperuna

a) Características do Município:

Itaperuna¹¹² é um município do estado do Rio de Janeiro, instalado em 10/05/1889 sendo elevado à condição de cidade com a denominação de Itaperuna, pelo decreto estadual n°

¹¹² “Itaperuna” é um termo proveniente da língua tupi antiga. Significa “pedra erguida escura”, através da junção dos termos *itá* (pedra), *byr* (erguida) e *uma* (escura). Cf. site www.pt.m.wikipedia.org/wik/itaperuna

2, de 06/12/1889. Faz divisa com os municípios de Cambuci, Bom Jesus do Itabapoana, Italva, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, São José de Ubá, Patrocínio de Muriaé, Eugénópolis, e Antônio Padro de Lima. Possui uma população estimada para 2014 de 98.521 habitantes, em uma área de 1.105.566 km². É um município de Médio Porte, habilitado na Gestão Básica.

b) Indicadores:

Índice de Desenvolvimento Humano – IDH: 0,730

Coefficiente de Gini: 0,45

c) Gestão do SUAS – Em 2014 em seu território o município:

- É de médio porte e habilitado na Gestão Básica;
- Possui três (3) Centros de Referência de Assistência Social – CRAS cofinanciados pelo MDS;
- Possui um (1) Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS cofinanciado pelo MDS;
- Não possui Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Centro Pop cofinanciado pelo MDS;
- Possui 11.894 famílias registradas no Cadastro Único;
- Possui 4.917 famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família - PBF (16,78% da população do município).

3.5– O Espelho: os sujeitos, a política, a gestão, a formação profissional o compromisso ético-político, o controle social.

Como se propôs desde início, este estudo tem seu campo de indagações na presença do profissional assistente social em Conselhos Municipais de Assistência Social colocando sob análise a habilitação que a formação profissional do assistente social afiança para o exercício do controle social na política de assistência social; a compreensão de representação que esse profissional manifesta ao ser um dos membros

de um CMAS e ainda o apoio com que conta do conjunto CFESS/CRESS e da ABEPSS para exercer essa representação.

Foi realizado recorte múltiplo para definição dos sujeitos:

- 1- assistentes sociais membros do CMAS de três municípios com exercício de representação diferenciada: a categoria portanto um trabalhador; uma unidade de ensino portanto um formador; exercício da gestão da política portanto um técnico ou profissional.
- 2- considerou-se ainda importante estender a consulta a dirigentes de órgãos da categoria conjunto CFESS/CRESS e ABEPSS/Leste e de unidades de ensino e formação pública e privadas.

Para a realização deste estudo foram entrevistados oito (8) sujeitos¹¹³. Sendo três (3) profissionais de Serviço Social atuantes no Conselhos Municipais de Assistência Social, sendo um de cada município, três (3) profissionais coordenadores de cursos de Serviço Social das unidades formadoras inseridas em cada município escolhido para pesquisa; um (1) diretor do CRESS 7ª Região/Seccional Campos dos Goytacazes e um (1) diretor da ABEPSS/Leste. Os sujeitos entrevistados apresentaram elementos no campo ético-político quanto a ação de assistentes sociais na função de controle social a partir de sua presença em Conselhos Municipais de Assistência Social.

¹¹³ Os nomes utilizados para identificar os sujeitos foram retirados do livro “Através do espelho e o que Alice encontrou por lá”, In: Carroll, Lewis. Alice: edição comentada. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002; e não há nenhuma intenção de estabelecer relação analítica entre os sujeitos e a obra de Lewis Carroll.

SUJEITOS X:

Quadro 6: Perfil dos Sujeitos da Pesquisa – Assistentes Sociais nos CMAS's.

Sujeitos	CMAS –Tempo de Experiência em Conselho	Segmento no CMAS	ISE – Ano de Formação Profissional	Pós Graduação
Corça	CMAS/ Cabo Frio 15 anos	Poder Público	UFF/ Campos dos Goytacazes/1983	Não concluiu a especialização que iniciou.
Ovelha	CMAS/Campos dos Goytacazes 2 anos	Sociedade Civil	UFF/ Campos dos Goytacazes/1997	Possui duas especializações.
Margarida	CMAS/Itaperuna 1 ano	Sociedade Civil	UFF/ Campos dos Goytacazes/2005	Possui curso de mestrado em políticas sociais.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados das entrevistas.

Os sujeitos deste estudo, conforme previsto no Termo de Consentimento¹¹⁴, são identificados com nomes fictícios. Para isso escolhi os personagens que interagem com *Alice* no conto de Lewis Carroll, “*Através do Espelho e o que Alice encontrou por lá*”¹¹⁵, e os ajudam nas aventuras por ela vivenciadas através do espelho. Mais uma vez deixo registro que não há nenhuma intenção de estabelecer relações comparativas entre os personagens do conto de Lewis Carroll com os sujeitos deste estudo. Assim, sigo na apresentação com maiores informações sobre os sujeitos.

- **Corça** – Assistente social inserida no Conselho Municipal de Assistência Social de Cabo Frio – RJ. Formada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF/ Campos dos Goytacazes, no ano de 1983. Iniciou curso de pós graduação (lato sensu) na PUC/Rio, em 2006, mas não concluiu. Seu envolvimento com a área da assistência social teve início antes de sua inserção na Universidade, “*quando nem sabia o que*

¹¹⁴ Cf. Anexos.

¹¹⁵ Cf. Carroll (2002).

era assistente social”. Sua referência de assistente social era o grupo de senhoras que atuavam na ação social da igreja que frequentava. Foi indicada pela Secretaria Municipal de Assistência Social – Cabo Frio para ocupar a vaga destinada à secretaria no Conselho Municipal de Assistência Social pelo segmento do poder público. Tem experiência de quinze (15) anos no CMAS/Cabo Frio.

- **Ovelha** – Assistente social inserida no Conselho Municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes – RJ. Formada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF/ Campos dos Goytacazes, no ano de 1997. Fez curso de pós graduação (lato sensu) em Política e Saúde Pública. Atua na área da assistência social desde sua formação. Foi indicada pelo CRESS/Seccional Campos – 7ª Região para ocupar a vaga da Instituição que foi eleita para compor o Conselho Municipal de Assistência Social pelo segmento da sociedade civil, representando os trabalhadores da área de assistência social. Tem experiência de dois (2) anos como conselheira no CMAS/Campos dos Goytacazes, mas já frequentava as reuniões antes de ser conselheira.
- **Margarida** – Assistente social inserida no Conselho Municipal de Assistência Social de Itaperuna – RJ. Formada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF/ Campos dos Goytacazes, no ano de 2005. Atua na docência e sua vinculação com a área de assistência social se deu no período da graduação, pois estagiou na Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE e começou a estudar sobre o Benefício de Prestação Continuada – BPC, aprofundando o estudo no curso de pós graduação (stricto sensu) de mestrado em Política Social, na Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF/RJ. Foi indicada pela Faculdade Redentor – FacRedentor/Itaperuna para ocupar a vaga da Instituição que foi eleita para compor o Conselho Municipal de Assistência Social pelo segmento da sociedade civil, representando os profissionais da área de assistência social. Tem experiência de aproximadamente um (1) ano no CMAS/Itaperuna.

SUJEITOS Y:

**Quadro 7: Perfil dos Sujeitos da Pesquisa e de sua Representação –
Assistentes Sociais envolvidos com a Formação e Representação da Categoria Profissional.**

Sujeitos	Instituição Vinculada ou Órgão de Representação da Categoria	Participação da Instituição no CMAS	Socialização das Discussões do CMAS com a Base	Contribuição para o Fortalecimento do Controle Social no âmbito do CMAS
Ostra	UVA/Cabo Frio	Não possui representante no CMAS.	Não se Aplica.	Através das Disciplinas do Curso. Mas Não Realiza Ação Específica.
Lily	UFF/Campos dos Goytacazes	Possui Representante no CMAS – Segmento da Sociedade Civil.	Socializa as Informações em Reuniões de Colegiado.	Participação da Instituição nos Encontros e Conferências que discutem o SUAS.
Rosa	FacRedentor/Itaperuna	Possui Representante no CMAS – Segmento da Sociedade Civil.	Não Socializa as Informações.	Realização de Pesquisa – Mapeamento dos Serviços Socioassistenciais do Município em Parceria com o CMAS.
Lírio Tigre	CRESS 7ª Região/Seccional Campos dos Goytacazes	Possui Representante no CMAS – Segmento da Sociedade Civil.	Não Socializa as Informações.	Existe a Intenção de Desenvolvimento do Projeto para Acompanhar os Representantes nos CMAS
Mensageiro	ABEPSS/Leste	Não possui representantes nos CMAS's.	Não se Aplica.	Através das Discussões das Diretrizes Curriculares pelo país.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados das entrevistas.

- **Ostra** – Assistente social, coordenadora do Curso de Serviço Social da Universidade Veiga de Almeida – UVA/Cabo Frio. A Instituição que representa não possui representação no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/Cabo Frio. A coordenadora considera que a UVA/Cabo Frio possui uma relação distante com o CMAS/Cabo Frio, e pensa ser pelo fato do seu pouco tempo na coordenação de ensino da Universidade, pois acabara de assumir a função de coordenadora apesar de já atuar como docente na Instituição. Considera que as disciplinas oferecidas pelo curso contribuem para o fortalecimento do controle social através dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Informa que a Instituição cedeu o espaço físico para a realização da Conferência de Assistência Social no município.
- **Lily** – Assistente social, coordenadora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF/Campos dos Goytacazes. A UFF/Campos dos Goytacazes possui duas docentes que a representam no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/Campos dos Goytacazes. As informações sobre o Conselho são compartilhadas pelas representantes, quando há necessidade, nas reuniões de colegiados do curso. A Instituição participa dos encontros e conferências realizadas pelo Conselho e das discussões sobre o SUAS que acontecem no município, enquanto forma de fortalecimento do controle social no âmbito do SUAS.
- **Rosa** – Assistente social, coordenadora do Curso de Serviço Social da Faculdade Redentor – FacRedentor/Itaperuna. A Instituição a que pertence possui uma docente que a representa no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/Itaperuna. As informações sobre o Conselho não são compartilhadas com os docentes da Instituição, nem mesmo no curso de Serviço Social. Declara que fica mais uma troca entre a coordenação e a representante. Considera a realização de Pesquisa – Mapeamento dos Serviços Socioassistenciais do Município, que foi feita em parceria estabelecida pela coordenação com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/Itaperuna, como forma de contribuição para o fortalecimento do controle social no âmbito do SUAS.
- **Lírio Tigre** – Assistente social, diretora do Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/7ª Região – Seccional Campos dos Goytacazes. A

Instituição da qual faz parte possui representante no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/Campos dos Goytacazes. As informações sobre o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/Campos dos Goytacazes são compartilhadas em reuniões de diretoria, mas não são discutidas com a base da categoria profissional. Considera que o Projeto de Acompanhamento dos Representantes do CRESS nos Conselhos é uma significativa contribuição para o fortalecimento do controle social no âmbito do SUAS, mas informa que há uma intenção de desenvolvimento efetivo desse projeto, mas que o mesmo ainda não vem acontecendo como se deseja e necessita.

- **Mensageiro** – Assistente social, representante da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS/Leste. Não possui representação nos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS's, mas declara que os encontros e as discussões para discutir as diretrizes curriculares constituem o principal suporte da ABEPSS para a formação de profissionais comprometidos com as lutas sociais no âmbito do SUAS.

Para apresentar o local de onde falam os sujeitos entrevistados, foram priorizadas algumas informações baseadas na Pesquisa do Perfil dos Municípios. MUNIC – Suplemento Assistência Social – 2013 com a perspectiva de revelar suas homogeneidades e heterogeneidades, conforme demonstra o quadro 8.

Quanto as informações apresentadas pela MUNIC2013 – Assistência Social, é necessário esclarecer que, ao que se refere ao ano de criação dos Conselhos, o município de Campos dos Goytacazes teve o seu Conselho de assistência social criado em 1996, pela lei nº. 6.080, de 12 de fevereiro de 1996, sendo esta alterada em 2011, através da lei nº 8.273, de 05 de dezembro de 2011.

Vale lembrar que a maioria dos Conselhos surgiram nos anos 1990, conforme já mencionado neste trabalho, e sua concepção configura um dos mecanismos mais significativos de exercício do controle social, contando com a possibilidade de participação de usuários, gestores, entidades prestadoras de serviços, trabalhadores e formadores, neste caso, na área da política de assistência social.

De acordo com Maria Inês Souza Bravo,

“(…) é somente por meio da articulação entre mecanismos de representação indireta com os organismos populares de democracia de

base que os elementos de uma nova concepção de democracia e cidadania podem surgir e tomar corpo. (...), é a partir dessa articulação que as classes subalternas podem participar ativamente do poder político, influenciando nas decisões” (Bravo, 2006, p. 84).

Quadro 8 – Características dos Conselhos Municipais de Assistência Social dos Municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Itaperuna do Estado do Rio de Janeiro. MUNIC/IBGE/ BRASIL.2013

Perfil dos Conselhos de Assistência Social		Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Itaperuna
Elementos da Constituição do CMAS	Ano de criação	1996	2011	1996
	Conselho paritário	Sim	Sim	Sim
	Quantidade de reuniões nos últimos 12 meses	16	14	14
	Caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador	Sim	Sim	Sim
	Caráter normativo	Sim	Não	Sim
	Representante dos trabalhadores	Sim	Sim	Sim
	Representantes das entidades	Sim	Sim	Sim
	Representantes dos usuários	Sim	Sim	Sim
	Outros representantes	Sim	Não	Sim
	Possui regimento interno	Sim	Sim	Sim
	Recursos específicos do órgão gestor destinados a manutenção e funcionamento do CMAS	Sim	Sim	Sim
	Local específico para funcionamento	Sim	Sim	Sim
	Secretaria executiva	Sim	Sim	Sim
	Mantém registros ou documentos das fiscalizações realizadas	Sim	Sim	Sim
Funções do CMAS segundo a MUNIC	Delibera sobre propostas anuais de orçamento do executivo da área de assistência social	Sim	Sim	Sim
	Fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS	Sim	Sim	Sim
	CMAS é responsável pela avaliação anual do desenvolvimento do plano municipal de assistência social	Não	Sim	Não
	Frequência de monitoramento do plano municipal	Não é monitorado	Anual	Anual
	Responsável pelo monitoramento anual do plano	Não aplicável	Sim	Sim
Capacitação do CMAS	Nos últimos 12 meses o CMAS participou de curso de capacitação introdutória (carga horária 20 e 40 h.)	Sim	Não	Não
	Nos últimos 12 meses o CMAS participou de curso de atualização (carga horária 40 e 100 h.)	Não	Não	Não

Fonte: MUNIC2013/IBGE/BRASIL.2014.

CARACTERÍSTICAS DAS CONDIÇÕES DOS TRÊS CONSELHOS

Como já foi ressaltado anteriormente, a experiência dos Conselhos no contexto social brasileiro não é algo novo. Conforme demonstra o quadro anterior, todos os Conselhos envolvidos neste estudo (CMAS/Cabo Frio, CMAS/Campos dos Goytacazes e CMAS/Itaperuna) possuem caráter paritário, o que para Campos e Maciel (1997, p. 150)

“(...) é pensa-lo como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação. Diz respeito a um formato de exercício democrático que questiona tanto a tradição elitista do fazer político no âmbito da sociedade política quanto sugere repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil.”

E como sinaliza Maria da Glória Gohn (2007, p. 92), as condições para exercer o controle social carregam significativas diferenças entre os representantes do poder público e da sociedade civil. Uma vez que para os representantes do poder público existe a possibilidade de exercício das atividades do Conselho no horário de seu expediente de trabalho, possuem facilidade de acesso a informações, entre outros elementos que facilitam sua prática “conselhistas”. Já os representantes da sociedade civil encontram diversos fatores que dificultam o exercício do controle social nos Conselhos, tais como: administração de tempo entre trabalho formal, família e as atividades do Conselho; ausência de suporte da entidade que representa; falta de capacitação para melhor compreender a dinâmica de funcionamento dos Conselhos; aumento da demanda de trabalho com a preparação de relatórios para a entidade que representa; falta de segurança para se posicionar durante as deliberações do Conselho; etc. Dessa forma, o tempo disponível para a participação dos representantes da sociedade civil e a ausência de condições objetivas para o exercício do controle social conduzem para um processo de intervenção fragilizado e, conseqüentemente, dificulta um controle social democrático.

Os três Conselhos possuem caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador. Isso explicita as atribuições que devem fazer parte do Conselho, deixando claro a sua finalidade de deliberação, consulta e controle social. O caráter deliberativo se materializa através das ações de definição e aprovação orçamentária; transferências de recursos financeiros; diretrizes; critérios e valores para a remuneração de serviços e sua programação; planos e projetos; na criação de comissões; na convocação extraordinária de conferência para avaliação e formulação da política. O caráter consultivo se revela

através das manifestações do Conselho ao se posicionar em plenária sobre questões que dizem respeito a política de assistência social, “mas cujo mérito ultrapassa o poder do Conselho.” (Streck; Adams, 2006, p. 113)¹¹⁶. Envolve recomendações e moções que são realizadas. São apontados como exemplos do caráter consultivo do Conselho

“(…) o acompanhamento do gestor responsável no processo de planejamento, a apropriação de critérios para definição de padrões e parâmetros assistenciais; o acompanhamento à observação de critérios éticos na atuação dos profissionais da área em relação com os usuários”. (ibid).

A dimensão fiscalizadora manifesta-se através do exercício do controle materializado quando são pautados para discussão e avaliação as movimentações e transferências de recursos financeiros; a execução da política; a implementação de serviços, planos e projetos; entre outras ações que se realizam no cotidiano dos Conselhos. No caso dos Conselhos pesquisados, todos informam manter registros ou documentos das fiscalizações que realizam.

O caráter normativo faz parte da estrutura de constituição dos Conselhos, uma vez que “normatizar é quando o Conselho estabelece normas ou padrões a serem seguidos” (BRASIL, 2013, p. 55)¹¹⁷. Os Conselhos de Cabo Frio e Itaperuna, informaram que possuem tal atribuição. O Conselho de Campos dos Goytacazes informou não possui essa atribuição. De acordo com Aldaíza Sposati,

"O sentido deliberativo e consultivo no âmbito dos Conselhos de Assistência Social contém uma distinção pois depende não só dele ser legalmente deliberativo mas de considerar sobre quais matérias ele delibera. Caso ele delibere sobre orçamento, não teríamos aqui uma deliberação normativa, isto é, essa decisão não se dá sobre o conteúdo de uma norma mas sobre a aplicação da norma que, neste caso é inclusive de caráter externo à gestão da política de assistência social, pois é uma norma de governo que se aplica aos três entes federativos. No caso do Conselho deliberar sobre o plano também não estará deliberando sobre um conteúdo normativo, mas político pois está decidindo sobre diretrizes e prioridades. Ter caráter normativo significa que o órgão gestor não poderá decidir sobre procedimentos a serem aplicados na operação da política no municípios em submeter sua

¹¹⁶ Cf. STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. Porto Alegre, Civitas, v. 6, n. 1, 2006.

¹¹⁷ Cf.: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha SUAS**, v.2. Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos de assistência social. Brasília, 2013.

proposta ao Conselho. Mais, significa que o órgão gestor deverá ter transparência e transformar em documentos oficiais, em dispositivos suas decisões e orientações. Ele terá que abandonar o mandonismo da cultura oral de exercício do poder. As normas de condução de procedimentos operativos da política no município, como as normas técnicas, similares às NOB's federais teriam que ser aprovadas por Resolução do Conselho. Ainda são poucos aqueles municípios que apresentam normas técnicas. Parece que a cultura oral é a que predomina. Utilizam-se de normas externas sem convertê-las formalmente à realidade da gestão local. O estatuto de órgão normativo no âmbito da gestão local é ainda muito frágil, de forma geral, quanto mais ser esta uma atribuição executada pelo Conselho. Lembro o exemplo da baixa regulamentação do benefício eventual que é exigida por lei aos municípios." (Sposati, NEPSAS, 2014 - Análise de Municípios no desenvolvimento de pesquisa).

Os Conselhos informam que, no que se refere ao segmento da sociedade civil, são compostos por representantes dos trabalhadores, das entidades e dos usuários. O Conselho de Campos dos Goytacazes foi o único que explicitou possuir em sua composição outros representantes. Ao verificar a lei de criação do referido Conselho¹¹⁸ pude identificar que a composição do segmento da sociedade civil no CMAS/Campos dos Goytacazes foi ampliada, incluindo as entidades formadoras, o que indica maior possibilidade do exercício do controle social de modo mais qualificado. Assim, a composição do segmento da sociedade civil do CMAS/Campos dos Goytacazes é prevista da seguinte forma:

- a) 01 (um) representante de entidade formadora de profissionais da área;
- b) 02 (dois) representantes de entidades de trabalhadores;
- c) 03 (três) representantes de entidades e organizações do setor;
- d) 04 (quatro) representantes dos usuários ou organizações de usuários.

Todo os Conselhos informaram ter realizado mais de doze (12) reuniões nos últimos doze (12) meses, tendo Cabo Frio realizado dezesseis (16) e Campos dos Goytacazes e Itaperuna quatorze (14). Informam também que possuem espaço físico específico para o seu funcionamento, recebem recursos do órgão gestor para funcionamento e manutenção de suas atividades, contam com a presença de secretaria executiva em sua estrutura e todos possuem regimento interno. Isso nos permite supor que os Conselhos pesquisados possuem condições consideradas básicas para o

¹¹⁸ Cf. Lei Municipal nº 8.273 de 21/12/2011.

desenvolvimento de suas atribuições de modo a possibilitar que seja desenvolvido o controle social.

De acordo com a MUNIC, no que se refere ao desempenho das funções dos Conselhos, o quadro 8 demonstra que os mesmos informam que todos cumprem sua atribuição deliberativa no que se refere **as propostas anuais de orçamento**; fiscalizatória no que se refere aos **serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS**. No que diz respeito a responsabilidade pela **avaliação anual do desenvolvimento do plano municipal de assistência social**, apenas o CMAS/Campos dos Goytacazes afirma ser responsável. O CMAS/Cabo Frio e o CMAS/Itaperuna **não** são responsáveis por tal avaliação. No que se refere a **frequência de monitoramento do plano municipal**, o CMAS/Itaperuna informa que é anual, mas logo em seguida declara que não é responsável pelo monitoramento. Já o CMAS/Cabo Frio informa que **o plano não é monitorado**, dessa forma não é responsável pelo monitoramento. O CMAS/Campos dos Goytacazes é responsável pelo **monitoramento anual do plano** e que a **frequência de monitoramento do plano é anual**.

Percebo que no que se refere aos dados apresentado pela MUNIC – Assistência Social – 2013, entre os três Conselhos pesquisados, apenas o Conselho Municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes cumpre as atribuições essenciais para o exercício do controle social para a democratização da assistência social.

No que se a capacitação do Conselho, somente o CMAS/Cabo Frio informa que nos últimos 12 meses o CMAS participou de curso de **capacitação introdutória** (carga horária 20 e 40 h.), e nenhum dos Conselhos. Esses dados explicitam bem que

“(…) faltam cursos ou capacitações aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do Conselho uma visão geral da política e da administração.” (Gohn, 2007, p. 92).

VISÃO DE CONTROLE SOCIAL DO CONSELHO

A dimensão do controle social, nos espaços dos Conselhos municipais de assistência social, foi sinalizada pelos entrevistados para este trabalho como sendo

“(...) espaço de consenso sobre a Política em questão; [e,] Espaço de cooptação da Sociedade Civil por parte do poder público.” (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012).

A entrevistada reflete sobre sua resposta e destaca que mesmo sendo a realidade envolta pela cooptação por parte do poder público, *“quando há clareza da política, existe a possibilidade de avanço.” (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012).*

Outra entrevistada aponta que, para ela, o Conselho de assistência se configura como

“(...) espaço de consenso sobre a Política em questão; Arena de conflitos onde se decide a Política em questão; [e,] Espaço de democratização da sociedade e do Estado.” (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012).

Pensando sobre sua fala, ela própria justifica que *“não tem como ter uma única concepção, conflito ou consenso. Pois há o conflito, busca-se o consenso para que haja a democratização.” (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012).*

A concepção de Conselho como sendo *“arena de conflitos onde se decide a Política em questão” (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012)* aparece novamente na fala de outra entrevistada, a qual esclarece sua concepção ao declarar que *“o importante é que a política ganhe, mas nem sempre é assim que acontece.”*

O entendimento do Conselho enquanto arena de possibilidades para o exercício da democracia faz-se presente há mais de duas décadas na realidade da sociedade brasileira. Apesar de haver o entendimento deste espaço como possibilidade de consolidação e ampliação da política de assistência social, e considerando o avanço desta política na atualidade, enquanto *“espaços em que as massas podem se organizar de baixo para cima, a partir das classes, constituindo os sujeitos políticos coletivos” (Bravo, 2006, p. 85),* ainda é real a dimensão da cooptação dos conselheiros para decisões que nem sempre colaboram para ampliar a qualidade e o acesso a política de forma que haja ganhos para a política e, conseqüentemente, para a sociedade.

Por mais que a dimensão do consenso faça parte da realidade dos Conselhos, ela por si só, se considerada pela via do senso comum, limita o entendimento da dinâmica que envolve esta realidade, ou seja, impede a percepção das correlações de forças e as contradições que transitam nestes espaços e o reconhecimento daqueles que se inserem nestes espaços em busca de benefícios próprios. Porém, ao compreender a dimensão do consenso a partir de sua construção alicerçada em ações comunicativas, com base na argumentação, pautadas em interações face a face, no âmbito dos Conselhos municipais, é possível o exercício das argumentações que viabilizam a compreensão da dinâmica que envolve a política de assistência social e, conseqüentemente, a luta por sua realização ampliada e efetiva.

PRÁTICA DO CONSELHO: real e concepção

De acordo com uma das entrevistadas, no que se refere ao desempenho do Conselho Municipal de Assistência Social, em Cabo Frio, este *“tornou-se parceiro e não combativo. Não há controle social”* (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012).

Desta forma, cabe ressaltar que por serem instâncias por excelência do fazer político, os Conselhos

“(…) não podem ser confundidos com uma confraria de amigos, comum palco de conciliações, como desejam muitos governantes. Por outro lado, também não deve ser entendido como fórum da discórdia e da oposição sistemática, como desejam alguns esquerdistas.” (Campos; Maciel, 1997, p. 154).

Neste sentido, é notório que os Conselhos constituem um espaço repleto de tensões, no qual os diferentes interesses colocam-se em disputa. Sua base de sustentação encontra-se na participação social, na universalização dos direitos, na democratização da política de assistência social e no estabelecimento de uma relação entre Estado e sociedade civil com a perspectiva de democratização do Estado, possibilitando a intervenção da sociedade civil nas decisões governamentais, para além da democracia representativa, com vistas a socialização da política.

“Portanto, para que os Conselhos possam se constituir como espaços propiciadores de participação substantiva, faz-se necessário a

disponibilização dos representantes governamentais e da sociedade civil para o enfrentamento das demandas inadiáveis.”
(Campos; Maciel, 1997, p. 151).

TEMÁTICAS TRABALHADAS PELOS CONSELHOS

Desta forma, no que se refere a questões debatidas no interior dos Conselhos, as entrevistadas informaram que as temáticas discutidas

- **Prestação de contas;**
- **Programas e projetos;**
- **Prestação de contas do fundo;**
- **Regimento interno;**
- **Fiscalização;**
- **Benefícios;**
- **Financiamento;**
- **Serviços;**
- **Relatório de gestão;**
- **Conferências; e,**
- **Questões administrativas.**

Nenhum dos sujeitos entrevistados identificou **assessoria técnica; modelo de gestão; habilitação do município;** e, **política municipal** como sendo temáticas discutidas no interior dos Conselhos municipais de assistência social.

Quanto a avaliação e o monitoramento do plano municipal de assistência social, os dados da MUNIC – Assistência Social – 2013 informam que o Conselho Municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes é o único que realiza tal atribuição.

PLANO MUNICIPAL

O Conselho Municipal de Assistência Social de Cabo Frio, não avalia e nem monitora o plano municipal de assistência social.

Já o Conselho Municipal de Assistência Social de Itaperuna informa que o plano municipal de assistência social não é avaliado pelo Conselho, mas é por ele monitorado anualmente.

De acordo com a NOB/SUAS/2012, (Subseção I – Planejamento das Responsabilidades dos Conselhos de Assistência Social) artigo 121, “no planejamento das ações dos Conselhos de assistência social devem ser observadas as seguintes atribuições precípuas: (...) III – *aprovar o plano de assistência social* elaborado pelo órgão gestor da política de assistência social.” No que se refere a avaliação, o artigo 107 informa que

“(...) o Distrito Federal e *os municípios poderão*, sem prejuízo de outras ações de avaliação que venham a ser desenvolvidas, *instituir práticas participativas de avaliação da gestão e dos serviços da rede socioassistencial, envolvendo trabalhadores, usuários e instancias de controle social.*”

O artigo 52, registra que

“(...) são requisitos mínimos para que os estados, o Distrito Federal e os municípios recebam os recursos referentes ao co-financiamento federal, de acordo com o artigo 30, da Loas: (...) II – plano de assistência social *elaborado e aprovado* pelo Conselho de assistência social.”

Ainda, o artigo 18, informa que

“(...) o plano de assistência social, de que trata o art. 30 da Loas, é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. § 1º *A elaboração do Plano de Assistência Social é de responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à aprovação do Conselho de assistência social.*”

Apesar de não ter sido questão investigada pela MUNIC – assistência social – 2013, os Conselhos Municipais de Assistência Social de Cabo Frio, Campos dos

Goytacazes e Itaperuna, através dos sujeitos de pesquisa entrevistados, informam que **aprovam planos municipais**, mas não elaboram e também aprovam os regimentos internos de seus respectivos Conselhos, como parte das atribuições e finalidades operacionalizadas pelos Conselhos.

FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES

Além disso, os Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS (Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna) informam outras atribuições que são desenvolvidas por cada um dos Conselhos Municipais, tais como:

- *Fiscalização de ações;*
- *Serviços e instituições no âmbito da assistência social;*
- *Garantia da universalidade dos serviços;*
- *Execução do estabelecido pela Loas;*
- *Fiscalização dos recursos do fundo;*
- *Articulação com os demais Conselhos;*
- *Aprovação do regimento interno, (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012);*
- *Realização de exame de denúncias; formulação e fiscalização de políticas públicas; autorização contratos de prestação de serviços; autorização de convênios; fiscalização de ações e serviços; (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012);*
- *Promoção de estudos e pesquisas; e, estimulação da participação popular (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012).*

SÍNTESE DAS FUNÇÕES

Para o desenvolvimento da “participação substantiva”, (Campos; Maciel, 1997), é necessário que haja disponibilização para tal por parte dos conselheiros, mas também é necessário a compreensão da realidade e, para tanto, é preciso que haja condições para

realizar leitura desta realidade. Nestes termos, as discussões não realizadas, ou temáticas não privilegiadas no interior dos Conselhos, tais como assessoria técnica, política municipal, entre outras, acabam por afastar a possibilidade de melhor preparação para o exercício do controle social no âmbito dos Conselhos.

CAPACITAÇÃO

No que se refere a capacitação de conselheiros, segundo dados da MUNIC – assistência social – 2013, apenas o Conselho Municipal de Assistência Social de Cabo Frio informou ter participado, nos últimos doze (12) meses, de curso de capacitação introdutória (com carga horária de 20 e 40 horas). No que se refere ao suporte do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RJ, as entrevistadas apontam que,

- No CMAS – Cabo Frio:

“Está muito distante. Não há mobilização para nada. Quando exigem a participação [em alguma atividade] é a do secretário executivo. Há uma certa proximidade do CEAS/RJ. Eles estão sempre disponíveis para tirar dúvidas quando a gente procura.” (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012).

- No CMAS – Campos dos Goytacazes:

“Nenhum. Seria ótimo se isso acontecesse. Somente quando eles precisam de alguma coisa eles nos procuram.” (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012).

- No CMAS – Itaperuna:

“Olha, que eu conheço são para as conferências. Apoia financeiramente. É algo muito estranho... Eles mandaram para nós um questionário para saber as nossas dificuldades, mas nem sei para que apoio. Nem sei se é financeiro.” (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012).

Apesar das informações, tanto dos dados apresentados pela MUNIC – assistência social – 2013, quanto pelas assistentes sociais conselheiras dos CMAS’s, que explicitam a ausência de apoio por parte dos Conselhos de assistência social, nacional e estadual, a

Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos – SASDH/RJ divulgou, em sua página eletrônica oficial, as suas investidas para capacitação de conselheiros no estado do Rio de Janeiro, explicitadas através dos cursos previstos no Plano Estadual de Capacitação Permanente do SUAS (2012-2015), conforme já apresentado neste trabalho. Desta forma, é possível identificar um movimento no sentido de proporcionar capacitação no âmbito da política de assistência social, contemplando os conselheiros dos Conselhos municipais dessa política.

RELAÇÃO COM INSTITUIÇÕES QUE REPRESENTAM

Quanto a relação estabelecida com as instituições que representam no Conselho Municipal de Assistência Social, cada um dos sujeitos deste estudo informou que

“(...) ‘através de relatórios específicos’, ‘quando necessário’, ‘repassa apenas as deliberações dos Conselho’”, as quais são discutidas em reuniões de equipe (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012);

“(...) ‘através de reuniões gerais e relatórios de atividades trimestrais’, mantém a instituição informada sobre as temáticas discutidas no Conselho” e “repassa as discussões sobre a política de assistência social’, mas não discute seu posicionamento com a base que representa” (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012);

“(...) ‘através de relatórios de atividades’, ‘via email’, ‘quando necessário’, ‘discute o seu posicionamento nas votações no Conselho; mantém a instituição informada sobre as temáticas discutidas no Conselho e repassa as discussões sobre a política de assistência social’” (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012).

A capacidade de representação acaba por se apresentar enquanto um desafio significativo no processo de exercício do controle social. De acordo com Faleiros (1993, p. 78), “o problema da representação não se resolve por sua eliminação, mas pelo controle que as bases possam efetivamente exercer sobre seus representados.”

A falta de fórum para discussão e compartilhar os debates e decisões que envolvem a representação nos Conselhos municipais de assistência social, acabam por impedir a verificação de efetiva representatividade, ou seja, como saber se os conselheiros

realmente representam os interesses de quem está sendo representado? Será que quem é representado sabe o que está sendo decidido em seu nome? Como os conselheiros sabem o que os seus representados pensam, desejam e como vivenciam a política de assistência social?

Assim, considerando que “a representação é uma via de mão dupla (...), ou seja, para que haja participação de um determinado segmento em Conselhos, é necessário que se discuta e prepare sua intervenção junto à entidade que o representa” (Machado, 2012, p. 123), a ausência de diálogo entre os conselheiros e suas bases, e até mesmo entre suas instituições, aponta para a ausência da participação direta da população nas decisões que envolvem a política de assistência social, desta forma, se configurando como empecilho para a democratização da assistência social.

FORMAÇÃO E PROFISSÃO DO ASSISTENTE SOCIAL

O exercício do controle social através dos Conselhos Municipais de Assistência Social demanda o desenvolvimento de certas ações, as quais exigem dos conselheiros algumas condições que incidem diretamente no desempenho de sua representação.

Apesar de não ser pré condição para o exercício do controle social, a formação profissional pode constituir-se como um dos elementos essencial para possibilitar o fortalecimento da participação dos conselheiros no exercício do controle social, no âmbito da política de assistência social.

Nestes termos, a presença dos

“(...) assistentes sociais podem ter uma dupla inserção nos espaços dos Conselhos: uma essencialmente política, quando participam enquanto conselheiros, e outra que caracteriza um novo espaço sociocupacional, quando desenvolvem ações de assessoria aos Conselhos ou alguns de seus segmentos (usuários, trabalhadores e poder público)” (Bravo, 2011, p. 61).

RELAÇÃO COM A CATEGORIA

Ao destacarem o desempenho de suas funções nos espaços dos Conselhos, enquanto conselheiros, os **Sujeitos X** informam que não possuem liberação de carga horária de trabalho para o desempenho da atividade “conselhistas”; apenas a *Ovelha* (CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012), informa **que participa dos fóruns** de discussão das entidades da categoria, neste caso informa participar daqueles realizados pelo conjunto CFESS/CRESS, o que acaba por ser justificado pela sua prática militante¹¹⁹ no CRESS/7ª Região – Seccional Campos dos Goytacazes fazendo parte de gestões, compondo a diretoria, desta entidade; mas todos os sujeitos consideram ser os Conselhos Municipais de Assistência Social um importante espaço de intervenção do Serviço Social.

APROPRIAÇÃO DA POLÍTICA ANTERIOR A REPRESENTAÇÃO

Consideram também que, em seu exercício profissional “*parte do conhecimento da política de assistência social foi garantido [adquirido] pelo [através do] Conselho*” (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012); também há o reconhecimento que “*o profissional dessa área tende a contribuir na efetivação dessa política, [através da] com a leitura da sua formação*” (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012).

E, identificam a importância da presença dos assistentes sociais nestes espaços reconhecendo que “*pela mudança que a gente [o assistente social] pode realizar em alguns termos, [de acordo com os princípios] que estão inseridos na nossa profissão, de acordo com os princípios que estão inseridos no código de ética e a gente [o assistente social] pode interferir*” (*Ovelha* – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em

¹¹⁹ De acordo com o CFESS (2005, p. 48), “...entende-se aquele profissional que se encontra engajado na luta por uma causa, uma ideia, um partido, e mais, aquele que adere, sem restrições, a uma organização política, sindical entre outras; aquele que participa intensamente da vida de uma organização social. Esta participação, portanto, tanto pode acontecer por vinculação profissional como por desejo individual; ambas têm abertura no texto Constitucional de 1988.”

23/05/2012), deste modo, contribuindo para ampliar a qualidade e o acesso à política de assistência social.

APOIO DO CONJUNTO CFESS/CRESS

O Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/7ª Região – Seccional Campos dos Goytacazes, avalia a participação dos assistentes sociais nos Conselhos de política pública como algo

“(...) que em se tratando do CRESS Rio [7ª região] a participação é positiva. Agora, existem problemas relacionados a esta participação dos assistentes sociais, que é quando eles se auto-indicam ou se auto-representam, porque as vezes o profissional se auto-representa ou se auto-indica [e isso] faz com que essa participação não seja uma participação de fato legítima perante os órgão CFESS e CRESS. (...) Acredito que de uma forma geral é uma participação positiva e necessária. Não só positiva, mas também necessária porque de uma [certa] forma ela é garante que nesses espaços, que são espaços institucionalizados, haja uma ampliação através do trabalho, do exercício do profissional que ali representa o Conselho, ampliações e garantias dos direitos pela população usuária. Acho que é extremamente interessante a participação do profissional nesses espaços. (Lírio Tigre – CRESS 7ª Região/Seccional Campos dos Goytacazes – entrevista em 17/03/2012).

Em cumprimento de uma das deliberações do 36º Encontro Nacional CFESS/CRESS, que diz respeito à adoção de “Estratégias políticas para a representação do CFESS/CRESS nos Conselhos de Políticas Públicas e de Defesa de Direitos, considerando a fundamentação jurídica que os caracteriza como representação de trabalhadores e de defesa de direitos”, o Conjunto CFESS/CRESS realizou o Seminário Nacional “O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito”, reconhecendo a necessidade de discutir a sua representação nas instâncias de controle social e defesa de direitos. Teve como preocupação a construção de

“(...) um espaço coletivo de discussões, no qual ganhasse centralidade o debate sobre a defesa dos princípios éticos e políticos profissionais realizado pela representação do Conjunto no cotidiano dos Conselhos de Gestão.” (CFESS (org.), 2011, p. 9).

No que se refere ao acompanhamento dos assistentes sociais que representam o CRESS 7ª Região nos espaços dos Conselhos, a diretora do CRESS informa que

“(...) no caso daqui da 7ª Região [Seccional Campos dos Goytacazes] existem documentos que os assistentes sociais assinam, como relatórios, termo de compromisso. E de certa forma o CRESS acompanha através dos relatórios que devem ser entregues todo mês, mas de uma forma geral não é isso que acontece. São poucos aqueles que entregam os relatórios mensalmente. Então, como acompanhar é outro elemento importante, mas de que forma acompanhar? Quais são os instrumentos de acompanhamento? Entregar o relatório e não ser lido, não ser debatido, não convidar o assistente social que representa para que ele fale sobre isso, para que ele mostre quais são as dificuldades, os pontos que devem ser discutidos com os representantes, com os conselheiros. Entregar por entregar não tem serventia, não tem utilidade, se não for analisado, se não for discutido isso, na verdade não há um acompanhamento. Quando você entrega um relatório você não discute, nem lê. As vezes não são nem lidos eu acho.” (Lírio Tigre – CRESS 7ª Região/Seccional Campos dos Goytacazes – entrevista em 17/03/2012).

Com a situação apresentada é possível verificar a existência de intenção de acompanhamento aos representantes do CRESS nos Conselhos, mas não um acompanhamento em termos efetivos, uma vez que entender o acompanhamento como sendo apenas a entrega de relatórios é atribuir um caráter muito superficial para tal atividade. Apesar disso, de acordo com a entrevistada que representa o CRESS 7ª Região/Seccional Campos dos Goytacazes,

“(...) há um esforço para retomar o acompanhamento e para realizar um projeto chamado controle social e Serviço Social, e estar trazendo os representantes do CRESS para fortalecer a participação desses conselheiros nos espaços dos Conselhos.” (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012).

Também requer destaque a Resolução CRESS nº 062/2012 que dispõe sobre a representação do CRESS-RJ nos Conselhos de Direitos e de Políticas, atualizando a Resolução nº 183/2006, o que indica que desde 2006¹²⁰ há um movimento formal do

¹²⁰ De acordo com o Relatório de Atividades, 2006, do CRESS 7ª Região, item 1.6.8 “...Foram realizadas atividades do Projeto Serviço Social e os Conselhos de Direitos e dos de Políticas, a saber: curso de extensão denominado “Controle Social e Seguridade Social”, em aliança com o projeto “Políticas Públicas de Saúde” da Faculdade de Serviço Social da UERJ;(...); O CRESS-RJ aprovou a Resolução nº 183/2006, que prevê procedimentos para a representação do Regional em Conselhos de Direitos e de Políticas de âmbito estadual e municipal. A Resolução foi proposta pela coordenação do projeto ‘Serviço Social e os Conselho de Direitos e de Políticas’ e foi objeto de debate e apreciação pelo Conselho Pleno do Regional; Levantamento

CRESS 7ª Região em atenção aos seus representantes inseridos nos Conselhos. Porém, cabe destacar que para os demais assistentes sociais que participam dos Conselhos municipais não há nenhuma intenção formalizada de oferta de algum tipo de suporte, por parte do CRESS 7ª Região, que possa colaborar para o desenvolvimento do controle social de modo mais qualificado por parte dos assistentes sociais. É necessário registrar que de acordo com a pesquisa do CFESS, “Assistentes Sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional”, publicada em 2005, (2005, p. 46),

“(...) em relação à participação em Conselhos de direitos ou de políticas sociais, é possível perceber que esta prática ainda não está disseminada, apesar da expansão do ‘controle social’ das políticas públicas e das diversas possibilidades de as (os) assistentes sociais participarem desses Conselhos: sejam como representantes governamentais, seja como representando os profissionais, ou como assessores.”

A realidade demonstrada na pesquisa publicada em 2005 pelo CFESS com o passar dos anos sofreu significativa alteração, uma vez que a inserção de assistentes sociais nos Conselhos configura-se como realidade além da representação do CRESS nesses espaços. De acordo com Moreira (2011, p. 72; 80)

“(...) temos hoje assistentes sociais atuando como conselheira (o), não só representando os CRESS e Seccionais, mas também como gestores e técnicos, que muitas vezes embatem com os próprios colegas, nestes espaços. Então temos que problematizar estas questões para além de nossas representações e na certeza da importância de ampliar o protagonismo do usuário (...). Destacamos que a maior representatividade dos CRESS e seccionais é nos espaços de controle social da política de assistência social”

Cabe destacar que de acordo com Neves; Santos; Silva (2012), em pesquisa realizada sobre os Conselhos municipais e a inserção dos assistentes sociais nesses espaços no estado do Rio de Janeiro, foi identificado que dos noventa e dois (92) do estado do Rio de Janeiro, oitenta e três (83) possuem assistentes sociais atuando nas diversas formas, ou seja, como representante da sociedade civil ou governamental, na assessoria ou consultoria, na secretaria executiva ou administrativa.

estadual das representações do CRESS-RJ em Conselhos de Direitos e Políticas, que identificou a presença de 85 assistentes sociais representantes em 43 conselhos (municipais e estaduais) em 22 dos 92 municípios fluminenses; o levantamento foi enviado ao CFESS e divulgado à categoria.”. Disponível em www.cressrj.org.br/download/arquivos/atividades_2006.doc

Apesar de não atingir os assistentes sociais que não representam o CRESS 7ª Região, a Resolução CRESS nº 062/2012, justifica sua necessidade de existência pautando-se no Código de Ética Profissional do Assistente Social¹²¹, no incentivo do conjunto CFESS/CRESS a participação de assistentes sociais nos espaços de controle social; na presença de assistentes sociais nestes espaços representando diferentes segmentos da sociedade; nas vagas previstas por diversos Conselhos através de suas legislações; e, “na necessidade de uniformizar a presença de profissionais que representam o Conselho Regional de Serviço Social – 7ª Região nos espaços de controle social”. Aos assistentes sociais a Resolução prevê, em seu artigo 3º, que para representar o CRESS-RJ o assistente social deverá cumprir as seguintes exigências: estar inscrito e em dia com a anuidade; não ocupar cargo ou função gratificada ligada ao poder público local; não estar respondendo a processo ético e/ou disciplinar; não estar cumprindo penalidade decorrente de processo ético; assinar o termo de compromisso.

Neste sentido, a Resolução CRESS nº 062/2012 em seu artigo 2º informa que “a indicação e a deliberação de representantes para os Conselhos de Direitos ou de Políticas serão efetuadas em reunião de Conselho Pleno do CRESS-RJ”. Assim, a Resolução ainda aponta que

“Parágrafo 1º: a indicação de representantes para os Conselhos de Direitos ou de Políticas de âmbitos municipal ou distrital deverá considerar os critérios apontados pelo artigo 3º da presente Resolução e será precedida de reunião com assistentes sociais do município ou distrito em questão. Tal indicação será devidamente comunicada ao CRESS-RJ, mediante envio de ata, em que estejam explicitados, minimamente, os compromissos ético-políticos assumidos pelo assistente social eleito, e lista de presença da referida reunião, para deliberação. Parágrafo 2º: a ata deverá ser acompanhada de uma carta de apresentação do assistente social eleito.” (CRESS/7ª R., 2012. p.1).

BASES DE ESCOLHA DOS ASSISTENTES SOCIAIS REPRESENTANTES

Desta forma, os assistentes sociais são escolhidos entre os interessados, e seus nomes são encaminhados com carta de apresentação para apreciação e deliberação do

¹²¹ Princípios Fundamentais e em seu capítulo I (das relações com os usuários – artigos 5º e 6º).

Conselho Pleno¹²². Esses são os compromissos que o assistente social deverá assumir com o CRESS-RJ para poder representá-lo nos Conselhos. Porém, no que diz respeito aos compromissos assumidos pelo CRESS-RJ com os profissionais que se dispuserem a representá-lo, não há nenhuma indicação prevista na referida resolução.

Assim, é possível dizer que os assistentes sociais se inserem nos Conselhos de política pública com o preparo e/ou conhecimento, na maioria das vezes, adquirido no período de sua formação acadêmica. Ao considerar que a formação profissional se dá a partir das diretrizes curriculares, a fim de alcançar o perfil do profissional que corresponda a um

“(…) profissional que atua nas expressões da questão social, formulando e implementando propostas para seu enfrentamento, por meio de políticas sociais públicas, empresariais, de organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Profissional dotado de formação intelectual e cultural generalista crítica, competente em sua área de desempenho, com capacidade de inserção criativa e propositiva, no conjunto das relações sociais e no mercado de trabalho. Profissional comprometido com os valores e princípios norteadores do Código de Ética do Assistente Social” (Diretrizes Curriculares, 1999, p. 1),

espera-se que o assistente social tenha adquirido preparo suficiente, através de seu processo de formação acadêmica, que permita sua atuação no âmbito dos Conselhos. Predomina o entendimento que por ser profissional da área de Serviço Social, e considerando a trajetória de constituição da profissão, já se sabe tudo sobre a assistência social. Isso não significa que não haja um preparo diferenciado na formação do assistente social, em relação as demais categorias profissionais, que o conduz a uma posição de destaque e/ou autoridade no interior dos Conselhos. Espera-se que ele realmente saiba “tudo”, ou “quase tudo”, sobre a assistência social. Para os assistentes sociais participantes deste estudo

“(…) a formação do assistente social já se configura como contribuição para o controle” (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012); considerando que “permite um olhar técnico sobre a política” (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012); a “nossa formação acadêmica em Serviço Social é propositiva, crítica. Eu acho que ela pode contribuir na medida que o projeto que a gente tem de sociedade justa e igualitária, pode

¹²² É a reunião mensal dos membros da diretoria e do conselho fiscal do CRESS.

contribuir nas discussões de muitos temas, como por exemplo, direitos. Quando aparece no Conselho a concepção que a gente tem direitos humanos; a concepção que a gente tem sobre a própria assistência social, o que é realmente assistente social, essa nossa profissão ela tem essa característica crítica. (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012).

PREPARO DO PROFISSIONAL

No que se refere a formação profissional, as instituições de ensino do curso de Serviço Social, através de suas coordenações de ensino de graduação apontam que os alunos são preparados para atuação nos espaços de controle social através de algumas disciplinas que são ofertadas em seus cursos, as quais tendem a colaborar diretamente para a participação nos Conselhos de políticas públicas.

“Através das disciplinas de ‘Tópico especial de controle social e políticas públicas’, ‘Seguridade Social (saúde)’, ‘Estado Classe e Movimentos Sociais’” (Ostra – Coordenação de Curso UVA/Cabo Frio – entrevista em 31/05/2012);

“A gente deixa fundamentos mas quando vai passando para a contemporaneidade a gente fala sobre isso. Em Estado, classes e movimentos sociais a gente fala sobre isso. Em política social a gente fala sobre isso. Depois da disciplina de administração a gente fala sobre isso e planejamento social, também. Nas técnicas de intervenção se fala sobre isso, no estágio se fala sobre isso. Então, tem várias disciplinas que após o ciclo básico, que elas permeiam essa discussão” (Rosa – Coordenação de Curso FacRedentor/Itaperuna – entrevista em 24/05/2012);

“(…) [a preparação para atuação nos espaços de controle social acontece] através das disciplinas. Mas a formação não tem mais o mesmo espaço na vida dos alunos. Há pouco comprometimento com a formação e com a profissão, não só no Serviço Social, mas em todas as profissões.” (Lily – Coordenação de Curso UFF/Campos dos Goytacazes – entrevista em 25/06/2012).

VINCULO DAS IES COM O PROJETO E FORMAÇÃO

De acordo com a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, o índice de filiação das unidades formadoras ainda é “25% a 30% do total do universo de escolas existentes (...) e desse total de filiadas, 30% participam” (Mensageiro – ABEPSS/Leste), e estas encontram na ABEPSS suporte para o desenvolvimento de um processo de formação profissional comprometido com as lutas sociais no âmbito do controle social, uma vez que as

“(...) diretrizes curriculares são os espaços de debates para determinadas angustias e demandas em relação a como colocar as diretrizes no papel, como é que eu faço para colocar as diretrizes no papel. Como é que eu faço para colocar as diretrizes funcionando no dia a dia. Então esse é o principal, o suporte é esse: os encontros e as diretrizes, porque a ABEPSS não tem recurso, porque o recurso vem do pagamento da anuidade de filiação, então quando a gente tem uma filiação muito baixa, e assim, não é um preço também que dê para a gente custear. Não tem um custo muito alto, a gente não têm muitas possibilidades que nos deem para eles virem até nós, e para a gente ir nessas escolas, por exemplo, visitar essa escolas. Depende que as escolas nos chame. Nos chamando, se tem recursos, tem suporte do ponto de vista pedagógico, de ideias, os espaços de debates, de parcerias nesse sentido, mas não tem um suporte realmente de recursos, de infra estrutura para a gente está presente nas escolas. Essa questão do número de cursos, se a gente for pensar por associação a gente tem um número de cursos, mas, a gente teve um aumento de quase 400%. Então o que que é isso para a estrutura ainda da ABEPSS mesmo? Então a gente tem que discutir, avançar e problematizar isso.”

No que se refere a participação das unidades formadoras no campo de discussões travadas pela ABEPSS, as unidades participantes deste estudo informam que:

“(...) a gente participa. Temos a professora L. que é a nossa representante e as informações são passadas nas reuniões de colegiado” (Lily – Coordenação de Curso UFF/Campos dos Goytacazes – entrevista em 25/06/2012);

“Ainda não houve participação devido a greve da UFF. A primeira participação seria no curso de extensão que aconteceria na UFF, mas ainda não ocorreu. Não sabe se a Instituição é filiada, pois entrou

para a coordenação há pouco tempo. Os debates não são socializados pois não está participando.” (Ostra – Coordenação de Curso UVA/Cabo Frio – entrevista em 31/05/2012);

“Então assim, a nossa participação, (...) tinha ficado uma lacuna de algum tempo e agora a gente retomou com a participação nesses fóruns, a partir do ano passado.” (Rosa – Coordenação de Curso FacRedentor/Itaperuna – entrevista em 24/05/2012).

A formação profissional, orientada pelas diretrizes curriculares, possui em sua qualidade a responsabilidade por propiciar condições para que os profissionais tenham capacidade de responder aos desafios postos na realidade de atuação no âmbito das políticas sociais. É possível perceber que a ABEPSS enfrenta um desafio significativo de acompanhar a implantação e desenvolvimento das diretrizes curriculares, fato este que repercute diretamente na qualidade da formação profissional e, conseqüentemente, na participação dos profissionais nos espaços de controle social em busca de ampliação e democratização das políticas sociais.

Ao pontuar que *“a formação não tem mais o mesmo espaço na vida dos alunos.”* (...) *o aluno não aceita ser reprovado, quer que seja dado trabalho [no lugar de provas], há ausência de comprometimento”* (Lily – Coordenação de Curso UFF/Campos dos Goytacazes – entrevista em 25/06/2012)”, revela-se aí um nítido problema para uma formação profissional comprometida com a lutas por direitos, emancipação dos sujeitos, ampliação das possibilidades para o exercício da cidadania, ou seja, há um grande nó posto à profissão, que requer esforços dos órgãos de representação da categoria para pensar, e agir, de forma a *desatá-lo*, contribuindo para uma formação profissional comprometida com a efetivação e consolidação do projeto ético-político, no sentido de fortalecer o projeto de formação profissional que possibilite

“(...) uma consistente formação teórico-metodológica, um acompanhamento pertinaz e perspicaz da dinâmica histórico-conjuntural, que permita ler em situações singulares as particularidades e as leis do movimento social, decifrando, em toda a sua complexidade, as manifestações cotidianas da vida social. Mas supõe, ainda, uma competência técnico-política que contribua para a formulação de respostas precisas ao que fazer, como e por quê fazer.” (Iamamoto, 1997, p. 197).

Nestes termos, a formação profissional com vista ao preparo de profissionais comprometidos com o fortalecimento das lutas sociais, articulado com a possibilidade de

materialização do projeto ético-político profissional cotidianamente em seus diversos espaços de inserção profissional tem se revelado uma realidade presente entre as coordenações de curso participantes deste estudo.

“As diretrizes curriculares trazem algumas disciplinas que ajudam muito o processo da formação do aluno. Dá um embasamento para fazer essa mediação. Pensar um pouco o Serviço Social frente aos direitos sociais, as lutas sociais. Tem uma outra coisa que é expandir além dos muros da universidade. Trazer os representantes para discutir esses processos de discussão para dentro da universidade. Os alunos tem a visão do senso comum, quando você tem as disciplinas os alunos precisam visualizar isso. Você consegue visualizar na prática dos profissionais que é possível aplicar o projeto ético-político, que é possível aplicar os fundamentos que são discutidos na formação profissional. É importante ter a discussão das diretrizes curriculares e fazer essa ponte com os movimentos externos e trazer essa discussão para dentro da academia.” (Ostra – Coordenação de Curso UVA/Cabo Frio – entrevista em 31/05/2012);

“A nossa contribuição enquanto instituição formadora para o fortalecimento das lutas sociais, a gente colabora. Temos um currículo que é voltado para isso. Ele contempla o projeto ético-político, contempla o fortalecimento das lutas, o empoderamento dos usuários, o empoderamento dessas pessoas.” (Rosa – Coordenação de Curso FacRedentor/Itaperuna – entrevista em 24/05/2012);

Apesar de ser demonstrado uma preocupação com a formação profissional e com a implementação das diretrizes curriculares por parte das coordenações de curso que participam deste estudo, a ABEPSS também coloca que a adesão das unidades formadoras ainda é muito baixa, uma vez que o número de filiação é muito pequeno frente ao número de cursos existentes¹²³, mas ainda assim destaca que sempre há interesse por parte dos docentes e que a ABEPSS vem realizando investimentos para um processo de formação continuada.

“Sempre há um [interesse], assim é muito bem recebida a ideia das diretrizes. A gente fala, promove debate. Eles avaliam de forma muito positiva essa coisa das diretrizes. E a formação continuada, a gente sempre em parceria com um conjunto. Até essa política de educação permanente, esse texto saiu, teve uma profunda contribuição da nacional na elaboração do texto, com cuidado de como pensar em determinadas ações no plano de luta. Então, por conta da própria estrutura da ABEPSS, a gente não tem condições de caminhar sozinha

¹²³ De acordo com o MEC existem 753 cursos de Serviço Social em atividade na modalidade presencial.

nisso. Então, a gente acaba se articulando com o conjunto, CFESS/CRESS e participando de ações em conjunto, com as comissões de formação, com cursos. Dependendo da regional algumas iniciativas também vão sendo levantadas em função das demandas de determinada regional, então aqui no Rio o CRESS levantou a possibilidade da ABEPSS ajudar formular um curso inter institucional de especialização da atuação do Serviço Social no sócio jurídico. Então a gente fez uma reunião com as escolas públicas para elas mesmas ofertarem, para ter uma coordenação, então está se negociando este processo: Quem vai emitir diploma, quem vai ficar com a coordenação no primeiro momento, então está sendo encaminhando.

Então depende muito, eu acho que esses investimentos, ele vem sendo feito em conjunto, tanto a qualificação ela vem nos encontros, quando a gente acumula muito com os debates, tanto nos ENPESS, quanto nas oficinas regionais e nacional, mas também nessas ações em conjunto com o conjunto CFESS/CRESS.” (Mensageiro – ABEPSS/Leste – entrevista em 24/05/2012).

Mesmo frente as dificuldades presentes no contexto da formação profissional, existem diversos indicativos importantes quanto a possibilidade dos assistentes sociais contribuírem para o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social. É possível destacar no âmbito da formação profissional, seja pelo compartilhar de conhecimentos no processo de formação dos assistentes sociais, seja pela participação direta destes nos Conselhos, o papel das unidades formadoras tem sido fundamental para minimizar a fragilidade da participação nos espaços de controle social, considerando que lhes cabe promover a difusão do conhecimento; proporcionar o desenvolvimento pessoal dos discentes e docentes; possibilitar a aprendizagem e o exercício adequado da docência; ou seja, é possível possibilitar uma formação para o exercício da cidadania garantindo a formação de profissionais qualificados, sendo canal condutor de engajamento e participação social. Nestes termos, a contribuição da formação dos assistentes sociais “representa possibilidade concreta de apropriação sobre a realidade e as forças sociais em disputa, tendo em vista o fortalecimento de sujeitos sociais em sujeitos políticos, críticos e propositivos, construtores de mudança.” (Machado, 2012, p. 126).

INDICAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

A presença dos profissionais de Serviço Social nos Conselhos Municipais de Assistência Social deve ser apreendida pelo nível de impacto que tal representação

ocasiona ao universo da política de assistência social, sendo tal impacto positivo, eficaz, efetivo¹²⁴ ou não. É necessário identificar os aspectos que ocasionam mudanças nas formas de atuação dos sujeitos “representantes”, suas intervenções e negociações na arena política que legitimam as ações implementadas pelo poder público, no âmbito da política de assistência social, que tendem a responder as demandas dos sujeitos “representados”.

Na sistematização sobre a participação do conjunto CFESS/CRESS nos espaços de controle social¹²⁵, verifica-se indicadores de impactos dos/nos Conselhos que refletem a fragilidade vivenciada e as possíveis ações para fortalecimento dos mesmos. Assim, de acordo com os dados apresentados no Seminário Nacional do Conjunto CFESS/CRESS, de 2008,

“(…) algumas dificuldades apontadas pelos CRESS e Seccionais nos dão uma pequena mostra da fragilidade presente em alguns espaços de controle social: Conselhos com caráter não deliberativo, não cumprimento das deliberações pelo poder executivo, presença ainda muito incipiente de representações de usuários. Enfim, questões (...) que na área da Assistência Social ainda se tornam mais problemáticas justamente pela dificuldade ou desinteresse de inserções do movimento social organizado e pela pulverização e fragilidade na organização dos usuários. Então vai exigir, (...), maior aprofundamento e avaliação de qual seja o nosso papel e um posicionamento muito mais crítico do Assistente Social, tendo por base análises de conjunturas consistentes, realizando intervenções possíveis, entendendo os espaços institucionais como espaços de tensão, negando a aparente necessidade de consenso e estando muito atento para a não cooptação de conselheiros à burocracia.” (CFESS, 2011, p. 81).

O CFESS também aponta algumas dificuldades consideradas limitadoras para o fortalecimento dos Conselhos. É possível destacar, a partir do levantamento realizado em 2006, por Ivanete Boschetti e Rosa Stein, três eixos de dificuldades relacionadas às *condições dos CRESS*; à *natureza política próprias dos Conselhos* e à *infraestrutura e organização dos Conselhos*, conforme é possível verificar no Quadro 9.

¹²⁴ Segundo Fleury (2003, p. 6) a “(...) efetividade pode ser vista a partir da sua capacidade de gerar consensos, enquanto a eficácia de sua ação pode ser avaliada pela aceitação de suas sugestões pelos decisores, tanto do Executivo quanto do Legislativo”.

¹²⁵ CFESS. Seminário Nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito. Brasília, 2011.

Quadro 9: Dificuldades para o Fortalecimento dos Conselhos de Políticas Públicas

Relativas às condições dos CRESS	Relativas a Natureza Política dos Conselhos de Políticas Públicas	Relativas à Infraestrutura e Organização dos Conselhos de Políticas Públicas
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de disponibilidade dos conselheiros [diretores do CRESS]/ conciliar agendas/ não liberação do trabalho; • Dificuldades na cobertura das despesas; • Dificuldades para acompanhar as representações, principalmente do interior do estado; • Baixo retorno das representações das discussões ocorridas nos Conselhos; • Dificuldades de articulação com entidades e sujeitos que defendam os mesmos princípios do conjunto; • Falta de capacitação das representações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de política de capacitação para os conselheiros; • Baixa participação governamental; • Ausência de usuários; • Falta de autonomia do Conselho; • Visão presidencialista governamental dominante; • Fragilidade do segmento da sociedade civil; • Atuação no varejo das políticas, com ênfase na aprovação de convênios em detrimento da direção social das políticas; • Desrespeito ao caráter deliberativo do Conselho; • Dificuldade de articulação política com os movimentos sociais; • Falta de informação; • Desconhecimento do orçamento público; • Dificuldade de defesa da política pública enquanto direito; • Divergência do que seja controle público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Precariedade de recursos para o funcionamento regular; • Falta de recursos humanos; • Falta de cobertura das despesas; • Falta de instrumentos legais: regimento interno, lei específica, etc.

Fonte: (CFESS, 2011, p. 86; 87).

A construção de um Conselho fortalecido perpassa pela superação dessas limitações que são postas cotidianamente neste espaço de exercício do controle social. Assim, não é possível negligenciar sua importância para democratização do espaço público e para a realização de mudança da cultura política marcante e presente na formação histórica, social, política e econômica brasileira, arraigada no favor, no patrimonialismo, no clientelismo e no populismo que impedem a construção de mecanismos de participação no processo de gestão da política pública.

Bravo (2011) sinaliza algumas proposições para o fortalecimento dos Conselhos e, para tanto, considera a inserção efetiva dos profissionais de Serviço Social e do

Conjunto CFESS/CRESS na perspectiva de adensar os espaços dos Conselhos.

Quadro 10: Proposições para o Fortalecimento dos Conselhos

Profissionais de Serviço Social	Conjunto CFESS/CRESS
<ul style="list-style-type: none"> • Luta pela recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social; • Consolidação de meios eficazes para articular a sociedade civil, envolvendo diversas entidades; • Articulação entre os diferentes sujeitos que atuam nos Conselhos e Fóruns, visando o fortalecimento dos mesmos, através de Fóruns de Políticas Sociais; • Retorno constante e permanente dos conselheiros às suas bases; • Estabelecimento de canais de interlocução dos Conselhos com a Sociedade; • Constituição de assessoria aos Conselhos escolhida pelos conselheiros; • Realização de Cursos de Capacitação Política para Conselheiros da Sociedade Civil na perspectiva crítica e propositiva; • Criação e/ou consolidação de Fóruns de Conselhos; • Criação de Conselhos gestores de unidades em todas as Instituições, com vista a democratização das mesmas; • Estabelecimento de código de ética para os conselheiros a fim de pôr em pauta o debate dos valores e compromissos que movem atuação dos mesmos, reforçando a importância da defesa de interesses coletivos; • Articulação dos Conselhos com os movimentos sociais.” 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar comissões nos CRESS e no CFESS sobre a temática; • Ampliar a realização de investigações nos CRESS e no CFESS sobre a inserção de assistentes sociais nos Conselhos; • Articular com as demais entidades da categoria; • Potencializar a comunicação dos representantes do CFESS nos Conselhos nacionais e fóruns com os CRESS.

Fonte: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, (CFESS, 2001, p. 64; 65).

Pensar, e pesquisar, os Conselhos na atualidade, a fim de buscar contribuições para o fortalecimento desses enquanto espaços de controle social, implica identificar a forma de representação exercida pelos assistentes sociais e a sua efetiva presença nesses Conselhos, e potencializá-la para que seja desenvolvida em sintonia com o projeto ético-político do Serviço Social.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS: RAINHA ALICE

“‘Bem, isto é magnífico! Exclamou Alice. ‘Nunca esperei ser uma Rainha tão cedo... e, vou lhe dizer uma coisa, Majestade’, continuou num tom severo (sempre gostava muito de ralar consigo mesma), ‘não convém de maneira alguma você estar esparramada na grama desse jeito! Rainhas devem ter dignidade!’ Assim, levantou-se e andou por ali – muito empertigada a princípio, como se temesse que a coroa pudesse cair; mas tranquilizou-se com a ideia de que não havia ninguém para vê-la, ‘e se sou realmente uma Rainha’, disse ao se sentar de novo, ‘serei capaz de conduzir isso muito bem com o tempo.’ Tudo estava acontecendo de maneira tão esquisita que Alice não ficou nem um pouquinho surpresa ao se deparar com a Rainha Vermelha e a Rainha Branca sentadas perto dela, uma de cada lado: teria gostado muito de lhes perguntar como tinha chegado ali, mas receou que isso não fosse muito cortês. Mas não haveria nenhum mal, pensou, em perguntar se o jogo terminara. ‘Por favor, poderia me dizer...’ começou, olhando timidamente para a Rainha Vermelha. ‘Fale quando lhe falarem!’ a Rainha atalhou-a ríspidamente. ‘Mas se todo mundo obedecesse a essa regra’, disse Alice, sempre pronta para uma pequena discussão, ‘e se você só falasse quando lhe falassem, e a outra pessoa sempre esperasse você começar, veja, ninguém nunca diria nada, de modo que...’” (Carroll, 2002, p. 241)¹²⁶

Ao fixar o olhar a fim de enxergar, talvez como *“Alice, erguendo-[me] nas pontas dos pés na esperança de conseguir ver um pouco mais longe”*, apresento as minhas considerações conclusivas, porém certa que ainda contém elementos inconclusos por considerar que a aproximação com a realidade revela em sua dinamicidade muitas inquietações, sendo que algumas delas inicialmente não se apresentavam.

O início deste estudo foi mobilizado pela inquietação que despertou em mim o interesse de verificar a perspectiva ético-política presente na atuação dos assistentes sociais inseridos no Conselhos Municipais de Assistência Social; visto considerar ser este um espaço de exercício do controle social, no qual o profissional tem possibilidade de contribuir para concretizar sua ação na direção do projeto ético-político do Serviço Social e buscar a ampliação do processo de democratização da política de assistência social.

¹²⁶ Cf. Através do espelho e o que Alice encontrou por lá, In: Carroll, Lewis. Alice: edição comentada. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.

Buscar enxergar “*Através do Espelho*” e identificar o que há lá para ser encontrado, me conduziu na busca de possibilidades que já estão sendo vivenciadas por assistentes sociais que trabalham em Conselhos Municipais de Assistência Social.

Este estudo tem início com a análise do processo de construção democrática onde pude constatar no capítulo 1 que a democracia participativa defende a necessidade de uma participação mais efetiva, ou total, dos sujeitos nas diversas instâncias de discussões política. É também viabilizadora do processo de participação, o qual possui a dimensão educativa como sua principal função. Além disso, a consolidação da democracia e o alcance de melhores condições para o seu exercício se constituem como desafios postos neste tempo, e exigem forças para enfrenta-los de modo que proporcionem o seu fortalecimento via efetivação e o acesso a políticas sociais que realmente possibilitem o exercício da cidadania por parte daqueles que necessitam acessá-las.

Ao me ocupar no capítulo 2 da formação profissional ficou claro que a qualidade da formação profissional incide diretamente no compromisso que é estabelecido pelos profissionais de Serviço Social ao longo de sua trajetória profissional. Assim, as novas exigências ao Serviço Social envolvem assumir um claro compromisso com os princípios norteadores desta profissão, os quais se materializam através das diretrizes curriculares, do código de ética profissional e da lei de regulamentação da profissão. Também pude constatar a responsabilidade das unidades formadoras e dos órgãos de representação da categoria no processo de formação e do exercício da profissão.

A inter-relação entre a ação do profissional e sua formação direcionou o estudo de campo para que não só se ocupasse em levantar elementos sobre a ação do profissional em particular, isto é a partir de sua subjetividade, mas de destacar a importância das unidades formadoras e os órgãos de representação da categoria, enquanto forças fundamentais e proporcionadoras de condições para viabilizar a orientação e o conteúdo da ação do assistente social comprometidos com a democratização da política de assistência social.

Partiu-se do entendimento de que deve ocorrer em sua formação o preparo dos assistentes sociais para exercerem sua ação em espaços de controle social, em particular em Conselhos Municipais de Assistência Social. Entende-se que essa presença e esse preparo concorrem para a consolidação do projeto ético-político da profissão e do compromisso com a democratização da política de assistência social. Estas perspectivas encontram apoio na direção política da ação da categoria em dar efetividade a um projeto de democracia de massas, que realize a *defesa intransigente dos direitos humanos; a*

*ampliação e consolidação da cidadania; o posicionamento em favor da equidade e justiça social; de forma a assegurar a universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais; e a implantação de um projeto profissional vinculado ao processo de construção de novos valores societários*¹²⁷. (Barroco; Terra; CFESS (Org.), 2012).

A pesquisa realizada orientou-se portanto pela perspectiva de *consolidação do projeto ético-político profissional; afirmação do projeto de democracia de massas no âmbito da profissão; e, compromisso com a democratização da política de assistência social.*

Constatou-se que a presença dos assistentes sociais possui fortes implicações na dinâmica do trabalho do conjunto dos membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Esta condição requer grande atenção, uma vez que nesses espaços também lhes podem ser atribuídos “poderes” sobre o campo da política de assistência social. Isto pode ocorrer mesmo quando o domínio sobre a matéria em análise, não seja plenamente algo de pleno domínio, isto é o profissional é considerado como uma força de influência no processo decisório. De acordo com Habermas (2003, p. 95),

“(...) pessoas ou instituições, por exemplo, podem gozar de uma reputação que lhes permite exercer influência sobre as convicções de outras pessoas, sem ter que comprovar competências e sem ter que dar explicações. ‘A influência alimenta-se da fonte de entendimento, porém se apoia num adiantamento de confiança em possibilidades de convencimento ainda não testadas. Neste sentido, opiniões públicas representam potenciais de influência política, que podem ser utilizados para interferir no comportamento eleitoral das pessoas ou na formação da vontade nas corporações parlamentares, governos e tribunais. (...) Nessa esfera pública luta-se por influência, pois ela só se forma nessa esfera. Nessa luta não se aplica somente a influência política já adquirida (...), mas também o prestígio de grupos de pessoas e de especialistas que conquistaram sua influência através de esferas públicas (...)”

Os Conselhos são esferas democráticas que reúnem sujeitos coletivos que possuem interesses e visões diferentes, envolve diálogo em sua dinâmica de funcionamento e também lutas, onde se busca o desenvolvimento de estratégias, parcerias, acordos e alianças que devem se realizar, mas nem sempre o faz, dentro de um

¹²⁷ Cf. BARROCO, Maria Lúcia Silva; TERRA, Sylvia Helena Terra; CFESS – Conselho Federal de Serviço Social (Org.). Código de ética do/a assistente social comentado. São Paulo, Cortez, 2012.

processo argumentativo, e construir melhores formas de encaminhar a democratização da política de assistência social.

O percurso trilhado pelos assistentes sociais para a construção de sua presença – não pela postura de “autoridade” – reflete como Alice uma atitude “*sempre pronta para uma pequena discussão*”.

Sua intervenção sem receio de ser “atalhado rispidamente”, ou mesmo de se sentir inibido por não possuir conhecimentos suficientes para estar seguro requer suportes provenientes das unidades formadoras e do conjunto de representação da categoria profissional que lhe garantem elementos, conhecimentos, parâmetros de análise que alimentam sua conduta mesmo ao enfrentar novos temas e decisões.

Os avanços reguladores da política de assistência social através de seus instrumentos normativos¹²⁸, seus marcos regulatórios, a Constituição Federal de 1988, a LOAS, são ponto de partida para a concepção da política de assistência social no campo dos direitos de cidadania e dos direitos sociais na condição de política social assegurada pelo Estado.

Mas embora esses consideráveis avanços ainda é possível encontrar gestores que não acompanharam, ou se recusam voluntariamente a acompanhar, tal amadurecimento legal no âmbito da assistência social. Conforme esclareceu uma das assistentes sociais entrevistadas: preferem se fazer de desentendidos a fim de continuar manipulando o que for possível no campo da assistência social. Para a entrevistada essa atitude de negação parece mais uma estratégia em se fazer de desentendidos, pois não significa que de fato não entendam ou desconheçam mas sim que utilizam dessa “rota de fuga” para permanecerem no exercício do velho clientelismo político, valendo-se do desconhecimento e/ou da real falta de entendimento, de alguns, acerca da política de assistência social no campo da seguridade social como política pública de proteção social.

Cabe lembrar que os marcos regulatórios no âmbito da assistência social contribuíram para uma certa inibição, ou enfraquecimento de práticas clientelistas, mas não para sua extinção, possibilitando transparência e maior acesso a gestão da assistência social, conforme demonstrou a assistente social entrevistada que declarou que ainda é real

¹²⁸ Como já sinalizado no terceiro capítulo deste trabalho, na segunda metade da década de 1990, diversos instrumentos previstos e definidos pela Loas foram instituídos, tais como: Política Nacional de Assistência Social - PNAS (1998, 2004); Normas Operacionais Básicas - NOB (1997, 1998); Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS (2005, 2012); Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH (2006); Lei do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2011), e a criação das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CIBs e CIT).

a dimensão de cooptação nos espaços dos Conselhos para que sejam tomadas decisões que nem sempre estão comprometidas com a ampliação da qualidade e do acesso a política de assistência social¹²⁹.

Apesar de todo aparato legal no âmbito da assistência social dar concretude ao que os instrumentos normativos propõem, ainda é um desafio para aqueles que se dispõem exercer o controle social no âmbito dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Tornou-se esclarecedor que o exercício do controle social, no espaço dos Conselhos Municipais de Assistência Social, envolve mais do que uma participação presencial.

Acompanhar, propor e fiscalizar ações do Estado, no âmbito da assistência social, exige muito mais do que o comparecimento mensal a reuniões do Conselho. Requer um envolvimento muito maior. Exige uma participação efetiva, ou seja, o que Carole Pateman (1992, p. 98) aponta como participação plena ou total, isto é, aquela que “consiste ‘num processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões’”, assim, somente neste nível de participação é possível caminhar rumo a radicalização da democracia nestes espaços.

O exercício do controle social caracteriza-se como um processo político com clara dimensão ética, política, que envolve natureza técnica e reivindica o desenvolvimento e a afirmação de competências diversas. Ele pressupõe uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente articulada e ativa. Pressupõe ainda, a presença de governantes democráticos, que desenvolvam sua liderança de forma a estimular a participação social, a instalação de espaços para discussão e construção de referendos, e ainda a viabilização de direitos sociais. Esse conjunto de características tendem a superar a ocorrência da pseudoparticipação, descrita por Pateman (1992, p. 95) como sendo aquela:

“(...) onde não ocorre participação alguma na tomada de decisões, (...), [na qual] com frequência o objetivo não [é] o de estabelecer uma situação onde a participação (na tomada de decisões) ocorresse, mas o de criar um sentimento de participação por meio da adoção por parte do líder (...) de uma certa abordagem ou de certo estilo; a ‘participação’, assim, ‘limitava-se a que os membros endossassem as decisões tomadas pelo líder, o qual... não é nem selecionado pelo grupo nem deve responder ao grupo por suas ações... o líder do grupo tem em mente um objetivo particular, e utiliza a discussão de grupo como um meio de induzir à aceitação desse objetivo’.”

¹²⁹ Cf. capítulo 3, item 3.4.2.

Quando *“há entendimento da política, existe possibilidades de avanços”* (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012). Assim, na arena de conflitos do Conselho onde devem ser tomadas decisões sobre a gestão municipal da política de assistência social, *“o importante é que a política ganhe, mas nem sempre é assim que acontece”* (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012).

O depoimento das entrevistadas permitiu verificar que apesar de esforços dispendidos efetivamente existe a carência de suportes, no âmbito teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo para ação dos profissionais. Essa ausência atribui uma condição de *“orfandade”* aos profissionais que atuam nos espaços de controle social e consideram que os Conselhos de políticas sociais públicas são um dos espaços possíveis para viabilizar a realização dos compromissos que o Serviço Social assume para uma sociedade mais justa e igualitária.

A análise dos depoimentos permitiu constatar que ocorrem alguns limites para a realização efetiva do controle social podendo ser agrupados em:

- a- o esvaziamento dos Conselhos por parte do poder público sendo uma das formas a não execução, por parte do poder público, das deliberações do Conselho; atrelamento/cooptação dos Conselhos ao governo com o predomínio de práticas clientelistas;*
- b- falta de capacitação dos conselheiros; falta de assessoria para os Conselhos; a falta de articulação dos conselheiros com suas bases; a desarticulação entre profissionais e usuários; desmobilização dos movimentos populares*
- c- fragmentação das políticas públicas.*

Reconhece-se que esses limites podem ser considerados comuns a todos os que se propõem exercer o controle social no âmbito de Conselhos de políticas públicas, e que contem um potencial inibidor para o desenvolvimento de ação dos conselheiros que proporcione maior impacto no fortalecimento dos Conselho Municipais de Assistência Social.

Conforme já se destacou identificou-se que o assistente social tem (e exerce) um potencial de influência política que pode ser utilizado para instruir e/ou compartilhar conhecimentos que venham interferir nas decisões dos demais conselheiros, contribuindo para uma melhor direção no sentido da democratização da assistência social, como observou uma das entrevistadas: *“a importância da fala do assistente social [é tanta], que para o conselheiro é lei”* (Corça, CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012). Tal entendimento pauta-se em, no mínimo, dois aspectos.

O primeiro deles diz respeito à imbricada relação entre assistência social e assistentes sociais, que ainda causa dificuldades após 20 anos de promulgação da LOAS. Parcela da população não consegue distinguir e/ou desvincular a política do profissional¹³⁰:

“(...) a tarefa de consolidar a assistência social como política pública de direitos tem aspectos muito peculiares que dificultam a empreitada. Ou seja, é necessário romper com a ideia do direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade e através de um processo de centralismo decisório; romper também com a lógica de que a assistência social sobrevive apenas com os recursos residuais do investimento público (serviços pobres para pobres!) e ainda: romper com o uso dos recursos sociais de maneira clientelista e patrimonialista. (Yazbek, 2008, p. 102)”

O segundo aspecto repousa no diferencial da intervenção de um profissional conhecedor da política pública sobre a qual incide sua intervenção. Nesse sentido, os elementos da formação são proporcionadores de intervenção com maior qualidade, o que pode promover maior impacto na atuação dos demais conselheiros e, conseqüentemente, maior impacto na política de assistência social.

A concepção do projeto ético-político e a sua materialização nos espaços dos Conselhos constituem fundamental contribuição para uma atuação diferenciada nesse espaço. Desta forma, a concepção de projeto ético-político perpassa pelo entendimento de que este se configura enquanto

“(...) o nosso fazer. Nosso compromisso profissional. A nossa ação não é só técnica ela tem um enfoque político. São as diretrizes que a gente tem que ter enquanto profissional. O nosso compromisso” (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012);

“(...) a direção que a nossa profissão requer. São várias as dimensões e direções que você pode ter. Tem uns que tendem mais para a direção conservadora. E eu acredito que tem os [assistentes sociais] que trabalham na linha do conservadorismo. Só que o nosso projeto ético-político, ele tende para uma linha crítica da realidade, de fazer valer todos aqueles princípios da não discriminação. É a direção que uma profissão tem sobre a sociedade que a gente quer, aquilo que a gente luta e que a gente deseja. Mas sempre em uma direção crítica da realidade. Com os valores éticos dos direitos humanos e da participação da população.” (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012).

¹³⁰ Cf. Boschetti 2003; 2006.

“(...) é uma coisa que cada profissional tem o seu? Eu não sei o que eu penso... mas se você tem o seu código de ética, a sua formação e o seu compromisso..., eu estou aqui, eu tenho que apoderar do que está acontecendo, desse conhecimento que está aqui, por exemplo, o serviço de fortalecimento de vínculos, mudou alguma coisa? Para mim, o meu compromisso é com esse conhecimento que está acontecendo. Quem sou eu nesse processo, o que eu estou fazendo? Eu tenho que saber em que eu estou sendo útil na minha profissão, que muitas vezes a gente sai da formação sem saber. Quando eu vejo que vem uma pessoa nos procurar porque acredita no nosso trabalho; de uma certa forma o nosso projeto, a nossa formação está fazendo diferença. É exatamente qual é a minha preocupação enquanto X, assistente social, com CRESS número X, o que estou fazendo? ... Esse projeto não é escrito, ele é criado. É o que eu consigo entender desse projeto ético-político.” (Corça, CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012).

A ação dos profissionais nos Conselhos repercute a dimensão pedagógica da prática do assistente social e ficou demonstrada quando este profissional se torna referência, e/ou modelo a ser seguido, como uma orientação aos demais conselheiros. Foi possível identificar tal dimensão quando uma das assistentes sociais entrevistadas apontou que identifica a importância da presença dos assistentes sociais nestes espaços, e a reconhece:

“(...) pela mudança que a gente [o assistente social] pode realizar em alguns termos, [de acordo com os princípios] que estão inseridos na nossa profissão, de acordo com os princípios que estão inseridos no código de ética e a gente [o assistente social] pode interferir (...). Eu consigo realizar o projeto, aquilo que eu acredito, mas sempre que a gente tem uma discussão mais afiada, eu penso que é aquele momento que a gente tem que buscar a direção que a nossa profissão tem. Então, eu tenho que estar discutindo de uma forma que leve a essa direção. Quando, por exemplo, eu vejo que a discussão está indo para uma questão mais discriminatória da população, que a população é culpada de tudo. Eu vejo que não é isso que a gente pensa, então eu volto um pouco ao nosso projeto.” (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012).

As informações e temáticas disponibilizadas e debatidas nos Conselhos nem sempre são acessíveis ao entendimento de seus membros. Na maioria das vezes são carregadas de terminologias e significados que fogem à compreensão dos conselheiros, dificultando sua apropriação e, conseqüentemente, a tomada de decisão acerca das temáticas que envolvem o debate estabelecido nestes espaços. Dessa forma, uma das possibilidades do assistente social dar concretude a seu projeto político profissional

revela-se quando ele lança mão da dimensão pedagógica que envolve seu fazer profissional e aplica em sua atuação nos Conselhos.

As três assistentes sociais inseridas nos Conselhos Municipais de Assistência Social e participantes deste estudo se formaram em uma mesma instituição, a Universidade Federal Fluminense – UFF/Campos, em décadas distintas (1980, 1990 e 2000), e todas mantiveram um discurso coerente com o projeto ético-político profissional hegemônico na categoria e demonstraram resistência, compromisso e determinação ao ocuparem os Conselhos Municipais de Assistência Social com perspectiva de democratização da política de assistência social. Todas consideram que os Conselhos constituem um espaço de exercício do controle social e deve ser ocupado pelos assistentes sociais. Assim, considero que o Serviço Social vem potencializando a constituição de um conjunto de profissionais que não só admiram, mas desejam, e partem para a luta pela defesa da democracia. Exercendo, e contribuindo para ampliação do exercício de participações “efetivas” e o desenvolvimento de “compreensões iluminadas” no âmbito do controle social, a fim de romper com o processo de “marginalização de grandes categorias de cidadãos no processo democrático (...) [de forma] que os círculos viciosos de participação limitada ou de não participação sejam rompidos” Held (1987, p. 251).

Desta forma,

“(...) o desafio do profissional consiste justamente na reorientação de seu cotidiano de acordo com a correlação de forças existente, para facilitar o acesso da população ao saber sobre elas mesmas, aos recursos disponíveis e ao poder de decisão. A relação de saber produz um efeito ideológico de desocultação (oposto à camuflagem), enquanto que acesso aos recursos facilita uma reapropriação dos excedentes retirados da população e o acesso ao poder produz efeitos políticos de auto-organização. O conhecimento, os recursos e a organização podem articular-se de forma mais ampla para um processo de acumulação de forças capaz de se traduzir em contra hegemonia ao bloco no poder.” (Faleiros, 1993, p. 55)

Foi possível, através deste estudo, verificar que no estado do Rio de Janeiro, a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH vem realizando ações voltadas para responder as exigências postas pelos instrumentos normativos da política de assistência social. Assim, tem buscado desenvolver um processo de educação permanente que contribua para avançar e consolidar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, qualificando os serviços e benefícios e valorizando os trabalhadores inseridos nesta área. Apesar de ter ofertado cursos de capacitação, em níveis diferenciados, nem todos os municípios foram alcançados. É preciso considerar que o

Plano de Capacitação do SUAS (2012-2015) que o estado está desenvolvendo, de acordo com as entrevistadas para este estudo, ainda não alcançou com a oferta de cursos os municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna.

Considero de muita importância a investida da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro – SEASDH/RJ para qualificação dos trabalhadores do SUAS, mas ressalto que o desafio é que os projetos de capacitação sejam continuados, e garantir que eles possam articular a dimensão ética, política e técnica envolvendo a participação efetiva, plena ou total; preparando os sujeitos para desfrutá-la com vistas ao fortalecimento da sociedade civil, através de processos educativos, que possam conduzir a luta pela democratização da assistência social.

Apesar do esforço da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro – SEASDH/RJ para capacitar os profissionais e conselheiros no âmbito do SUAS, existe uma lacuna no que se refere a capacitação, e outros suportes, tanto por parte do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS quanto por parte do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro – CEAS/RJ. As entrevistadas para este estudo revelaram que não encontram suportes por parte do CNAS e do CEAS para o fortalecimento do CMAS. Mas ressaltam que eles estão sempre dispostos para esclarecimentos de dúvidas.

No que se refere a relação com as instituições representadas nos CMAS's (Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna), as assistentes sociais entrevistadas revelaram o estabelecimento de uma relação, que considero, formal de cumprimento de obrigações (entrega de relatórios mensais, relatórios de atividades, e-mails, etc.), mas sem estabelecer vinculações com as bases que representam. Esta talvez seja uma das questões mais complexas, mas também mais reveladora do baixo nível de participação da sociedade em questões que lhes dizem respeito. E também, desafiadora para o Serviço Social. Assim, cabe ressaltar que Carole Pateman (1992)¹³¹, traz que a principal função da participação na teoria da democracia participativa é educativa, uma vez que promove e desenvolve as próprias qualidades que são necessárias a participação, se auto-sustentando por meio do próprio processo educativo, onde quanto mais o indivíduo participa, melhor capacitado ele se torna para fazê-lo. Esta relação que configura a ausência de diálogo, ou na melhor das hipóteses, configura um diálogo fragmentado que é estabelecido entre os conselheiros e suas bases, constituindo uma ausência de participação direta da população nas decisões

¹³¹ Cf. Capítulo primeiro deste trabalho.

que envolvem a política, acaba por contribuir para um distanciamento, ou ampliação de um caminho tortuoso, para a democratização da assistência social.

O aspecto da formação profissional com vistas ao preparo de profissionais comprometidos com o fortalecimento das lutas sociais, articulado com a possibilidade de materialização do projeto ético-político, apareceu neste estudo através das coordenações de cursos (UVA/Cabo Frio; UFF/Campos dos Goytacazes; FacRedentor/Itaperuna) que foram entrevistadas e reconheceram a existência de disciplinas¹³², em seus respectivos cursos, que contribuem diretamente para o preparo do aluno e futuro profissional para o fortalecimento do controle social e a consolidação do projeto ético-político através do exercício do controle social nos espaços dos Conselhos. Vale destacar que somente a Universidade Veiga de Almeida – UVA/Cabo Frio possui uma disciplina que se propõe tratar especificamente a questão do controle social, que é a disciplina de Tópico Especial de Controle Social e Política Pública.

As entrevistadas inseridas nos CMAS's reconhecem a importância da formação para um bom desempenho do exercício do controle social. Apesar da ABEPSS se empenhar na tentativa de proporcionar o conhecimento e familiarização das diretrizes curriculares, constantemente se depara com empecilhos que por vezes inibem a apropriação de forma mais adequada das diretrizes pelas unidades formadoras. Tanto a representante da ABEPSS como as assistentes sociais inseridas nos Conselhos, apontam que a formação constitui uma contribuição para o controle social, uma vez que permite o desenvolvimento de um olhar mais apurado, técnico para a política de assistência social. Assim, mesmo não sendo pré requisito para a prática conselheira, a formação profissional agrega valor e se constitui como elemento essencial para o fortalecimento dos conselheiros no exercício do controle social com propósitos mais amplos do que apenas uma participação presencial.

As assistentes sociais inseridos nos Conselhos, participantes deste estudo, consideram que é possível implementar estratégias que viabilizem o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social e concordam com as possibilidades seguintes: *articulação de um fórum de Conselhos e políticas sociais; articulação com as bases representadas; divulgação dos espaço dos Conselhos como mecanismo de*

¹³² Foram citadas as seguintes disciplinas: “Tópico especial de controle social e políticas públicas, Seguridade Social (saúde), Estado Classe e Movimentos Sociais, Fundamentos, Estado, classes e movimentos sociais, Política social, Administração, Planejamento social, Técnicas de intervenção e Estágio.”

ampliação da participação; capacitação política continuada para conselheiros da sociedade civil na perspectiva crítica e propositiva; realização de encontros populares e pré-conferências; investimento na divulgação dos fóruns e plenárias de conselheiros e entidades; garantia da participação popular na elaboração dos planos municipais; liberação da carga horária dos conselheiros das suas Instituições/Entidades para desenvolver atividades do Conselho; garantir a composição paritária e alternância na presidência dos Conselhos; utilização e divulgação dos meios de comunicação como mecanismos de controle social; socialização das deliberações dos Conselhos para outras Instituições/Entidades que não fazem parte do Conselho; articulação entre os conselheiros representantes dos usuários dos serviços socioassistenciais e dos trabalhadores da área; e, articulação com o Ministério Público.

A compreensão do projeto ético-político, em termos concretos, configura-se na possibilidade de sua realização cotidiana e, nesse caso, da sua concretude e visualização na realidade dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Nesse aspecto, é possível verificar sua materialização no desempenho das atividades e/ou intervenções nos Conselhos Municipais de Assistência Social

*“(...) através da aproximação com a política de assistência social”
(Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012);*

*“(...) a partir do momento que estou defendendo, que estou buscando junto aos conselheiros melhores salários, [melhores] condições de trabalho. São compromissos com o projeto que a gente tem. Melhorar qualidade dos serviços... a questão de mostrar para os demais conselheiros, para onde o eixo está indo. Mostrar o que deve ser na valorização, na garantia de direitos. Porque as vezes tem gente que não tem essa visão. Em um aspecto mais pedagógico. A relação do projeto ético-político com o Conselho é mais pedagógica.”
(Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012);*

*“Não em grande escala. Eu consigo realizar o projeto, aquilo que eu acredito, mas sempre que a gente tem uma discussão mais afiada, eu penso que é aquele momento que a gente tem que buscar a direção que a nossa profissão tem. Então, eu tenho que estar discutindo de uma forma que leve a essa direção. Quando, por exemplo, eu vejo que a discussão está indo para uma questão mais discriminatória da população, que a população é culpada de tudo. Eu vejo que não é isso que a gente pensa, então eu volto um pouco ao nosso projeto.”
(Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012).*

A presença dos assistentes sociais nos espaços dos Conselhos configura-se como lugar estratégico para atuação dos profissionais de Serviço Social, uma vez que pode contribuir para a elevação do grau de politização da sociedade civil e, desse modo, constituir-se elemento orientador para o exercício do controle social. De acordo com os depoimentos acima, verifica-se mais uma vez que, a presença dos assistentes sociais perpassa pela dimensão pedagógica que se faz inerente ao exercício profissional. Ou seja, nesse caso, atuando no âmbito da educação não-formal, “onde os espaços educativos localizam-se em territórios que acompanham a trajetória de vida dos grupos e indivíduos, fora das escolas, em locais informais, locais onde há processos interativos intencionais.” (Gohn, 2006, p. 29). Assim, contribuindo para a formação de opiniões com bases mais críticas e direcionadas ao fortalecimento de iniciativas que possam conduzir a democratização da assistência social enquanto política pública.

Não só a presença dos assistentes sociais nos Conselhos, mas suas ações que se configurarão enquanto algo importante. Trata-se de sua disposição para mobilizar consciências, compartilhar conhecimentos, decodificar a realidade dentro de uma leitura crítica no interior da profissão, de forma a responder aos atuais desafios que se fazem presentes no cotidiano dos Conselhos.

“Nesse sentido, faz-se necessário assumir, mas também extrapolar, os espaços dos Conselhos. E reassumir o trabalho de base, de educação, mobilização e organização popular, que parece ter sido submerso do debate teórico-profissional ante o refluxo dos movimentos sociais, mas não no trabalho de campo. É necessário ter a clareza que a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida a priori, porque são espaços em disputa. Podem abrigar experiências democráticas, que propiciem o aprendizado de um tipo de socialização diferente, que permita viver a dimensão do coletivo, propiciem o partilhamento de poder e a intervenção em processos decisórios. Mas pode também alimentar velhos coronelismos, vícios populistas e clientelistas no trato da coisa pública. Encontra-se aí uma provocação, no nível da formação profissional, no sentido de re-pensar o trabalho de mobilização e educação popular, o que não se confunde com uma inócua ressureição de um passado perdido. Exige uma releitura crítica da tradição profissional do Serviço Social, reapropriando-se das conquistas e habilitações perdidas no tempo e, ao mesmo tempo, superando-as, de modo a adequar a condução do trabalho profissional aos novos desafios do presente.” (Iamamoto, 2002, p. 33)

No trato com os usuários dos serviços, ou em meio aos pares que configuram a formação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, ao qual o profissional de Serviço Social, e/ou ao assistente social no Conselho, se faz necessário ser um

socializador de informações na busca de conduzir ao desvelamento da complexidade que envolve a realidade vivenciada. Requer lançar mão de sua bagagem de conhecimentos e com competência técnica, ética e política apontar as direções com sinalizações para as armadilhas que se colocam no caminho desta travessia.

Desta forma, para as assistentes sociais que se dispuseram a participar deste estudo e que, mesmo frente a inúmeras adversidades, vem resistindo bravamente no combate por uma atuação comprometida com o projeto ético-político do Serviço Social nos espaços dos Conselhos Municipais de Assistência Social, a presença delas nestes espaços significa que

“(...) participar do Conselho é [fazer] uma grande escola. É onde você exercita o seu código [de ética], o seu projeto ético-político. Onde você adquire conhecimentos que você não adquire muitas vezes numa formação. Só fui saber que era um privilégio depois. Se você se propuser a ser um conselheiro, você tem que se propor a ter trabalho. Você não pode ser um espectador. [Ser conselheiro] É participar da elaboração de uma política dentro de um município. É você estar a par do que está acontecendo. O controle [social] é isso. E se ele fosse levado como é previsto na Loas, a gente teria um avanço muito grande. Infelizmente a gente ainda ver Conselhos onde não tem compromisso, se não tiver compromisso... se ele fosse realmente respeitado dentro da sua função... Mas, a função do Conselho eu vejo com muito valor.” (Corça – CMAS/Cabo Frio – entrevista em 14/06/2012);

“(...) [houve] avanços [na política de assistência social] ... avanços legais porém contraditórios. Não vejo mudanças porque a gente não consegue fazer (...) o Conselho unir as diferentes vozes e olhares, e transformar isso num plano municipal, desse plano ter recurso dentro do município, desse dinheiro sair para contemplar todas as necessidades, até mesmo a fiscalização desse plano e desse recurso.” (Margarida – CMAS/Itaperuna – entrevista em 02/06/2012);

“A avaliação que eu tenho é essa da gente construir, da gente estar participando de acordo com o que a gente acredita. Por que ali tem posições conservadoras que a gente tem que enfrentar. A minha participação ali não é só de consenso, não é só de conflito, mas de enfrentamento também. Eu estou ali para enfrentar determinadas questões. Não é de ganhadores ou perdedores. O fato de eu estar ali enfrentando, para mim eu deixei alguma marca que não é só minha, mas é uma opinião do conjunto, do nosso projeto, do que a gente acredita. É como se a gente deixasse uma marca ali. Se isso vai acontecer ou não, não sei, mas vai muito no sentido de que o nosso projeto [ético-político] se realize naquele espaço, porque eu não estou representando a mim mesma, a gente estar representando os trabalhadores, não é só uma categoria, então eu acho que eu tenho

que deixar essa marca.” (Ovelha – CMAS/Campos dos Goytacazes – entrevista em 23/05/2012).

A importância da presença dos assistentes sociais nos espaços de controle social, penso ser algo compreendido e desejado por todos, mas a compreensão de que não é só a presença dos assistentes sociais nos espaços de exercício do controle social, mas a qualidade desta presença, que proporcionará amplitude e democratização da política de assistência social, penso que ainda exige um pouco mais de apropriação por parte do conjunto da categoria, para que seja possível investimentos na formação e no apoio ao exercício da profissão. Nesse sentido, não basta a existência dos Conselhos Municipais de Assistência Social, e nem mesmo a ocupação e/ou a garantia da presença de assistentes sociais em seu interior. Se o profissional não souber à que veio, o que fará lá?

E para descobrir a que veio, penso ser necessário o envolvimento e a contribuição de toda a categoria. Assim, tal empreitada demanda das instancias envolvidas o desenvolvimento de ações que fortaleçam o profissional. Portanto, cabe

às Unidades Formadoras:

- *Maior atenção e rigor na materialização das diretrizes curriculares, proporcionando disciplinas que realmente deem concretude ao debate que possibilite ao aluno reconhecer e despertar o interesse pelas lutas sociais em busca de uma sociedade mais justa e igualitária;*

ao Conjunto CFESS/CRESS:

- *Estimular a participação efetiva através da realização de fóruns permanentes de discussões no âmbito da política de assistência social e no exercício do controle social desta e das demais políticas sociais;*

à ABEPSS:

- *Maior presença nas Unidades Formadoras viabilizando condições de melhor apropriação das diretrizes curriculares e sua materialização em disciplinas que proporcionem maiores conhecimentos e potencialize o aluno para o exercício do controle social;*

ao Assistente Social:

- *Não só conhecimento, mas esse também, pois ele possibilitará ir além;*
- *Não só desejo, mas sem esse não conseguirá ir além;*
- *Muito compromisso consigo mesmo, e com os demais também, para contribuir com a construção de uma sociedade menos desigual e mais próxima da justiça social; pois assim terá condições para dizer o que Alice disse...*

*“‘se sou realmente uma Rainha’, disse ao se sentar de novo, ‘serei capaz de conduzir isso muito bem com o tempo.’”
(Carroll, 2002, p. 241).¹³³*

¹³³ Cf. Através do espelho e o que Alice encontrou por lá, In: Carroll, Lewis. Alice: edição comentada. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Diretrizes gerais para o curso de serviço social: (com base no currículo mínimo aprovado em assembleia geral extraordinária de 8 de novembro de 1996). Rio de Janeiro, 1996.

ABEPSS/CFESS. As entidades do serviço social brasileiro na defesa da formação profissional e do projeto ético-político. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 108, Cortez, 2011.

AGUILLAR, Fernando H. Controle social e serviços públicos. São Paulo, Max Limonad, 1999.

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. Das políticas nacionais aos planos municipais: avanços da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade de São Paulo – PUC, São Paulo, 2012.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo, n. 18, p. 168 – 176, São Paulo em Perspectiva, 2004.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. Ética e serviço social: fundamentos ontológicos. São Paulo, Cortez, 2001.

_____; TERRA, Sylvia Helena Terra; CFESS – Conselho Federal de Serviço Social (Org.). Código de ética do/a assistente social comentado. São Paulo, Cortez, 2012.

BATTINI, Odária (Org.). Assistência social: constitucionalização representação práticas. São Paulo, Veras Editora, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Cortez, 2003.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. 2. ed., São Paulo, Cortez, 2007.

- BERETTA, Regina Célia de Souza; MARTINS, Lilia C. O. Estado, municipalização e gestão social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 25, n. 77, p. 63-77, Cortez, mar. 2004.
- BÍBLIA sagrada: velho testamento e novo testamento. Rio de Janeiro, Imprensa Bíblica Brasileira, 2001. Tradução João Ferreira de Almeida.
- BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 26, n. 88, Cortez, 2006.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. O Futuro da democracia. 11ª ed. São Paulo, Paz e terra, 2004. Tradução Marco Aurélio Nogueira.
- BONETTI, Dilsea; (et alii) (Orgs.). Serviço social e ética: convite a uma nova práxis. 2 ed., São Paulo, Cortez, 1998.
- BOSCHETTI, Ivanete (org.) et al. Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo, Cortez, 2008.
- _____. Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, Letras Livres/ UnB, 2006.
- _____. Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília, Unb, 2003.
- BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo da Educação Superior 2012 – CenSup. Resumo Técnico. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.inep.gov.br>
- _____. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). Planejando a próxima década: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.pne.mec.gov.br>

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Cartilha SUAS, v.2. Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos de assistência social. Brasília, 2013.

_____. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

_____. Capacita SUAS, v.1. SUAS: configurando os eixos de mudança. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Institutos de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília, 2008.

_____. Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil, 2005/2006 (Igemas). VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007.

_____. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS/RH. Brasília, 2006.

_____. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____. Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília, 2004.

_____. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH. Plano Estadual de Capacitação e Educação Permanente do SUAS 2012-2015, Rio de Janeiro, 2012a. Disponível no site da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH, do estado do Rio de Janeiro. www.rj.gov.br

BRAVO, Maria Inês de Souza. Potencialização das representações do conjunto CFESS/CRESS nos conselhos de políticas e de direitos. In: CFESS. Seminário Nacional: O Controle social e a consolidação do Estado democrático de direito. Brasília, 2011.

_____. A saúde na década de 1990. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; ARAUJO, Patrícia Simone Xavier de. (Orgs.). Capacitação para conselheiros de saúde: textos de apoio. Rio de Janeiro, UERJ/Depext/ Nape, 2001.

_____. Desafios atuais do controle social no sistema único de saúde (SUS). Serviço social & Sociedade, São Paulo, v. 26, n. 88, Cortez, 2006.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 4 ed., São Paulo, Ed. 34, 2003.
- CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. Serviço social & Sociedade, São Paulo, v. 26, n. 88, Cortez, 2006.
- _____ ; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. Serviço social & Sociedade, São Paulo, v. 18, n. 55, Cortez, 1997.
- CARRO, Silvina Maria. A assistência social no universo da proteção social – Brasil, França, Argentina. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica – PUC, São Paulo, 2008.
- CARROLL, Lewis. Alice: edição comentada. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 4 ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- _____. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Dados [online]. 1997, vol. 40, n. 2. Disponível em: www.scielo.br
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 26, n. 87, Cortez, 2006.
- CASTRO, Manuel Manrique. História do serviço social na América Latina. 5ª Ed. Rev., São Paulo, Cortez, 2000.
- CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. Código de ética profissional do assistente social. Brasília, CFESS, 1993.
- CFESS. Conselho Federal de Serviço Social (Org.). Assistentes sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional. Pesquisa, Brasília, 2005.
- CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. Seminário Nacional: O Controle social e a consolidação do Estado democrático de direito. Brasília, 2011.
- CHAUÍ, Marilena. Convite à Filosofia. 13 ed. 1 reimpressão, São Paulo, Ática, 2003.
- _____. O que é ideologia. São Paulo, Brasiliense, 1980.

- CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de assistência social? Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 23, n. 72, Cortez, 2002.
- CORTELLA, Mario Sergio. Educação, escola e docência: novos tempos, novas atitudes. São Paulo, Cortez, 2014.
- CRESS 7ª Região – RJ. Assistente social: ética e direitos. Coletânea de leis e resoluções. Rio de Janeiro, 2002.
- DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia – a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In. ALVAREZ, S.; DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs.). Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos – novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- DAHL, Robert A. Análise política moderna. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1988.
- _____. Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1989.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. São Paulo, Cortez, 2007.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3, Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.
- _____. Saber profissional e poder institucional. 4ª ed. São Paulo, Cortez, 1993.
- FERREIRA, Ivanete Salete Boschetti. As políticas brasileiras de seguridade social: assistência social. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3, Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.
- FLEURY, Sônia. Concertação e efetividade da ação política: o conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. In: Anais VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública. Panamá, 2003.

- _____. Estado sem cidadãos: seguridade na América Latina. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1994.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo, Cortez, 2007.
- _____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 7, São Paulo, 2002.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Democracia e conselhos de controle de políticas públicas uma análise comparativa. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS, Porto Alegre, 2000.
- GUERRA, Yolanda. A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e à distância. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 104, Cortez, 2010.
- _____. O projeto profissional crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 28, n. 91, Cortez, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. 2ª edição Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, v. II, 2003.
- HELD, David. Modelos de democracia. Belo Horizontes, Editora Paidéia, 1987.
- HOBBSBAWM, Eric. Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. 2 ed., 31ª Reimpressão, São Paulo, Companhia das Letras, 2005.
- IAMAMOTO, Marilda V. A formação acadêmico-profissional no serviço social. Serviço social & Sociedade, São Paulo, n. 120, Cortez, 2014.
- _____. O serviço social na cena contemporânea. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead/UnB, 2009.
- _____. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. In: CFESS. Atribuições privativas do (a) assistente social em questão. Brasília: CFESS, 2002.

- _____. O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 1, Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 1999.
- _____. Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 1998.
- _____. Renovação e conservadorismo no serviço social: ensaios críticos. 4. ed. São Paulo, Cortez, 1997.
- _____; CARVALHO, Raul de. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 11. ed. São Paulo, Cortez, 1996.
- IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o plano real. Revista Lua Nova, São Paulo, 2009
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações básicas municipais - MUNIC: perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2012, Rio de Janeiro, 2013.
- _____. Pesquisa de Informações básicas municipais - MUNIC: perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2013. Rio de Janeiro, 2014.
- KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. Serviço social & Sociedade, São Paulo, v. 27, n. 85, Cortez, 2006.
- KOIKE, Maria Marieta. Formação profissional em serviço social: exigências atuais. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead/UnB, 2009.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova, São Paulo, 2006.
- LESSA, Sérgio. O processo de produção/reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 2, Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 1999.
- MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. O controle social da política de assistência social: caminhos e descaminhos. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2012.

- MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a assistência social. 4ª ed. São Paulo, Cortez, 2011.
- MINAYO, Cecília de Souza. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, Vozes, 2002.
- _____. O Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 5 ed. São Paulo – Rio de Janeiro, Hucitec – Abrasco, 1998.
- MIR, Luis. O paciente: o caso Tancredo Neves. São Paulo, Editora de Cultura, 2010.
- MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: estado e “terceiro setor” em questão. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 20, n. 59, Cortez, 1999.
- MOREIRA, Marinete. Potencialização das representações do conjunto CFESS/CRESS nos conselhos de políticas e de direitos. In. CFESS. Seminário Nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito. Brasília, 2011.
- MOTA, Ana Elizabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In. CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead/UnB, 2009.
- _____. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2 ed., São Paulo, Cortez, 2000.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá; REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; (Org.). A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014.
- NETTO, José Paulo. Pequena história da ditadura brasileira (1964 – 1985). São Paulo, Cortez, 2014.
- _____. A conjuntura brasileira: o serviço social posto à prova. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 25, n. 79, Cortez, 2004.
- _____. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. São Paulo, Cortez, 2001.
- _____. Capitalismo Monopolista. São Paulo, Cortez, 2001a.

- _____. Cinco notas a propósito da “questão social”. Temporalis, n. 3. Brasília: BEPSS / Grafile, 2001b.
- _____. A Construção do projeto ético-político do serviço social frente à crise contemporânea. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 1, Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 1999.
- _____. Ditadura e serviço social. São Paulo, Cortez, 1998.
- _____. Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 17, n. 50, Cortez, abr. 1996.
- NEVES, Angela Vieira; SANTOS, Cláudia de Oliveira Vicente; SILVA, Suellen Henriques da. Conselhos municipais de assistência social: novas competências para o trabalho do assistente social. Revista Katál, Florianópolis, v. 15, n. 2, 2012.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, Cortez, 2004.
- NOZABIELLI, Sônia Regina. Entre permanências e mudanças: a gestão municipal da política de assistência social na região de Sorocaba (SP). Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade de São Paulo – PUC, São Paulo, 2008.
- OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho e. Configurações do ensino superior e a formação profissional dos assistentes sociais: desafios para a intervenção. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 104, Cortez, 2010.
- PARMEZANI, Eliane. Ensino superior privado sob domínio do capital estrangeiro: massificação de conteúdos, desvalorização docente e formação de trustes são alguns dos efeitos do comércio de universidades brasileiras. Revista Caros Amigos, Ano XVI, n. 192, 2013.

- PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 18, n. 53, Cortez, 1997.
- PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo, Paulus, 2007.
- PEREIRA, Larissa Dahmer. Mercantilização do ensino superior e a precarização do trabalho docente: faces da negação do direito social à educação. In. MACONSIN, Cleir; MARQUES, Maria Celeste (orgs.). Trabalho e direitos: conquistas e retrocessos em debate. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2013.
- PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo, Cortez, 2011.
- _____ ; BRAVO, Maria Inês Souza. Política social e democracia. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2002.
- PINTO, Maria Barbosa. Condições sócio-ocupacionais do trabalho docente e a formação profissional. Serviço social & Sociedade, São Paulo, n. 120, Cortez, 2014.
- QUEIROS, José Maestro de. O Processo de formação da agenda de políticas públicas: uma análise do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) da cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado, Universidade São Marcos, São Paulo, 2009.
- RAICHELIS, Raquel. A Trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate. In. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Caderno de Textos. VII Conferência Nacional de Assistência Social: participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, 2009.
- _____. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 27 n. 85, Cortez, 2006.

- _____. Esfera pública e conselho de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez, 1998.
- _____; RICO, Elizabeth (Orgs.). Gestão social: uma questão em debate. São Paulo, IEE/EDUC, 1999.
- RAMOS, Sâmya Rodrigues. Organização política dos(as) assistentes sociais brasileiros(as): a construção histórica de um patrimônio coletivo na defesa do projeto profissional. Serviço social & Sociedade, São Paulo, v. 26, n. 88, Cortez, 2006.
- SADER, Emir. A transição democrática no Brasil: da ditadura à democracia? São Paulo, Atual, 1990.
- SANT'ANA, Raquel Santos. O Desafio da implantação do projeto ético-político do serviço social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 21, n. 62, Cortez, 2000.
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro, Fase, 2002.
- SANTOS, Milton. Da totalidade ao lugar. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
- SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada – o debate contemporâneo. São Paulo, Editora Ática, 1994, v.1.
- SEMERARO, Giovanni. Gramsci e a Sociedade Civil: cultura e educação para a democracia. 2 ed. Petrópolis, Vozes, 2001.
- SILVA, Ilse Gomes. Democracia e participação na “reforma” do Estado. São Paulo, Cortez, 2003.
- SILVA, Maria Dalva Casimiro da. A Produção do conhecimento no serviço social e sua relação com os princípios éticos. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 25, n. 77, Cortez, 2004.
- SILVA, Ricardo Silvestre da. A formação profissional crítica em serviço social inserida na ordem do capital monopolista. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 103, Cortez, 2010.

SILVA; Maria Ozanira da Silva e, YAZBEK; Maria Carmelita, GIOVANNI; Geraldo di. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Cortez editora, 2004.

SILVA; Maria Ozanira da Silva e. Formação profissional do assistente social. 2 ed. São Paulo, Cortez, 1995

SILVA; Maria Ozanira da Silva e. O Serviço social e o popular: resgate teóricometodológico do projeto profissional de ruptura. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2002.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo, Cortez, 2000.

SOUZA, Maria de Fátima. Implementação municipal do suas – sistema único de assistência social: balanço das condições de gestão da assistência social em municípios do Vale do Paraíba – SP. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica – PUC, São Paulo, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Desigualdades na gestão do SUAS. Pesquisa desenvolvida pelo NEPSAS a pedido do CONGEMAS. Anotações de análise de dados dos municípios. PUCSP/PEPGSSO/NEPSAS. 2014.

_____. O Primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 26, n. 87, p. 96-122, Cortez, 2006.

_____; Lobo, Elza. Controle social e políticas de saúde. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, n. 8, p. 366 – 378, out/dez, 1992.

_____ (Coord.). Carta-tema: a assistência social no Brasil, 1993 – 1990. São Paulo, Cortez, 1991.

_____. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In. SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo, Cortez, 1989.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. Porto Alegre, Civitas, v. 6, n. 1, 2006.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. Democracia representativa: complementaridade ou combinação subordinada? Reflexões sobre instituições participativas e gestão pública na cidade de São Paulo (2000-2004). In: XIX Concurso do CLAD sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública 2006. III Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luis – MA, 2007.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. Trabalho e valor: contribuição para a crítica da razão econômica. São Paulo, Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Joaquina Barata; BRAZ, Marcelo. O projeto ético-político do serviço social. In. CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead/UnB, 2009.

TELLES, Vera Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte, editora

VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 18, n. 53, Cortez, 1997.

VILALTA, Luis Antonio. Internacionalização do ensino superior no brasileiro: conceito e características do processo em instituições privadas de ensino superior. Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo, Tese de Doutorado, PUC/SP, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. O Significado sócio-histórico da profissão. Curso de Especialização: Serviço Social, direitos sociais e competências profissionais. Brasília, UnB, 2009a.

_____. Os Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. Curso de Especialização: Serviço Social, direitos sociais e competências profissionais. Brasília, UnB, 2009b.

_____. Classes subalternas e assistência social. São Paulo, cortez, 1989.

_____. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. Caderno do CEAS, Salvador, n. 164, 1996.

ANEXO I:**1 – TERMO DE CONSENTIMENTO**

Eu....., sob número de registro no Conselho Regional de Serviço Social, abaixo assinado, declaro que de livre e espontânea vontade e de forma gratuita, aceito participar da pesquisa com o título *“Através do Espelho: Presença do Assistente Social em Conselho Municipal de Assistência Social – Estudo nos Municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna no Estado do Rio de Janeiro”*, realizada pela pesquisadora Thais Tavares Bernardo, aluna do Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP, sob orientação da Profa. Dra. Aldaíza Sposati; autorizando o conteúdo das informações dadas para que seja utilizado parcial ou integralmente, sem restrições de prazos e citações, a partir da presente data. Fui informado (a) dos objetivos da pesquisa que consiste em “identificar iniciativas que estão sendo aplicadas pelos assistentes sociais para afirmação do projeto ético-político profissional no interior dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Itaperuna”. As entrevistas individuais serão gravadas e transcritas pela pesquisadora, retirando quaisquer informações identificatórias. Estou plenamente ciente da minha participação neste estudo sobre a preservação do meu anonimato. Fico ciente, ainda, sobre a minha responsabilidade em comunicar a pesquisadora qualquer alteração pertinente a esse estudo, podendo dele me retirar a qualquer momento.

Os dados coletados poderão ser utilizados para publicação de artigos, apresentações em seminários e similares. Declaro, outrossim, que este Termo foi lido e recebi uma cópia.

Abdicando direitos autorais meus e de meus descendentes, firmo o presente documento. Quaisquer dúvidas em relação à pesquisa, podem ser esclarecidas pela pesquisadora pelo telefone (XX) XXXXXXXXXX.

Local: _____

Data: ____/____/____.

Assinatura do Entrevistador

Assinatura do Entrevistado

ANEXO II:**2 – QUESTÕES NORTEADORAS DAS ENTREVISTAS COM OS
ASSISTENTES SOCIAIS INSERIDOS NOS CMAS's****I – Identificação:**

Nome: _____

Município: _____

II – Questões:**1 – Qual a sua concepção de Política de Assistência Social?**

2 – Quando começou a sua vinculação com a área da Assistência Social e onde atua profissionalmente?

3 – Em que Conselho Municipal de Assistência Social você está inserido? Qual é o tempo de experiência em Conselho?

4 – Você é conselheiro por qual segmento? Quem você representa?

5 – Como você avalia o seu desempenho no Conselho Municipal de Assistência Social? Quais as mudanças deveriam ocorrer para melhorar a sua atuação?

6 – Qual é a sua concepção de Conselho de Política Pública de Assistência Social?

- Espaço de consenso sobre a Política de Assistência Social.
- Espaço de cooptação da Sociedade Civil por parte do poder pública.
- Arena de conflitos onde se decide a Política de Assistência Social.
- Espaço de democratização da sociedade e do Estado.
- Outro: _____

6.1 – Caso queira, justifique sua resposta:

7 – Quais as temáticas mais discutidas nas reuniões do Conselho?

- Assessoria Técnica Modelo de Gestão Plano Municipal
- Prestação de Contas Regimento Interno Habilitação do município
- Convênios Fiscalização Relatório de Gestão
- Política Municipal Benefícios Conferências
- Denúncias Financiamento Questões Administrativas
- Programas/Projetos Serviços Prestação de Contas do Fundo
- Outros: _____

8 – Quais são as atribuições e finalidades operacionalizadas pelo Conselho?

- Aprovar o Regimento Interno Autorizar Convênios
- Examinar Denúncias Estimular a Participação Popular
- Articular com demais Conselhos Fiscalizar Ações e Serviços
- Fiscalizar os Recursos/Fundo Descentralizar as Ações
- Formular e Fiscalizar Políticas Públicas Promover Estudos e Pesquisas
- Elaborar e Aprovar Planos Municipais
- Executar o Estabelecido pela Lei Orgânica
- Garantir a Universalidade dos Serviços
- Autorizar Contratos de Prestação de Serviços
- Organizar e Coordenar os Sistemas de Informações
- Estabelecer Critérios para Contratação de Recursos Humanos
- Fiscalizar Instituições Privadas/Públicas da Área da Assistência Social
- Planejar a Distribuição dos Recursos para as Instituições Públicas e Conveniadas
- Outros: _____

9 – Aponte as dificuldades do exercício do Controle Social pelos Conselhos na atualidade:

- () Esvaziamento dos Conselhos por parte do Poder Público
- () Desmobilização dos Sindicatos
- () Falta de Capacitação dos Conselheiros
- () Falta de Articulação dos Conselheiros com suas Bases
- () Desarticulação entre Profissionais e Usuários
- () Atrelamento/Cooptação dos Conselhos ao Governo
- () Predomínio de Práticas Clientelistas
- () Não Execução por parte do Poder Público das Deliberações do Conselho
- () Não Liberação de Carga Horária dos Conselheiros em seus Locais de Trabalho
- () Desmobilização dos Movimentos Populares
- () Desarticulação das Entidades que Formam os Segmentos
- () Falta de Assessoria para os Conselhos
- () Fragmentação das Políticas Públicas
- () Existência de Práticas Cooperativas
- () Outros: _____

10 – Quais estratégias de fortalecimento dos Conselhos podem ser realizadas pelas entidades que os compõem?

- () Articulação de um Fórum de Conselhos/Políticas Sociais
- () Articulação com as Bases Representadas
- () Divulgação dos Espaço dos Conselhos como Mecanismo de Ampliação da Participação
- () Capacitação Política Continuada para Conselheiros da Sociedade Civil na Perspectiva Crítica e Propositiva
- () Realização de Encontros Populares e Pré-Conferências

- Investimento na Divulgação dos Fóruns e Plenárias de Conselheiros e Entidades
- Garantia da Participação Popular na Elaboração dos Planos Municipais
- Mobilização/Iniciativas para Modificar a Composição dos Conselhos Não Paritários
- Liberação da Carga Horária dos Conselheiros das suas Instituições/Entidades para Desenvolver Atividades do Conselho
- Utilização e Divulgação dos Meios de Comunicação como Mecanismos de Controle Social
- Socialização das Deliberações dos Conselhos para Outras Instituições/Entidades que Não fazem parte do Conselho
- Articulação entre os Conselheiros Representantes dos Usuários dos Serviços Socioassistenciais e dos Trabalhadores da área
- Articulação com o Ministério Público
- Articulação com o Legislativo
- Outras: _____

11 – Como você foi escolhido para participar do Conselho?

- Eleição
- Indicação
- Outra Forma: _____

12 – Como a Instituição que você representa foi escolhida para participar do Conselho?

- Eleição Realizada na Conferência
- Eleição Realizada pelo Conselho
- Outra Forma: _____ Não sabe.

13 – Como é sua relação com a Instituição que você representa?

- Discute o seu posicionamento nas votações no Conselho
- Mantém a Instituição informada sobre as temáticas discutidas no Conselho

- Repassa para a Instituição apenas as deliberações do Conselho
- Repassa para a Instituição as discussões sobre a Política de Assistência Social
- Repassa para a Instituição informações sobre os posicionamentos das demais Instituições que compõem o Conselho
- Outras Formas: _____

14 – Qual Instrumento você utiliza para repassar as informações do Conselho a Instituição que você representa?

- Reuniões específicas para o tema
- Relatórios específicos
- Reuniões gerais
- Relatórios de atividades gerais
- Outras Formas: _____

15 – Qual é a periodicidade do/para o repasse dessas informações?

- Mensal Bimestral Trimestral Quadrimestral Semestral
- Outros: _____

16 – A Instituição que você representa discute com sua base as posições e propostas defendidas por você no Conselho Municipal de Assistência?

- Sim Não

16.1 – Caso afirmativo, qual (s) estratégia (s) utilizada (s) para essa discussão?

17 – Na sua avaliação os espaços dos Conselhos devem continuar sendo ocupados?

- Sim Não

17.1 – Por quê?

18 – Em qual Universidade e ano você se formou? _____

19 – Você fez cursos de pós-graduação? _____

19.1 – Quais, onde e quando? _____

20 – Como você identifica as contribuições da sua formação acadêmica para o exercício do controle social?

21 – O tempo que você dedica as atividades do Conselho é contabilizado em sua carga horária de trabalho?

Sim Não

22 – Participa dos Fóruns das Entidades da Categoria?

Sim Não

22. 1 – Em caso afirmativo, quais?

CRESS/7ª Região

CFESS

ABEPSS

SASERJ

Outros: _____

23 – Você considera os Conselhos um importante espaço de intervenção do Serviço Social?

Sim Não

23. 1 – Por quê? _____

24 – Você identifica esforços do conjunto CFESS/CRESS para o preparo dos assistentes sociais para o exercício do controle social? () Sim () Não

24.1 – Caso queira justifique sua resposta. _____

25 – Quais suportes o Conselho Estadual de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social disponibilizam ao Conselho Municipal de Assistência Social na direção do fortalecimento do papel do conselheiro?

26 – O que você entende por Projeto Ético-Político?

27 – Você consegue visualizar a realização do Projeto Ético-Político no desempenho de suas atividades como conselheiro? Como?

ANEXO III:**3 – QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA COM O
DIRETOR DO CRESS/ 7ª REGIÃO**

1 - Como o conjunto CFESS/CRESS avalia a participação dos Assistentes Sociais nos Conselhos de Políticas Públicas?

2 – O que vem sendo feito para acompanhar os Assistentes Sociais que representam o CRESS/7ª Região nos Conselhos?

3 – Quais são as obrigações desses Assistentes Sociais com o CRESS/7ª Região no que se refere a representação?

4 – Quais são os compromissos firmados pelo CRESS/7ª Região com os Assistentes Sociais que se dispõem a representá-lo nos espaços dos Conselhos?

5 – Como os Assistentes Sociais são escolhidos como representantes do CRESS/7ª Região para participar dos Conselhos de Políticas Públicas?

() Eleição

() Indicação

() Outra Forma: _____

6 – Qual o preparo é realizado com os Assistentes Sociais que representam o CRESS/7ª Região nos Conselhos Municipais de Assistência Social?

7 – Em geral quais dessas ações os Assistentes Sociais que representam o CRESS/7ª Região nos Conselhos Municipais de Assistência Social desenvolvem com a Instituição?

- Discute o seu posicionamento nas votações no Conselho
- Mantém a Instituição informada sobre as temáticas discutidas no Conselho
- Repassa para a Instituição apenas as deliberações do Conselho
- Repassa para a Instituição as discussões sobre a Política de Assistência Social
- Repassa para a Instituição informações sobre os posicionamentos das demais Instituições que compõem o Conselho
- Outras Formas: _____

8 – Quais Instrumentos são utilizados para repassar as informações dos Conselhos ao CRESS/7ª Região?

- Reuniões específicas para o tema
- Relatórios específicos
- Reuniões gerais
- Relatórios de atividades gerais
- Outras Formas: _____

9 – Qual é a periodicidade do/para o repasse dessas informações?

- Mensal Bimestral Trimestral Quadrimestral Semestral
- Anual Outros: _____

10 – O CRESS/7ª Região discute com a base as posições e propostas defendidas pelos seus representantes nos Conselhos Municipais de Assistência Social?

- Sim Não

11 – O que o CRESS/7ª Região tem feito para fortalecer os Assistentes Sociais que estão nos Conselhos?

ANEXO IV:**4 – QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA COM O
COORDENADOR DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

1 – Como tem sido a participação desta Unidade no campo de discussões travadas pela ABEPSS? Como são socializados os debates?

2 – Qual a relação da Instituição com o Conselho Municipal de Assistência Social?

2.1 – Possui representantes?

2.2 – As discussões são socializadas?

3 – Como você avalia o processo de formação acadêmica com vistas ao preparo de profissionais comprometidos com o fortalecimento das lutas sociais?

4 – Como os alunos vem sendo preparados para atuação nos espaços de controle social? Quais são as disciplinas que colaboram diretamente para isso?

5 – Como tem sido a participação desta Unidade no campo das discussões travadas com a Política de Assistência Social e com o SUAS?

ANEXO V:**5 – QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA COM O
DIRETOR DA ABEPSS/REGIONAL LESTE**

1 – Como você avalia a participação das Unidades Formadoras nos debates fomentados pela ABEPSS?

2 – Qual o suporte as Unidades Formadoras encontram na ABEPSS para a formação de profissionais comprometidos com as lutas sociais no âmbito do controle social?

3 – Qual é o índice de filiação das Unidades Acadêmicas na ABEPSS?

4 – Como é avaliado o interesse dos docentes nas discussões sobre as Diretrizes Curriculares?

5 – Quais investimentos vem sendo feito para o desenvolvimento de um processo de formação continuada?

ANEXO VI:

QUADRO DE QUESTÕES¹³⁴

2 - QUESTÕES NORTEADORAS DAS ENTREVISTAS COM OS ASSISTENTES SOCIAIS		
QUESTÃO:	QUERO SABER SOBRE:	INDICADORES:
1 – Qual a sua concepção de Assistência Social? 	- Concepção de Assistência Social.	- Tipos de concepções de Assistência Social; - Predomínio, ou não, de concepções conservadoras.
2 – Quando começou a sua vinculação com a área da Assistência Social e onde atua profissionalmente? 	- Vinculação histórica e/ou trajetória profissional com/na a área de Assistência Social; - Local/área de Atuação.	- Nível de envolvimento com a realidade da Assistência Social em seu âmbito de atuação profissional.
3 – Em que Conselho Municipal de Assistência Social você está inserido? E qual é o tempo de experiência?  	- CMAS que participa; - Tempo de experiência no CMAS.	- Localização do exercício do controle social e tempo de experiência no CMAS.
4 – Você é conselheiro por qual segmento? Quem você representa? 	- Segmento que representa; - Instituição que representa.	- Configuração do conselho a partir da presença dos assistentes sociais.
5 – Como você avalia o seu desempenho no Conselho Municipal de Assistência Social? Quais as mudanças deveriam ocorrer para melhorar a sua atuação?  	- Auto avaliação do desempenho enquanto representante.	- Auto crítica do desempenho profissional enquanto representante no CMAS.
6 – Qual é a sua concepção de Conselho de Política Pública de Assistência Social? () Espaço de consenso sobre a Política em questão (Assistência Social). () Espaço de cooptação da Sociedade Civil por parte do poder pública.	- Concepção de Conselho de Política Pública.	- Concepção de Conselho de Política Pública; - Identificação do potencial político do Conselho, a partir da concepção adotada.

¹³⁴ Os símbolos que acompanham cada questão referem-se aos eixos de análise que balizam este trabalho. Sendo eles:  - Democratização da política de assistência social;  - projeto de democracia de massas no âmbito da profissão; e o  - compromisso do projeto ético-político enquanto eixo norteador do exercício profissional.

<p>() Arena de conflitos onde se decide a Política em questão (Assistência Social).</p> <p>() Espaço de democratização da sociedade e do Estado. ▲</p> <p>() Outro:</p>		
<p>7 – Quais as temáticas mais discutidas nas reuniões do Conselho? ●</p> <p>() Assessoria Técnica</p> <p>() Modelo de Gestão</p> <p>() Plano Municipal</p> <p>() Prestação de Contas</p> <p>() Regimento Interno</p> <p>() Habilitação do município</p> <p>() Convênios</p> <p>() Fiscalização</p> <p>() Relatório de Gestão</p> <p>() Política Municipal</p> <p>() Benefícios</p> <p>() Conferências</p> <p>() Denúncias</p> <p>() Financiamento</p> <p>() Questões Administrativas</p> <p>() Programas/Projetos</p> <p>() Serviços</p> <p>() Prestação de Contas do Fundo</p> <p>() Outros:</p>	<p>- Temáticas abordadas nas discussões nos CMAS.</p>	<p>- Temáticas privilegiadas nas discussões nos Conselhos.</p>
<p>8 – Quais são as atribuições e finalidades operacionalizadas pelo Conselho? ●</p> <p>() Aprovar o Regimento Interno</p> <p>() Autorizar Convênios</p> <p>() Examinar Denúncias</p> <p>() Estimular a Participação Popular</p>	<p>- Atribuições e finalidades operacionalizadas pelo CMAS.</p>	<p>- Reconhecimento/identificação das atribuições e finalidades operacionalizadas pelo conselho.</p>

<p><input type="checkbox"/> Articular com demais Conselhos</p> <p><input type="checkbox"/> Fiscalizar Ações e Serviços</p> <p><input type="checkbox"/> Fiscalizar os Recursos/Fundo</p> <p><input type="checkbox"/> Descentralizar as Ações</p> <p><input type="checkbox"/> Formular e Fiscalizar Políticas Públicas</p> <p><input type="checkbox"/> Promover Estudos e Pesquisas</p> <p><input type="checkbox"/> Elaborar e Aprovar Planos Municipais</p> <p><input type="checkbox"/> Executar o Estabelecido pela Lei Orgânica</p> <p><input type="checkbox"/> Garantir a Universalidade dos Serviços</p> <p><input type="checkbox"/> Autorizar Contratos de Prestação de Serviços</p> <p><input type="checkbox"/> Organizar e Coordenar os Sistemas de Informações</p> <p><input type="checkbox"/> Estabelecer Critérios para Contratação de Recursos Humanos</p> <p><input type="checkbox"/> Fiscalizar Instituições Privadas/Públicas da Área da Assistência Social</p> <p><input type="checkbox"/> Planejar a Distribuição dos Recursos para as Instituições Públicas e Conveniadas</p> <p><input type="checkbox"/> Outros:</p>		
<p>9 – Aponte as dificuldades do exercício do Controle Social pelos Conselhos na atualidade: ●</p> <p><input type="checkbox"/> Esvaziamento dos Conselhos por parte do Poder Público</p> <p><input type="checkbox"/> Desmobilização dos Sindicatos</p> <p><input type="checkbox"/> Falta de Capacitação dos Conselheiros</p> <p><input type="checkbox"/> Falta de Articulação dos Conselheiros com suas Bases</p>	<p>- Dificuldades para o exercício do controle social pelo CMAS</p>	<p>- Reconhecimento das dificuldades enfrentadas pelos conselheiros para o exercício do controle social.</p>

<p><input type="checkbox"/> Desarticulação entre Profissionais e Usuários</p> <p><input type="checkbox"/> Arelamento/Cooptação dos Conselhos ao Governo</p> <p><input type="checkbox"/> Predomínio de Práticas Clientelistas</p> <p><input type="checkbox"/> Não Execução por parte do Poder Público das Deliberações do Conselho</p> <p><input type="checkbox"/> Não Liberação de Carga Horária dos Conselheiros em seus Locais de Trabalho</p> <p><input type="checkbox"/> Desmobilização dos Movimentos Populares</p> <p><input type="checkbox"/> Desarticulação das Entidades que Formam os Segmentos</p> <p><input type="checkbox"/> Falta de Assessoria para os Conselhos</p> <p><input type="checkbox"/> Fragmentação das Políticas Públicas</p> <p><input type="checkbox"/> Existência de Práticas Corporativas</p> <p><input type="checkbox"/> Outros:</p>		
<p>10 – Quais estratégias de fortalecimento dos Conselhos podem ser realizadas pelas entidades que os compõem?</p> <p><input type="checkbox"/> Articulação de um Fórum de Conselhos/Políticas Sociais</p> <p><input type="checkbox"/> Articulação com as Bases Representadas</p> <p><input type="checkbox"/> Divulgação dos Espaço dos Conselhos como Mecanismo de Ampliação da Participação</p> <p><input type="checkbox"/> Capacitação Política Continuada para Conselheiros da Sociedade Civil na Perspectiva Crítica e Propositiva</p> <p><input type="checkbox"/> Realização de Encontros Populares e Pré-Conferências</p> <p><input type="checkbox"/> Investimento na Divulgação dos Fóruns e Plenárias de Conselheiros e Entidades</p>	<p>- Possíveis estratégias de fortalecimento dos CMAS realizadas pelas entidades.</p>	<p>- Identificação das possíveis estratégias das entidades para o fortalecimento do conselho.</p>

<p>() Garantia da Participação Popular na Elaboração dos Planos Municipais</p> <p>() Mobilização/Iniciativas para Modificar a Composição dos Conselhos Não Paritários</p> <p>() Liberação da Carga Horária dos Conselheiros das suas Instituições/Entidades para Desenvolver Atividades do Conselho</p> <p>() Utilização e Divulgação dos Meios de Comunicação como Mecanismos de Controle Social</p> <p>() Socialização das Deliberações dos Conselhos para Outras Instituições/Entidades que Não fazem parte do Conselho</p> <p>() Articulação entre os Conselheiros Representantes dos Usuários dos Serviços Socioassistenciais e dos Trabalhadores da área</p> <p>() Articulação com o Ministério Público</p> <p>() Articulação com o Legislativo</p> <p>() Outras:</p>		
<p>11 – Como você foi escolhido para participar do Conselho?</p> <p>() Eleição <input checked="" type="radio"/></p> <p>() Indicação</p> <p>() Outra Forma:</p>	<p>- Forma de escolha de representantes para o CMAS.</p>	<p>- Forma utilizada para a escolha de representantes.</p>
<p>12 – Como a Instituição que você representa foi escolhida para participar do Conselho?</p> <p>() Eleição Realizada na Conferência</p> <p>() Eleição Realizada pelo Conselho <input checked="" type="radio"/></p> <p>() Outra Forma:</p>	<p>- Forma de escolha de instituições para o CMAS.</p>	<p>- Forma utilizada para a escolha das Instituições.</p>
<p>13 – Como é sua relação com a Instituição que você representa? <input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/></p>	<p>- Assuntos compartilhados com a</p>	<p>- Nível de relação estabelecida com a Instituição que representa.</p>

<p><input type="checkbox"/> Discute o seu posicionamento nas votações no Conselho</p> <p><input type="checkbox"/> Mantém a Instituição informada sobre as temáticas discutidas no Conselho</p> <p><input type="checkbox"/> Repassa para a Instituição apenas as deliberações do Conselho</p> <p><input type="checkbox"/> Repassa para a Instituição as discussões sobre a Política de Assistência Social</p> <p><input type="checkbox"/> Repassa para a Instituição informações sobre os posicionamentos das demais Instituições que compõem o Conselho</p> <p><input type="checkbox"/> Outras Formas:</p>	<p>Instituição que representa.</p>	
<p>14 – Qual Instrumento você utiliza para repassar as informações do Conselho a Instituição que você representa? ▲ ●</p> <p><input type="checkbox"/> Reuniões específicas para o tema</p> <p><input type="checkbox"/> Relatórios específicos</p> <p><input type="checkbox"/> Reuniões gerais</p> <p><input type="checkbox"/> Relatórios de atividades gerais</p> <p><input type="checkbox"/> Outras Formas:</p>	<p>- Instrumentos utilizados para repasse de informações.</p>	<p>- Instrumentos para o repasse de informações às Instituições representadas.</p>
<p>15 – Qual é a periodicidade do/para o repasse dessas informações? ▲ ●</p> <p><input type="checkbox"/> Mensal <input type="checkbox"/> Bimestral</p> <p><input type="checkbox"/> Trimestral</p> <p><input type="checkbox"/> Quadrimestral</p> <p><input type="checkbox"/> Semestral</p> <p><input type="checkbox"/> Outros:</p>	<p>- Periodicidade do repasse de informações.</p>	<p>- Periodicidade do repasse de informações às Instituições representadas.</p>
<p>16 – A Instituição que você representa discute com sua base as posições e propostas defendidas por você no Conselho Municipal de Assistência? ▲ ●</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>	<p>- Existência de estratégia para publicização de posições e propostas defendidas no CMAS com a base representada.</p>	<p>- Nível de articulação com a base representada.</p>

<p>17 – Na sua avaliação os espaços dos Conselhos devem continuar sendo ocupados?</p> <p>() Sim () Não </p>	<p>- Importância dos espaços dos CMAS.</p>	<p>- Nível de consciência acerca da importância dos espaços dos conselhos.</p>
<p>18 – Em qual Universidade e ano você se formou? </p>	<p>- Ano e Universidade de formação.</p>	<p>- Tempo de formação e Unidade Formadora.</p>
<p>19 – Você fez cursos de pós-graduação? </p> <p>19.1 – Quais, onde e quando?</p>	<p>- Realização de pós-graduação.</p>	<p>- Investimento na qualificação profissional.</p>
<p>20 – Como você identifica as contribuições da sua formação acadêmica para o exercício do controle social?  </p>	<p>- Contribuições da formação acadêmica para o exercício do controle social.</p>	<p>- Elementos da formação acadêmica que contribuíram para o exercício do controle social.</p>
<p>21 – O tempo que você dedica às atividades do Conselho é contabilizado em sua carga horária de trabalho?   </p> <p>() Sim () Não</p>	<p>- Relevância da participação em CMAS's por parte do empregador.</p>	<p>- Nível de consciência do trabalhador acerca da importância da participação nos espaços dos conselhos.</p>
<p>22 – Participa dos Fóruns das Entidades da Categoria? </p> <p>() Sim () Não</p>	<p>- Participação nos fóruns da categoria.</p>	<p>- Legitimação dos espaços proporcionados para debates pelas entidades da categoria;</p>
<p>23 – Você considera os Conselhos um importante espaço de intervenção do Serviço Social?   </p> <p>() Sim () Não</p>	<p>- Importância atribuída ao CMAS enquanto espaço de intervenção do Serviço Social.</p>	<p>- Reconhecimento da atuação do Serviço Social nos conselhos.</p>
<p>24 – Você identifica esforços do conjunto CFESS/CRESS para o preparo dos assistentes sociais para o exercício do controle social? </p> <p>() Sim () Não</p>	<p>- Identificação de esforços do conjunto CFESS/CRESS para preparar os assistentes sócias para o exercício do controle social.</p>	<p>- Esforços do conjunto CFESS/CRESS na preparação dos assistentes sociais inseridos nos conselhos.</p>
<p>25 – Quais suportes o Conselho Estadual de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social disponibilizam ao Conselho Municipal de Assistência Social na direção do fortalecimento do papel do conselheiro?  </p>	<p>- Apoio recebido por parte do CEAS e CNAS para o fortalecimento dos conselheiros no CMAS.</p>	<p>- Disponibilização de apoio por parte do conselho estadual e nacional para o fortalecimento do papel do conselheiro.</p>

26 – O que você entende por Projeto Ético-Político? 	- Concepção de Projeto Ético-Político.	- Concepção de Projeto Ético-Político.
27 – Você consegue visualizar a realização do Projeto Ético-Político no desempenho de suas atividades como conselheiro?   Como isso ocorre?	- Evidências do Projeto Ético-Político no desempenho das atividades como conselheiro.	- Presença do Projeto Ético-Político na atividade de conselheiro.

ANEXO VII:

**3 – QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA COM O DIRETOR DO
CRESS/ 7ª REGIÃO**

QUESTÃO:	QUERO SABER SOBRE:	INDICADORES:
1 - Como o conjunto CFESS/CRESS avalia a participação dos Assistentes Sociais nos Conselhos de Políticas Públicas?  	- Visão do conjunto CFESS/CRESS em relação a participação dos assistentes sociais nos conselhos.	- Participação dos assistentes sociais nos conselhos.
2 – O que vem sendo feito para acompanhar os Assistentes Sociais que representam o CRESS/7ª Região nos Conselhos?  	- Acompanhamento dos assistentes sociais que representam o CRESS nos CMAS`s.	- Acompanhamento dos assistentes sociais representantes do CRESS.
3 – Quais são as obrigações desses Assistentes Sociais com o CRESS/7ª Região no que se refere a representação?  	- Obrigações dos assistentes sociais representantes dos CRESS.	- Obrigações dos assistentes sociais representantes do CRESS.
4 – Quais são os compromissos firmados pelo CRESS/7ª Região com os Assistentes Sociais que se dispõem a representá-lo nos espaços dos Conselhos?  	- Compromissos do CRESS com os assistentes sociais que o representa nos CMAS`s.	- Compromissos entre CRESS e seus representantes nos conselhos.
5 – Como os Assistentes Sociais são escolhidos como representantes do CRESS/7ª Região para participar dos Conselhos de Políticas Públicas? <input type="checkbox"/> Eleição <input type="checkbox"/> Indicação <input type="checkbox"/> Outra Forma: 	- Forma de escolha da representação do CRESS nos CMAS`s.	- Escolha da representação do CRESS nos conselhos.
6 – Qual o preparo é realizado com os Assistentes Sociais que representam o CRESS/7ª Região nos Conselhos Municipais de Assistência Social?   	- Preparação dos assistentes sociais representantes do CRESS.	- Capacitação dos assistentes sociais representantes do CRESS nos conselhos.

<p>7 – Em geral quais dessas ações os Assistentes Sociais que representam o CRESS/7ª Região nos Conselhos Municipais de Assistência Social desenvolvem com a Instituição? ▲ ●</p> <p>() Discute o seu posicionamento nas votações no Conselho</p> <p>() Mantém a Instituição informada sobre as temáticas discutidas no Conselho</p> <p>() Repassa para a Instituição apenas as deliberações do Conselho</p> <p>() Repassa para a Instituição as discussões sobre a Política de Assistência Social</p> <p>() Repassa para a Instituição informações sobre os posicionamentos das demais Instituições que compõem o Conselho</p> <p>() Outras Formas:</p>	<p>- Ações desenvolvidas entre os assistentes sociais, representantes do CRESS, e o CRESS.</p>	<p>- Ações desenvolvidas entre o CRESS e seus representantes nos conselhos.</p>
<p>8 – Quais Instrumentos são utilizados para repassar as informações dos Conselhos ao CRESS/7ª Região? ▲ ●</p> <p>() Reuniões específicas para o tema</p> <p>() Relatórios específicos</p> <p>() Reuniões gerais</p> <p>() Relatórios de atividades gerais</p> <p>() Outras Formas:</p>	<p>- Instrumentos utilizados para o repasse de informações pelos conselheiros ao CRESS.</p>	<p>- Instrumentos de informação.</p>
<p>9 – Qual é a periodicidade do/para o repasse dessas informações? ▲ ●</p> <p>() Mensal () Bimestral</p> <p>() Trimestral () Quadrimestral</p> <p>() Semestral () Outros:</p>	<p>- Periodicidade de repasse de informações.</p>	<p>- Periodicidade de repasse de informações.</p>
<p>10 – O CRESS/7ª Região discute com a base as posições e propostas defendidas pelos seus representantes nos Conselhos Municipais de Assistência Social?</p> <p>() Sim () Não ▲ ● ◆</p>	<p>- Discussão com a base das posições e propostas defendidas nos CMAS's.</p>	<p>- Socialização com a base das posições e propostas defendidas nos conselhos.</p>

ANEXO VIII:

**4 – QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA COM O
COORDENADOR DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

QUESTÃO:	QUERO SABER SOBRE:	INDICADORES:
<p>1 – Como tem sido a participação desta Unidade no campo de discussões travadas pela ABEPSS? Como são socializados os debates? </p>	<p>- A participação e socialização nos/dos debates da ABEPSS.</p>	<p>- Participação das Unidades Formadoras nas discussões da ABEPSS; - Socialização dos debates.</p>
<p>2 – Qual a relação da Instituição com o Conselho Municipal de Assistência Social? </p> <p>2.1 – Possui representantes?</p> <p>2.2 – As discussões são socializadas?</p>	<p>- Relação estabelecida com o CMAS.</p>	<p>- Relação estabelecida com o CMAS. - Socialização das discussões.</p>
<p>3 – Como você avalia o processo de formação acadêmica com vistas ao preparo de profissionais comprometidos com o fortalecimento das lutas sociais?  </p>	<p>- Avaliação do processo de formação acadêmica com vistas ao fortalecimento das lutas sociais.</p>	<p>- Processo de formação acadêmica para o fortalecimento das lutas sociais.</p>
<p>4 – Como os alunos vem sendo preparados para atuação nos espaços de controle social? Quais são as disciplinas que colaboram diretamente para isso?  </p>	<p>- Preparação dos alunos para atuação nos espaços de controle social; - Disciplinas que contribuem para esta preparação.</p>	<p>- Preparação direta do processo de formação para a atuação nos espaços de controle social.</p>
<p>5 – Como tem sido a participação desta Unidade no campo das discussões travadas com a Política de Assistência Social e com o SUAS? </p>	<p>- Participação institucional nas discussões sobre a Política de Assistência Social e o SUAS.</p>	<p>- Participação da Unidade nas discussões acerca da Política de Assistência Social e o SUAS.</p>

ANEXO IX:

**5 – QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA COM O DIRETOR DA
ABEPSS/REGIONAL LESTE**

QUESTÃO:	QUERO SABER SOBRE:	INDICADORES:
<p>1 – Como você avalia a participação das Unidades Formadoras nos debates fomentados pela ABEPSS?</p> <p align="right">♦</p>	- A participação das Unidades Formadoras nos debates fomentados pela ABEPSS.	- Participação das Unidades Formadoras nos debates da ABEPSS.
<p>2 – Qual o suporte as Unidades Formadoras encontram na ABEPSS para a formação de profissionais comprometidos com as lutas sociais no âmbito do controle social?</p> <p align="right">● ♦</p>	- Suportes disponibilizados pela ABEPSS para a contribuição a formação comprometida com as lutas sociais no âmbito do controle social.	- Contribuições da ABEPSS às Unidades Formadoras para a formação de profissionais comprometidos com o controle social.
<p>3 – Qual é o índice de filiação das Unidades Acadêmicas na ABEPSS?</p> <p align="right">♦</p>	- Índice de filiação das Unidades Acadêmicas.	- Filiação na ABEPSS.
<p>4 – Como é avaliado o interesse dos docentes nas discussões sobre as Diretrizes Curriculares?</p> <p align="right">♦</p>	- Forma de avaliação do interesse dos docentes nas discussões sobre as diretrizes curriculares.	- Interesse pela discussão das Diretrizes Curriculares.
<p>5 – Quais investimentos vêm sendo feito para o desenvolvimento de um processo de formação continuada?</p> <p align="right">♦</p>	- Investimentos para o processo de formação continuada.	- Formação continuada.