

**CRISTIANE FERRARI CANEZ MACHADO**

**OS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO REPRESENTANTES DO  
GESTOR**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção de Grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia Regina Krüger.

Florianópolis  
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Machado, Cristiane Ferrari Canez  
Os Assistentes Sociais nos Conselhos de Assistência  
Social como representantes do gestor / Cristiane Ferrari  
Canez Machado ; orientadora, Tânia Regina Krüger -  
Florianópolis, SC, 2015.  
203 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social.

Inclui referências

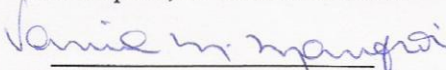
1. Serviço Social. 2. Exercício profissional. 3.  
Participação. 4. Conselhos. I. Krüger, Tânia Regina . II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-  
Graduação em Serviço Social. III. Título.

**CRISTIANE FERRARI CANEZ MACHADO**

**OS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO REPRESENTANTES DO  
GESTOR**

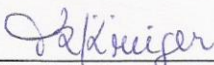
Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 09 de abril de 2015.



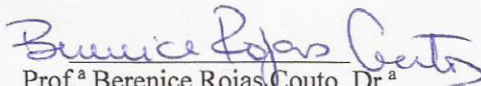
Prof.<sup>a</sup> Vania Maria Manfro, Dr.<sup>a</sup>  
Coordenador do Curso

**Banca examinadora:**



Prof.<sup>a</sup> Tânia Regina Krüger, Dr.<sup>a</sup>  
Orientadora

Universidade Federal de Santa Catarina

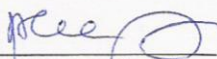


Prof.<sup>a</sup> Berenice Rojas Couto, Dr.<sup>a</sup>

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul



Prof. Hélder Boska de Moraes Sarmiento, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof.<sup>a</sup> Maria Teresa dos Santos, Dr.<sup>a</sup>  
Universidade Federal de Santa Catarina



Este trabalho é dedicado a Deus, meu  
melhor amigo e companheiro de todas  
as horas.



## AGRADECIMENTOS

A Deus em primeiro lugar, pela saúde, disposição, força e equilíbrio, que foram fundamentais nessa importante etapa da minha vida.

À minha querida orientadora Tânia Regina Kruger pela atenção, paciência, dedicação, disponibilidade e preocupação. Agradeço imensamente por contribuir para o meu crescimento profissional. Para mim, foi um privilégio ser sua primeira orientanda.

Aos queridos professores Berenice Rojas Couto, Helder Boska de Moraes Sarmento, Iliane Kohler e Maria Teresa dos Santos, por oferecerem contribuições de grande importância na construção deste trabalho.

A todos os professores Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, pelo privilégio de desfrutar de seus conhecimentos, que certamente contribuíram para o meu crescimento profissional.

Às minhas queridas amigas Cleide Gessele, Luciana Marques, Nelize Moscon e Patrícia Moraes, que tive a oportunidade de conhecer nessa etapa tão importante da minha vida.

Ao meu esposo Jeferson por toda dedicação, carinho, incentivo, compreensão e paciência, que foram extremamente importantes nessa etapa.

À minha querida mãe Arlete, que mesmo de longe, sempre me ofereceu todo o apoio possível e depositou sua confiança em mim.

Aos colegas assistentes sociais que disponibilizaram seu tempo para prontamente responder ao instrumento da pesquisa, oferecer sua contribuição e assim permitir a viabilidade dessa pesquisa

A todos os municípios que fizeram parte da pesquisa.

À UFSC e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

A CAPES, pela bolsa concedida para a dedicação integral aos estudos.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte dessa caminhada.





## RESUMO

O presente trabalho faz uma análise acerca da participação do assistente social como representante do gestor nos Conselhos Municipais de Assistência Social. Esse estudo teve como objetivo geral conhecer e analisar o exercício profissional do assistente social representante do órgão gestor nos CMAS nos municípios do estado de Santa Catarina. Para a coleta dos dados, foram aplicados 14 questionários compostos por questões fechadas e abertas para os profissionais que atuam ou atuaram como representantes governamentais nos CMAS em diversas regiões do estado. Essa pesquisa se justifica pelo fato do assistente social estar ocupando, com cada vez mais frequência, os conselhos de direitos e políticas sociais. Como forma de oferecer respaldo e subsídio para o estudo, foi realizada uma análise teórica acerca de três temas que norteiam essa pesquisa: participação, representação política e gestão pública. Além desses temas, também foi discutido nesse trabalho a vinculação da profissão de Serviço Social ao tema da participação. Para a análise dos dados coletados foi utilizada a perspectiva dialética. Entre alguns dos resultados obtidos, podem ser citados os seguintes: a maioria dos participantes são mulheres, formadas pela Universidade Federal de Santa Catarina, com curso de especialização concluído, alocados em diversos espaços sócio-ocupacionais das estruturas das Secretarias Municipais de Assistência Social. Grande parte dos sujeitos da pesquisa participa ou já participou de outros conselhos além do CMAS. Além das questões referentes ao perfil, perguntas direcionadas a atuação profissional no conselho também fizeram parte do universo da pesquisa. Entre esses resultados, podemos citar os seguintes: os sujeitos pesquisados foram indicados diretamente para o cargo pelo gestor municipal e desempenham ou desempenharam diversas funções nesse espaço. A maioria dos participantes compreende que sua atuação profissional tem contribuído para atender as demandas que chegam ao conselho, apesar de identificarem limitações e impasses que se apresentam. Além disso, os profissionais também identificam que conseguem contribuir para a viabilização da participação da população usuária nas decisões institucionais. A concepção de participação também foi trazida no trabalho pelos profissionais e apresenta algumas fragilidades. A compreensão pelos assistentes sociais sobre o que é ser representante do gestor nos conselhos de direitos e políticas sociais também foi analisada criteriosamente, tendo em vista os mesmos estarem ocupando essa posição.

**Palavras-chave:** Exercício profissional. Serviço Social. Participação. Conselhos.

## ABSTRACT

This work analyzes the participation of the social worker as a representative of the manager in the Municipal Council of Social Assistance. This study aimed to know and analyze the professional practice of social worker representative on the governing board in the CMAS in the municipalities of Santa Catarina. To data collect, we applied 14 questionnaires composed of closed and open questions to the professionals who work or worked as government representatives in the CMAS in various regions of the state. This research is justified because the social worker be occupying, with increasing frequency, rights and social policy councils. As a way to offer support and subsidy for the study was carried out a theoretical analysis on three themes that guide this research: participation, political representation and public management. In addition to these themes, was also discussed in this work the linkage of the profession of social work the issue of participation. For the analysis of the data collected was used to dialectical perspective. Some of the results obtained, the following may be cited: the majority of respondents are women, graduate by the Federal University of Santa Catarina, with a specialization course completed and distributed to various socio-occupational spaces in the structure of Municipal Secretary of Social Assistance. Many of the respondents participate or participated in other councils beyond the CMAS. In addition to issues relating to the profile, questions directed to professional practice in the councils were also part of the research. Among these results, we can mention the following: many of social workers was indicated directly to the municipal manager and they perform or performed various positions in this space. Most respondents also understands that their professional performance has contributed to meet the demands that come to the councils, despite identifying limitations and impasses that are presented. Moreover, professionals also identify who can contribute to the viability of the participation of the user population in institutional decisions. The participation concept was also brought in this work by professionals and has some weaknesses. The understanding of social workers than is to be the manager was also analyzed carefully, given the same are occupying that position.

**Keywords:** Professional Practice. Social Work. Participation. Councils.



## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1:** Municípios participantes da pesquisa, número de assistentes sociais participantes, estimativa populacional, IDH e número de beneficiários do Programa Bolsa Família.....133
- Tabela 2:** Sexo e faixa etária dos assistentes sociais representantes do gestor nos CMAS em municípios de Santa Catarina.....134
- Tabela 3:** Universidade de formação dos assistentes sociais representantes do gestor participantes da pesquisa.....135
- Tabela 4:** Grau acadêmico dos assistentes sociais representantes do gestor.....137
- Tabela 5:** Tempo de trabalho dos assistentes sociais representantes do gestor nas respectivas prefeituras.....139
- Tabela 6:** Assistentes sociais que participam ou participaram como conselheiros em outros conselhos de direitos e políticas sociais além do CMAS.....141



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Municípios participantes da pesquisa.....	132
--	-----





## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAS	Associação Brasileira de Assistentes Sociais
ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABESS	Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social
ANAS	Associação Nacional de Assistentes Sociais
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CBAR	Comissão Brasileira Americana das Populações Rurais
CBAS	Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
CBICSS	Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEDEPS	Centro de Estudos e Projetos em Educação, Cidadania e Desenvolvimento Social
CENEAS	Comissão Executiva Nacional de Entidades Sindicais de Assistentes Sociais
CEPSH/UFSC	Comitê de Ética e Pesquisa em Seres Humano/Universidade Federal de Santa Catarina
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CM	Conselho Municipal da Mulher
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMI	Conselho Municipal do Idoso
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNER	Campanha Nacional de Educação Rural
CPPD	Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiência
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DC	Desenvolvimento de Comunidade
ENPESS	Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social
FURB	Universidade Regional de Blumenau
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOS	Lei Orgânica de Saúde
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OS	Organizações Sociais
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SENAC	Serviço Nacional do Comércio
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SESI	Serviço Social da Indústria
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SSR	Serviço Social Rural
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TECLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

UNE	União Nacional de Estudantes
UNISUL	Universidade do Sul de Santa Catarina
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí
UNOCHAPECÓ	Universidade Comunitária Regional de Chapecó
UNC	Universidade do Contestado
USP	Universidade de São Paulo



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	23
<b>1. PARTICIPAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E GESTÃO NA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA</b> .....	33
1.1. A trajetória da participação e as políticas sociais.....	34
1.1.1. A participação e os conceitos assumidos na atualidade.....	52
1.2. O contexto da representação política.....	68
1.3. A gestão pública na sociedade brasileira.....	76
<b>2. BASES TEÓRICO-POLÍTICAS DO SERVIÇO SOCIAL E O TEMA DA PARTICIPAÇÃO</b> .....	89
2.1. Período de institucionalização da profissão.....	90
2.2. Período da renovação profissional.....	102
2.3. O Projeto Ético Político e as referências sobre a participação.....	115
2.4. O Serviço Social e os espaços de participação institucionalizados.....	123
<b>3. OS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	129
3.1. A realização da pesquisa.....	129
3.2. O perfil profissional do assistente social representante do gestor nos Conselhos Municipais de Assistência Social.....	134
3.3. Indicação para o cargo e funções desempenhadas pelo assistente social no CMAS como representante do gestor.....	142
3.4. Limites e desafios que perpassam a atuação profissional do assistente social no conselho enquanto representante do gestor.....	150
3.5. A concepção de participação dos assistentes sociais representantes do gestor no CMAS.....	160
3.6. O assistente social representante do gestor nos Conselhos Municipais de Assistência Social.....	165
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	177
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	183
<b>ANEXOS</b> .....	195
<b>APÊNDICES</b> .....	199



## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, sem ferir a condição de país capitalista subordinado, foi resultado do embate de diferentes forças políticas e sociais, ora mais progressistas e ora mais conservadoras, no período da redemocratização. Particularmente para as políticas sociais, esta Carta Constitucional representou uma modernização política que poderia se vincular a democracia popular e participativa, tendo em vista que os direitos sociais<sup>1</sup> reconhecidos se pautam pela diretriz de participação da sociedade.

Dessa forma, compreende-se que na Carta Constitucional a participação passa a constituir-se como um direito social. A participação passa a ser um fundamento das políticas sociais, possibilitando que por meio dela a sociedade venha a participar das decisões, avaliações e fiscalização dessas políticas através dos canais deliberativos e propositivos. Para exemplificar como o processo participativo foi institucionalizado, é interessante observar, por exemplo, os artigos constitucionais 198 e 204. O artigo 198 apresenta as diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS e a participação da comunidade e coloca-se ao lado da integralidade e da descentralização. Na área da assistência social<sup>2</sup> é o artigo 204 que referencia e institucionaliza a participação da população em mecanismos representativos, como uma forma de controle das ações em todos os níveis.

Assim, a participação representa uma garantia constitucional na qual a sociedade pode participar de todo o processo de formulação e

---

<sup>1</sup> Conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º são reconhecidos como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

<sup>2</sup> Tanto na área da saúde quanto na da assistência social, a participação é regulamentada posteriormente em suas respectivas leis orgânicas: Lei orgânica de saúde (LOS/lei nº8080), aprovada em 1990 e Lei orgânica de assistência social (LOAS/lei nº8742), aprovada em 1993. Além dessas legislações citadas, outros artigos constitucionais também abordam a questão democrática referente às políticas sociais, como por exemplo, o artigo 194, inciso VII que trata da seguridade social e prevê caráter democrático e descentralizado mediante a gestão e com participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e governo; o artigo 206, inciso VI que trata da gestão democrática do ensino público; o artigo 215 inciso IV que trata da democratização do acesso a cultura; o artigo 227, parágrafo 1º que refere-se à participação de entidades não governamentais na assistência integral à saúde de crianças e adolescentes, dentre outros. (BRASIL, 2010).

controle das políticas sociais em seus três níveis de governo. Esta diretriz de participação foi sendo implementada nos anos de 1990 e 2000, conforme *acontecia* a regulamentação dos direitos reconhecidos em cada uma das políticas sociais setoriais. Como instrumentos para a operacionalização da diretriz de participação se institucionalizou as conferências e os conselhos de direitos e políticas sociais nas três esferas de governo. A Constituição de 1988 reconheceu os princípios da participação, mas foram as leis específicas de cada política social que indicaram como essa participação aconteceria por meio dos espaços colegiados dos conselhos e conferências. Na Lei Orgânica de Assistência Social, por exemplo, (LOAS, Lei nº8742), artigo 5º, inciso II é explicitado que a participação irá acontecer através de organizações representativas e isso irá ocorrer no controle das ações em todos os níveis. No artigo 16º (incisos I, II, III e IV), encontram-se como instâncias deliberativas os conselhos de assistência social em todas as esferas de governo. Com relação às conferências, encontra-se disposto na mesma lei (artigo 18º, inciso VI), a realização periódica de conferências a cada quatro anos. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS posteriormente reafirma através da Política Nacional de Assistência Social - PNAS esses preceitos.

Pode-se considerar que tanto as conferências como os conselhos são espaços públicos institucionalizados, que se constituem em um avanço progressista para o campo das políticas sociais. Salienta-se que as conferências representam espaços de avaliação e proposição de políticas públicas que ocorrem, em geral, com intervalos a depender da particularidade de cada política de dois a quatro anos em âmbito municipal, estadual e nacional. Já com relação aos conselhos de direitos e políticas sociais estes se constituem em espaços de elaboração, deliberação, avaliação e fiscalização de políticas nas três esferas de governo e com legislação específica e reunindo-se com periodicidade mensal<sup>3</sup>.

Entretanto, apesar de serem considerados grandes avanços democráticos, principalmente se observarmos como ocorreram os processos participativos ao longo dos anos no Estado brasileiro, os espaços deliberativos são perpassados por contradições, disparidades e

---

<sup>3</sup> É importante ressaltar que tanto os conselhos quanto as conferências, abrangem inúmeras políticas setoriais: saúde, educação, idoso, assistência social, criança e adolescente, mulher, transporte, desenvolvimento rural dentre outras políticas sociais. Ainda vale salientar que nem todos os conselhos de políticas são deliberativos, alguns são apenas consultivos.



disputas de interesses, já que estes podem vir a se constituir em espaços de legitimação do poder dominante em detrimento dos interesses da sociedade e representação dos interesses coletivos. Assim, embora constituindo-se em espaços públicos onde Estado e sociedade têm responsabilidade sobre as decisões devido a seu caráter paritário, inúmeras vezes, essa responsabilidade não é partilhada de forma igualitária. Isso acontece porque na maioria das vezes, no espaço dos conselhos se expressam diferentes ideias, porém prevalecendo o poder estatal sobre essas decisões. É necessário que nesse canal deliberativo o segmento sociedade civil se coloque em condições de debate e decisão com a gestão. Nesse contexto é possível que ocorra igualdade, um equilíbrio nas decisões. Por esses motivos apresentados até então, explicitar a temática da participação torna-se fundamental nos dias atuais.

Os conselhos de direitos, reconhecidos como canais democráticos e deliberativos que se associam diretamente as ideias de expansão da cidadania se constituem também em espaços onde atuam diversos profissionais, sendo o assistente social um destes técnicos. Esse profissional que atua diretamente com as expressões da questão social, também tem a oportunidade de inserir-se nos espaços de participação, priorizando o processo de publicização e socialização das informações em consonância com o Projeto Ético-Político do Serviço Social. Assim, o espaço dos conselhos também se constitui em um espaço de atuação e exercício profissional, tendo em vista que este profissional é designado ou eleito e pode representar um determinado segmento, seja da sociedade civil ou do gestor.

Porém, além de conselheiro, representante da gestão ou da sociedade civil, o assistente social pode desempenhar outras funções neste canal deliberativo, desde assessor, secretário executivo, capacitador, pesquisador, até articulador de políticas sociais. Participar desses espaços constitui uma das competências do assistente social que está disposta em sua Lei de Regulamentação da Profissão de 1993 (Lei nº8662/93), no seu artigo 4º, onde fica exposto que a este compete elaborar, implementar e avaliar políticas sociais junto a órgãos de administração pública, além de avaliar programas e projetos com participação da sociedade civil. A partir deste suporte legal, o profissional tem a oportunidade de participar dos processos que ocorrem nesse universo repleto de contradições, tendo a possibilidade de deixar de ser, nos termos de Netto (2005), apenas um mero executor terminal de políticas sociais no seu espaço de trabalho, passando a participar de

todo o processo decisório de planejamento e execução que envolve o campo das políticas sociais. Com relação ao assistente social que representa a gestão, este atua como um profissional assalariado, que dispõe de tempo que faz parte de sua carga horária de trabalho para participar das reuniões e integrar comissões, necessitando de conhecimento técnico, além de qualificação, capacitação e habilidades políticas para tal exercício.

Com estes preceitos apontados até então, esta pesquisa teve como objetivo geral conhecer e analisar o exercício profissional do assistente social representante do órgão gestor nos Conselhos Municipais de Assistência Social nos municípios do estado de Santa Catarina. Como objetivos específicos estão: caracterizar e refletir sobre o exercício profissional do assistente social no Conselho Municipal de Assistência Social; conhecer as ações desenvolvidas pelo assistente social no Conselho Municipal de Assistência Social enquanto representante do gestor; identificar os limites e desafios que o profissional de Serviço Social tem enfrentado para atuação no Conselho Municipal de Assistência Social enquanto representante do gestor.

O projeto desta pesquisa foi encaminhado ao Comitê de Ética e Pesquisa em Seres Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina - CEPESH/UFSC<sup>4</sup>. Posteriormente, segundo os trâmites do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UFSC – PPGSS/UFSC, foi realizada a qualificação deste projeto de pesquisa de dissertação onde foram feitas algumas sugestões pela banca examinadora. Após a qualificação o instrumento de pesquisa foi encaminhado aos participantes. Os sujeitos selecionados para a pesquisa foram assistentes sociais que representam ou representaram a gestão nos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS de municípios do estado de Santa Catarina<sup>5</sup>. Esta pesquisa foi aplicada a assistentes sociais que participaram como representantes do gestor entre os anos de 2012 e 2016, em 11 conselhos municipais de assistência social de municípios de Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte e Grande Porte, conforme a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS (2005), que contemplam a diversidade regional do estado de Santa Catarina.

---

<sup>4</sup> O projeto de pesquisa foi aprovado em 25/08/2014, sob o número de protocolo: 32994214.2.0000.0121. Maiores informações e detalhamentos encontram-se nos documentos em anexo da dissertação.

<sup>5</sup> A metodologia será explicitada de forma mais detalhada na quarta seção, onde estão dispostos os resultados da pesquisa.

Estes técnicos, que inserem-se em uma relação de compra e venda de sua força de trabalho, atuam como profissionais assalariados nestes espaços e são indicados diretamente pelo gestor municipal para o cargo de conselheiro. Além disso, esses canais deliberativos apresentam inúmeros desafios, que são impostos diariamente ao profissional que não só necessita lidar com as contradições destes espaços, como também com os desafios da implementação (no caso da política de assistência social) de uma política em construção.

Com o intuito de avaliar a possível originalidade do presente tema de pesquisa e apreender o que tem sido pesquisado a respeito do processo participativo que envolve os assistentes sociais nos conselhos de políticas sociais no país, foi realizado um levantamento dos temas pesquisados nas dissertações e teses dos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social e Pós-Graduação em Política Social de algumas universidades do Brasil<sup>6</sup>. Para essa análise, foi feita uma busca nas teses e dissertações, primeiramente pelo título. Havendo semelhança deste ao objeto da pesquisa (ou seja, palavras-chave como Serviço Social, controle social, participação, conselhos), foi feita uma leitura do resumo das teses e dissertações, onde, na sua grande maioria estavam dispostos metodologia e objetivos.

Entre os trabalhos selecionados, estão presentes oito estudos. Dentre essas produções, estão duas dissertações provenientes da UFSC. Uma delas investigou qual o papel que o CMAS cumpre ao se instituir como uma nova institucionalidade democrática na política de assistência social e o outro faz uma análise da implementação do SUAS embasado nas ações desenvolvidas no âmbito do controle social (GALLOTTI, 2005 e OLIVEIRA, 2011). Ambas as pesquisas utilizaram as atas das reuniões dos CMAS, outros documentos e entrevistas para a realização do estudo.

Da PUC/SP destacam-se duas teses: uma que busca compreender como o controle social vem se reproduzindo no âmbito das políticas sociais e como esse controle se efetiva na política de assistência social (ALVES, 2010). A outra tese aborda a visão dos

---

<sup>6</sup> O levantamento foi feito em teses e dissertações de cursos de Pós-Graduação em Serviço Social que estão disponibilizadas em formato eletrônico das seguintes universidades selecionadas: UFSC, UFJF, UFPE, PUC-SP e PUC-RS. Além disso, também foi realizado um levantamento nas dissertações pertencentes ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES. Essa pesquisa foi realizada no período de 20 a 31 de março de 2014. As teses e dissertações citadas foram defendidas no período de 2005 a 2011.

conselheiros (gestores, representantes de entidades e de usuários) sobre o processo de democratização da gestão da política de assistência social entre 2001 e 2004 (PASTOR, 2006). Da mesma instituição, ainda é proveniente uma dissertação que analisa as relações que ocorreram entre governo e sociedade civil no CMAS por um período de 10 anos, verificando o grau de democratização na gestão da política de assistência social (SOUBHIA, 2006).

Na PUC/RS encontram-se as dissertações de Soares (2008) que aborda um estudo teórico sobre a correlação de forças presentes no lócus do CEAS/RS e as distintas perspectivas de controle social que o perpassam e também o trabalho de Silveira (2013, p.7), que faz uma análise sobre a inserção e o papel desempenhado pelo assistente social no exercício do controle social no SUS, “realizando uma análise da aproximação entre o Projeto da Reforma Sanitária e o Projeto Ético-Político do Serviço Social”. Da UFPE é proveniente a dissertação de Leal (2011) que trata do papel dos conselheiros municipais de saúde no respectivo conselho.

Os trabalhos citados anteriormente têm significativa importância para estudos que envolvem a temática dos conselhos de assistência social e tem correlação com o tema desta pesquisa. Estudos sobre o Serviço Social nos conselhos municipais de assistência social foram encontrados em três dissertações: a primeira delas é uma dissertação defendida na UFSC acerca da intervenção profissional do assistente social enquanto membro do conselho de assistência social (NOSSWITZ, 2008); uma dissertação da UFJF que discute quais as ações que o assistente social desenvolve junto aos conselhos municipais de direitos e políticas públicas da área da assistência social, criança e adolescente, saúde, idoso, anti-drogas e bolsa-família (PERDIGÃO, 2010); e por fim, uma dissertação defendida na UFES que aborda a atuação dos assistentes sociais como conselheiros, tendo como pano de fundo a sua condição de assalariamento, as transformações societárias e o Projeto Ético-Político (CALVI, 2007).

Os temas das pesquisas citadas acima refletem a predominância do que se tem produzido no âmbito dos conselhos de assistência social e de outras políticas sociais. Com esta breve análise, verificou-se que os trabalhos produzidos trazem temas pertinentes para a área do Serviço Social, porém, evidencia-se que apesar destes estudos abordarem a atuação do profissional nos conselhos de políticas públicas, não discutiram especificamente o papel do assistente social que representa a gestão no espaço conselhistas da assistência social. Dessa forma, ratifica-

se que este trabalho apresenta originalidade, já que apesar destes desdobramentos e também do levantamento realizado, não foi encontrado nenhuma outra pesquisa na área com o mesmo objetivo.

Conhecer a atuação do assistente social como representante do gestor no CMAS é de grande relevância, principalmente nos dias atuais, onde este profissional pode contribuir com seu conhecimento e tem sido designado de maneira crescente a representar o gestor neste colegiado. No caso desta pesquisa, em tese o gestor da política de assistência social no espaço dos conselhos, representa a figura que conhece os trâmites burocráticos de uma gestão, conhece as prioridades da gestão municipal, sabe do orçamento disponível e potencial e a sua inserção neste colegiado pressupõe lidar e repassar estas informações para subsidiar os seus integrantes nas decisões. O gestor pode contribuir na tomada de decisão do conselho e ao mesmo tempo cabe a ele operacionalizar essa decisão tomada, *independente de sua posição*. Neste sentido, investigar e verificar como o assistente social atua neste espaço de decisão colegiada e como trabalha para garantir a implementação das deliberações que nasceram neste espaço participativo torna-se original. Analisar essa representação e atuação na política de assistência social também se constitui em um grande desafio, tendo em vista que desde sua origem, esta política foi perpassada por divergências e contradições associando-se a um processo de seletividade e não de universalidade.

Tais informações tornam-se relevantes nesse debate tendo em vista a inserção do assistente social nos conselhos de assistência social na atualidade. Algumas observações sugerem que a participação do assistente social nos conselhos ainda encontra-se fragilizada, de certa forma, já que o número de profissionais inseridos nesses espaços ainda é relativamente pequeno. Como exemplo, uma pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, no ano de 2005, trouxe um levantamento sobre o perfil profissional dos assistentes sociais nos conselhos. Nessa pesquisa, onde fizeram parte um total de 1049 profissionais, 69,56% afirmaram que não participavam de conselhos enquanto 30,44% participavam. Dentre esse percentual de participantes, o conselho de assistência social liderava o ranking, com o maior número de assistentes sociais, totalizando 35,45%, seguido do conselho de direitos da criança e adolescente, com 25,12%, saúde, com 16,67% e, idoso, com 7,8%.

Outra informação também relevante a ser trazida nesse trabalho, é proveniente de uma pesquisa intitulada “A Realidade Profissional dos Assistentes Sociais de Santa Catarina: Mercado de

Trabalho, Exercício e Formação Profissional”, que foi realizada sob a Coordenação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Manfroi et al. (2011). A pesquisa que foi realizada em algumas regiões do estado de Santa Catarina, envolveu profissionais de Serviço Social. Esse estudo revelou que na Grande Florianópolis, dos 131 assistentes sociais entrevistados, 45 participavam de Conselhos de Direitos e/ou Políticas Públicas, totalizando 34,3%. Deste total, 18 eram conselheiros da assistência social destes municípios, totalizando 40%. Esse número explicitado (45 profissionais) pode ser considerado pequeno se for analisado o universo da pesquisa. Dessa forma, é possível observar com os dados apontados que o espaço do conselho tem se constituído em mais um lócus de trabalho do assistente social na atualidade e por esse motivo esse tema merece atenção.

Para explicitar essa temática, a presente dissertação encontra-se estruturada em três seções.

A primeira seção descreve a trajetória da participação nas políticas sociais na sociedade brasileira e sua relação com a cultura política brasileira. Além disso, para compreender as formas nas quais a participação se expressa na atualidade, serão apresentados conceitos de participação na concepção de diversos autores. Também encontram-se nesta seção, o contexto histórico e conceituações referentes a representação política e gestão pública na sociedade brasileira e sua correlação com as políticas sociais.

A segunda seção procura recuperar o uso teórico e político do tema da participação na trajetória profissional do Serviço Social, buscando compreender o contexto e os momentos em que o profissional esteve inserido nos processos participativos, para assim, ser possível compreender sua atuação profissional na atualidade nos espaços institucionalizados de participação. Além dessa análise, também será apresentado nessa seção, a correlação da participação com o exercício profissional do assistente social.

A terceira seção apresenta especificamente os dados da pesquisa que foi realizada. Serão demonstrados os dados coletados e análise dos mesmos a partir do método dialético. Esta seção está dividida em seis etapas: a realização da pesquisa explicitando a metodologia utilizada, o perfil do assistente social representante do gestor no CMAS, a indicação para o cargo e as funções desempenhadas pelo mesmo, as limitações e desafios que perpassam e se apresentam ao profissional nesse espaço institucionalizado e participativo, a concepção de participação dos sujeitos pesquisados e, por fim, a descrição do que é

ser o assistente social representante do gestor nos Conselhos Municipais de Assistência Social na concepção dos sujeitos pesquisados.





## 1. PARTICIPAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E GESTÃO NA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA

Antes de dar início ao debate e explicitar a temática acerca da profissão de Serviço Social e sua relação com o tema da participação, torna-se propício trazer um esboço acerca do contexto que envolve três categorias que são centrais neste trabalho: a participação, a representação e a gestão na cultura política do país.

A cultura política brasileira é retratada de algumas formas. Bobbio (1998, p.316), por exemplo, define o termo cultura política como sendo:

O conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos... Compõem a cultura política de uma certa sociedade os *conhecimentos*, ou, melhor, sua distribuição entre os indivíduos que a integram, relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto; as *tendências* mais ou menos difusas, como, por exemplo, a indiferença, o cinismo, a rigidez...

Sales (1994, p.1), também traz algumas considerações acerca da cultura política brasileira, destacando que o conjunto de atitudes desta sociedade está arraigada no mando e na subserviência, fato este que é vigente desde o período colonial. Em sua concepção ela se expressa como a “cultura política da dádiva [...] sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até nossos dias”. A cultura da dádiva em sua concepção:

É a expressão política de nossa desigualdade social, mediante a relação mando/subserviência cuja manifestação primeira se deu no âmbito do grande domínio territorial que configurou a sociedade brasileira nos primeiros séculos de sua formação. A dádiva chega a nossa *res publica* substituindo direitos básicos de cidadania, que não nos foram outorgados pelo liberalismo caboclo

que aqui aportou na passagem do século. (SALES, 1994, p.1).

Essa cultura da dívida apontada por Sales (1994, p.1,5) prevalece ainda na atualidade e a abolição da escravatura não foi suficiente para dismantelar. A cidadania concedida conforme comenta a autora, que encontra-se na “gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada contraditoriamente à não cidadania do homem livre e pobre, o qual dependia de favores”. Em sua concepção: “essa cidadania concedida [...] tem a ver com o próprio sentido da cultura política da dívida. Os direitos básicos à vida, à liberdade individual, à justiça, à propriedade, ao trabalho, todos os direitos civis”.

Compreende-se a partir dos argumentos introdutórios apontados pelos autores que a desigualdade social e o comportamento político nos espaços de participação, representação e gestão das políticas sociais que se apresenta nos dias de hoje, tem suas raízes vinculadas a essa herança da cultura política brasileira, ou seja, está arraigada, no poderio, no autoritarismo, no patrimonialismo, na concessão, na submissão, na dependência. Esses traços prevalecem ainda na atualidade, metamorfoseados e com ar de modernidade, conforme será apontado no decorrer do trabalho.

### **1.1. A trajetória da participação e as políticas sociais**

O Brasil nasceu um país dependente, onde desde o princípio, não se tinha intenção de desenvolvimento e sim de exploração. Tanto no período imperial quanto no republicano, a subordinação e dependência continuaram prevalecendo, e prevalecem até os dias atuais. Essa situação não se modificou com o passar dos anos; após o Brasil tornar-se *independente*, em 1822, com o surgimento de uma nova sociedade e também de um Estado nacional, responsável por um novo tipo de autonomia política, “o poder deixará de se manifestar como imposição de fora para dentro para organizar-se a partir de dentro” (FERNANDES, 2005, p.50). Com essa *mudança*, o Brasil continuava dependente de Coroa Portuguesa, prevalecendo os componentes conservadores, buscando manter a ordem social e moral. Com isso “a natureza e o alcance revolucionários da Independência não se objetivaram através de grandes manifestações de grandes massas humanas, do uso organizado da violência e de anseios coletivos irredutíveis de transformação da estrutura social” (FERNANDES, 2005, p.50). Com esses preceitos, é

possível afirmar que “o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambigüidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes”. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p.75).

Sob o novo estatuto colonial que se instaurava na *nova* sociedade brasileira, as elites que aqui se encontravam subordinavam-se diretamente aos interesses e conveniências da coroa portuguesa e também aos *poderosos* que estavam inseridos dentro dessa sociedade colonial, representando a coroa (FERNANDES, 2005). Assim:

A Independência pressupunha, lado a lado, um elemento puramente revolucionário e outro elemento especificamente conservador. O elemento revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial, dos caracteres heteronômicos aos quais fora moldada, requisito para que ela adquirisse a elasticidade e a autonomia exigidas por uma sociedade nacional. O elemento conservador evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessário à construção e ao florescimento de uma nação. (FERNANDES, 2005, p.50).

A *independência do Brasil* que representou nas palavras de Fernandes (2005, p.49) “uma transação política pacífica, inteligente e segura da casa de Bragança”, proporcionou uma lógica política controlada internamente, tendo assim favorecido uma economia voltada inteiramente para a exportação. “Nessa situação, tem-se uma ordem legal e política controlada de dentro e para dentro e uma economia produzindo para fora e consumindo de fora” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p.75). Essa marca é considerada algo antigo, uma herança, já que a transição ocorrida para o capitalismo no país teve como objetivo impedir o desenvolvimento do mercado interno e favorecer o mercado externo.

Verifica-se com estas considerações que o Brasil se instituiu como um país marcado pela dependência desde seus primórdios, algo não se modifica com a chamada *independência* da coroa portuguesa. O rompimento com a ordem estatal, social e econômica do modelo anterior acabou por não se concretizar, ou seja, “desde o começo o Brasil tem

jeito de território ocupado; e o povo aparece como conquistado”. Porém, apesar destes preceitos, verifica-se que alguns movimentos organizados<sup>7</sup> fizeram parte do contexto histórico brasileiro nesse período. Ianni (1984, p. 11) retrata que ocorreram protestos e lutas sociais no período colonial e imperial. Por esses motivos, a elite conservadora brasileira temendo que os populares tomassem força, elaborou algumas legislações com o intuito de utilizar essas leis como um instrumento político contra todos aqueles que ameaçassem o poder. Dessa forma, “os governantes reagiam negativamente às reivindicações populares [...] nem por isso, no entanto, os setores populares deixavam de reivindicar, protestar e lutar” (IANNI,1984, p. 11).

Sintetizando o período de 1822 a 1889 na concepção do autor:

Nessa época ocorreram alguns fatos notáveis, relativos a problemas tais como os seguintes: lutas de independência, revoltas e guerras populares, lutas separatistas, fugas e revoltas de escravos, primórdios da sociedade civil, cidadania, vida partidária e outros aspectos da formação do Estado nacional. Nessa época, as campanhas republicana e abolicionista são expressões muito importantes da sociedade civil em formação. Ao lado do amplo predomínio do trabalho escravizado, como base de todo o vasto edifício do poder monárquico [...] é inegável que vários acontecimentos ocorridos na época permitem colocar os anos da monarquia como o tempo das manifestações primordiais da revolução burguesa. (IANNI,1984, p.14).

Como se observa nas palavras do autor, essa cultura política de reivindicação é inerente a sociedade brasileira. Por um lado, vivenciou-se até então a hegemonia de uma elite conservadora que buscava impor medidas e garantir seus interesses, ou seja, seus ideais deviam prevalecer e o Estado nacional deveria se organizar de forma para que isso realmente acontecesse; por outro lado, setores populares que apesar de suas condições negligenciadas, reagiam a brutalidade do Estado.

---

<sup>7</sup> Esses movimentos ocorridos no Brasil, diferenciam-se das revoltas ocorridas no continente europeu, como por exemplo, a Revolução Francesa, que representou um marco histórico na questão dos direitos de cidadania e tinha como princípios: liberdade, igualdade e fraternidade.

Com o passar do tempo, constituímos uma nação brasileira, embora – o que é certamente positivo – com suas muitas especificidades regionais. Mas cabe insistir que a nação brasileira foi construída a partir do Estado e não a partir da ação das massas populares. Ora, isso provoca conseqüências extremamente perversas, como, por exemplo, o fato de que tivemos, desde o início de nossa formação histórica, uma classe dominante que nada tinha a ver com o povo, que não era expressão de movimentos populares, mas que foi imposta ao povo de cima para baixo ou mesmo de fora para dentro e, portanto, não possuía uma efetiva identificação com as questões populares, com as questões nacionais. Para usar a terminologia de Gramsci, isso impediu que nossas “elites, além de *dominantes*, fossem também *dirigentes*”. (COUTINHO, 2008a, p.111).

Dentro desse contexto, Santos (1994, p.16) que faz uma análise detalhada a respeito dos sistemas de proteção social no Brasil, também oferece sua contribuição afirmando que após tornar-se independente de Portugal, o país não teve como objetivo criar nenhum tipo de legislação referente à proteção social, o que acabou culminando com o aparecimento de algumas associações privadas, restritas a ofícios e que representavam uma “resposta às inovações das regras do jogo da acumulação e uma tentativa de recuperar os privilégios e identidades das corporações de ofício”<sup>8</sup>. É somente no final do século XIX, no período de transição para o sistema republicano, mais especificamente no ano de 1888, que surge a primeira legislação que oferece amparo aos empregados das estradas de ferro, porém, somente sob a forma de caixa de socorro, oferecendo ajuda durante os períodos de doença, além de garantir um auxílio funeral *digno*. Essas formas de *proteção* como eram chamadas, não se constituíam realmente em uma proteção social para todos os cidadãos. Eram destinadas sim, a parcelas mínimas e fracionadas da sociedade.

Com a Proclamação da República mudanças que aparentemente estavam para acontecer não ocorreram. Ao invés da sociedade brasileira

---

<sup>8</sup> Entre essas associações estavam a Sociedade Musical de Beneficência (1834) e a Sociedade Animadora da Corporação de Ourives (1838). (Santos, 1994).

vivenciar uma revolução que trouxesse transformações na estrutura vigente, o que aconteceu foi uma *revolução pelo alto*, trazendo algumas mudanças, porém, mantendo o caráter e os traços conservadores da velha ordem dominante.

Ao contrário de uma revolução popular, “jacobina”, realizada a partir de baixo – e que, por isso, rompe radicalmente com a velha ordem política e social -, uma revolução passiva implica sempre a presença de dois momentos: o da “restauração” (trata-se sempre de uma reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente “de baixo”) e da “renovação” (no qual algumas demandas populares são satisfeitas “pelo alto” através de “concessões” das camadas dominantes). (COUTINHO, 2008a, p.93).

O novo Estado que se instaurou no Brasil com a República, adquire diversos formatos até se caracterizar como o democrático dos dias atuais. Primeiramente foi oligárquico, onde o latifúndio predominou com ênfase, exercendo seu poder sobre as classes e também sobre o Estado, depois corporativo, com a incisiva política varguista onde o Estado exercia sua hegemonia. Posteriormente, o Estado brasileiro assume o caráter populista onde predominava a política desenvolvimentista seguida da militar, que se constituiu como o período mais autoritário e repressivo já vivenciado na sociedade brasileira.

O Estado republicano ou Estado oligárquico é marcado durante o período chamado de Primeira República (1889 a1930) pela imposição do poder dos governantes sobre as classes e setores populares que buscavam por melhores condições de vida, ou seja, “se organizavam para reduzir a exploração ou lutavam para avançar em conquistas democráticas” (IANNI, 1984, p.14). Entre essas organizações e reivindicações, o autor cita Canudos, Contestado, a Revolta da Vacina, as greves entre outros. Vale ressaltar que todos esses atos organizados protestavam contra as condições impostas pelo governo.

Com a passagem para o novo século, mais precisamente no ano de 1903 começam a ocorrer algumas mudanças, iniciadas a partir de uma série de medidas governamentais: os sindicatos emergem, sendo reconhecidos pelo poder público. Primeiramente surgem os ligados a questão agrária e rural e posteriormente os das demais categorias

profissionais em 1907. Santos (1994) salienta que reconhecer o direito de organização primeiramente da área rural e depois de outras categorias, foi um grande passo.

Uma vez admitido o direito de categorias profissionais organizarem-se em sindicatos para a defesa do que considerassem seus interesses comuns e independentemente da tutela do Estado, fixaram-se, imediatamente, as metas pelas quais passou a lutar a população urbana, a saber, regulamentação da jornada do trabalho, das condições do trabalho (acidentes e higiene), do repouso do trabalho (descanso semanal e direito a férias) e da participação dos menores e mulheres no esforço da acumulação. (SANTOS, 1994, p.19).

Compreende-se que todas as reivindicações sindicais organizadas pelas classes trabalhadoras tinham como foco melhores condições de trabalho para as categorias, que encontravam-se a mercê dos interesses do Estado devido a todo processo sócio-histórico na qual estavam inclusas. O movimento sindical passa a assumir um importante papel no acúmulo de novas conquistas e direitos trabalhistas.

Dessa forma, o que se pode observar com as informações citadas acima é que, apesar de algumas revoltas terem ocorrido no Brasil nos séculos anteriores, é somente no século XX que emergem as formas participativas organizadas, destacando-se primeiramente as greves (que exigiam melhores condições de trabalho e melhores salários, além de garantias trabalhistas), além dos movimentos sociais, os movimentos sindicais entre outros, que reivindicavam por melhores condições de vida e de trabalho para as classes populares. (COUTINHO, 2008a).

Nos anos de 1911, 1912 e 1915, alguns deputados apresentaram projetos que objetivavam regulamentar alguns direitos trabalhistas, porém todos esses projetos se perderam assim como diversas outras iniciativas parlamentares da época. Já no ano de 1919, pelo Decreto-Lei nº3724, a responsabilidade dos acidentes ocorridos no trabalho passou a ser do empregador (exceto nos casos de *negligência* e *descuido* do trabalhador). Tal medida foi fruto de reivindicações sindicais que buscavam melhores condições frente ao processo de acumulação

capitalista<sup>9</sup>, novas mudanças só vieram a acontecer a partir de 1923. Neste ano, com a aprovação da Lei Eloy Chaves e com a instituição das Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs é que a política social tem início de forma sistematizada; os trabalhadores que foram beneficiados por essa legislação foram os marítimos, ferroviários e outras categorias. Essa lei destinava-se a criação de um fundo e quem contribuía eram as três categorias: os empregadores, os trabalhadores e também o Estado. Esse fundo de contribuição era destinado ao empregado, garantindo-lhe parte da renda concebida no processo de produção, caso esse necessitasse se afastar do seu local de trabalho (podendo ser por doença, invalidez e tempo de trabalho) e assistência médica. (SANTOS, 1994).

Com o decorrer dos anos, não ocorreram grandes modificações no contexto da sociedade brasileira. Conforme Santos (1994, p.27) é entre os anos de 1931 e 1934 que “se promulga e se efetiva um conjunto de regulamentos atingindo diretamente o processo de acumulação”. Em 1931 é criado então o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1932 é criada a carteira de trabalho profissional, obrigatória para os trabalhadores urbanos. O direito a férias, proposto anteriormente só é regulamentado de maneira efetiva e fiscalizada no ano de 1933. Posteriormente:

Entra em vigor o decreto sobre sindicalização, de 12 de julho de 1934 (nº29.694) que reconhecia aos sindicatos o direito de lutar por seus interesses econômicos e demandar, entre outras coisas, como órgão colaborador do poder público, a regularização da jornada de trabalho, em geral, e de menores e mulheres, em particular, e em indústrias insalubres. (SANTOS, 1994, p.28).

Neste período os sindicatos que tiveram um importante papel nas conquistas trabalhistas também passam a ser reconhecidos. Com o golpe de 1937 esses sindicatos se tornaram um sistema unificado, integrado ao Estado, tendo sido também vedado o direito de greve. É dentro desse universo, desse novo contexto de relações sociais que se estabelecia, que o salário mínimo é aprovado no ano de 1940. Outro

---

<sup>9</sup> O processo de acumulação capitalista na concepção de Mandel (1985, p.411) representa o aumento do valor do capital pela transformação de parte da mais-valia em capital adicional. A parcela de mais valia que não é acumulada será improdutivamente consumida pelos capitalistas ou por seus dependentes.



fator importante ocorrido no mesmo período foi a criação da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, em 1943 que “em realidade, constituía um misto de regulação da esfera de acumulação e da esfera da equidade” (SANTOS, 1994, p.29), levando com isso a formalização das relações de produção.

O que se observa com as questões apontadas até então, onde predominam fragilidades e contradições no processo de consolidação das políticas sociais é que “enquanto nos países capitalistas centrais as políticas sociais conquistadas pela classe trabalhadora floresceram sob a égide das chamadas democracias burguesas, no Brasil tais políticas floresceram e se adensaram nas ditaduras, sob as bênçãos da burguesia”. (PEREIRA, 2012, p.732).

A década de 1930 ainda é marcada por uma *revolução contra-revolucionária*: a Revolução de 30. Considera-se que movimentações de colonos no campo e de algumas categorias de trabalhadores na cidade além do crescente “descontentamento com o despotismo do Estado oligárquico”, movimentaram as categorias populares rumo a uma luta por mudanças. Porém, o Estado com receio de que essas categorias se organizassem, provocou mais uma vez, uma revolução passiva, ou seja, nas palavras de Ianni (1984, p.17) “estava em marcha uma espécie de contra-revolução. Fazer a revolução de cima para evitar que ela partisse de baixo”. Esse era na verdade o interesse do Estado, ou seja, conceder “ao país a ilusão de algumas pequenas coisas que o contentavam”. Essa descrição do autor relembra aquela aludida por Coutinho já citada anteriormente neste trabalho, ou seja, uma revolução pelo alto.

Sob vários aspectos, a revolução de 30 assinala uma transição importante na história da sociedade brasileira. Apeou do poder do Estado os proprietários rurais, os cafeicultores que dominavam a Primeira República e que pelo estilo de governar e pela política econômica que imprimiam, já constituíam um estorvo ao desenvolvimento do País. No seu lugar ascende um outro setor da classe dos proprietários rurais, uma composição de setores nos quais prevaleciam aqueles que tinham uma ligação maior com o mercado interno e que, por isso, puderam mostra-se mais sensíveis a um projeto de industrialização do país. O movimento político-militar de 30 deixou completamente intocado o campo, onde viviam, naquela época, cerca de 70% da população brasileira. (IANNI, 1984, p.18).

Coutinho (2008a) informa que foi também após a Revolução de 30 que ingressamos na modernidade. Em sua concepção é no governo Vargas que se assinala a transição do Brasil para o sistema capitalista. É na década de 1930 que também ocorre a implementação do corporativismo de Estado<sup>10</sup>. Neste período, constatou-se que o Brasil não só estava por concretizar-se em uma sociedade moderna, onde estavam presentes uma diversidade de interesses, como também crescia a exigência de “criar mecanismos de representação e defesa desses interesses” (COUTINHO, 2008a p.115). Com isso, essa nova forma de representação deveria ocorrer no interior do sistema estatal. Essa nova orientação corporativista que se estabelece passa a inserir os sindicatos no interior do Estado. Porém, apesar desse processo ter se iniciado na década de 1930 é a partir do ano de 1937, quando se inicia o então Estado Novo do período getulista, que os sindicatos passam a se inserir no Ministério do Trabalho também de forma corporativa. Ou seja, o sindicato passa a ser um instrumento vinculado ao aparelho estatal, algo que permanece de forma legal até a Constituinte:

Temos assim um Estado que impõe uma representação corporativa dos interesses da classe trabalhadora, ou melhor, dos segmentos da classe trabalhadora, já que – pelo menos até 1963 – não era contemplada a organização sindical dos trabalhadores rurais. Um modo de evitar a universalização da representação dos trabalhadores foi impedir, até o fim do ciclo militar, a formação de centrais sindicais. (COUTINHO, 2008a, p.116).

Com o decorrer dos anos, ou seja, no período posterior, que vai de 1945 a 1964, onde nove presidentes revezaram-se no poder, ocorreu no Brasil o que podemos chamar de primeiro período de democracia formal, pelo fato de ter ocorrido nessa época uma pequena abertura política, que foi considerada significativa para os marcos democráticos.

---

<sup>10</sup> Conforme Coutinho (2008a), esse modelo corporativista de Estado que se inicia com Vargas se mantém até o governo de Geisel ainda que de forma variada nos diferentes períodos históricos. Esse novo modelo assumido pelo Estado era semelhante ao modelo adotado pelo fascismo europeu, o Estado agregava poderes para si, mantendo o controle sobre os trabalhadores.

Nesse primeiro momento de abertura política vivenciado na sociedade brasileira, importantes lutas históricas populares foram travadas. Como exemplos merecem destaque as Ligas Camponesas que se constituíram em um importante movimento de luta pela reforma agrária; a criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil - ULTAB, uma organização sindical rural liderada pelo Partido Comunista Brasileiro - PCB; a formação do Comando Geral dos Trabalhadores - CGT, também uma central sindical e ainda a emergência da União Nacional dos Estudantes - UNE, que trouxe para a cena política pela primeira vez o movimento estudantil. Todos esses movimentos emergentes nesse momento de abertura democrática foram barrados com a implantação do período ditatorial (GUIMARÃES, 2009).

Contudo, apesar destes momentos de democracia vivenciados, Ianni (1984, p.19) ratifica que algumas formas autoritárias também fizeram parte deste momento histórico como, por exemplo, o fechamento do PCB e a cassação dos mandatos dos deputados do partido pelo presidente Dutra em 1947. Além disso, movimentos políticos, estudantis e intelectuais também foram reprimidos. Assim, “seguidamente o princípio da cidadania [...] era violado pelos seus governantes ou os seus funcionários civis, policiais ou militares”. Complementa ainda que somente algumas cidades eram privilegiadas com os espaços democráticos, “em geral, o pouco de democracia que houve no Brasil em 1946-64 ficou em algumas cidades, em alguns setores sociais burgueses e médios das cidades”<sup>11</sup>. Esses fatores demonstram que, apesar do decorrer dos anos e de mudanças em relação as conquistas e direitos adquiridos, a cultura política da imposição traz fortemente suas marcas.

Para Coutinho (2008a), o Estado que era vivenciado se constituía em um Estado burguês, marcado por uma série de revoluções passivas onde preponderava a dominação de uma classe sobre a outra. Assim:

O que caracteriza aquilo que Gramsci chamou de ditadura sem hegemonia é o fato de que, nesse tipo de Estado, existe certamente uma classe dominante, que controla direta ou indiretamente o aparelho governamental, mas o projeto político

---

<sup>11</sup> Conforme Ianni (1984, p.19) os espaços democráticos existiam, por exemplo, em cidades como o Rio de Janeiro, mas não em cidades do Nordeste.

dessa classe não tem o respaldo consensual ativo do conjunto ou da maioria da sociedade. (COUTINHO, 2008a, p.122).

Novas modalidades organizadas participativas só entram em cena a partir de 1970, porém é somente com a constituinte que a participação emerge com o sentido de direito garantido e legal. Entretanto, antes de chegarmos a esse momento, a sociedade brasileira vivenciou um período autocrático, onde foi instituída uma nova ordem. É nos anos de 1960 que “a centralidade da política é usurpada de parte significativa da sociedade brasileira, que vê formar-se no contexto da ditadura uma nova cultura política. Qualquer perspectiva emancipatória é derrubada na sua base” (DINIZ, 2012, p.297).

O período autocrático é marcado pela repressão e pelo autoritarismo. Conforme Krüger (2005, p.55) é nesse período que “a sociedade burguesa ascende a sua maturidade histórica e as contradições se colocam num patamar mais alto e complexo”. Além desses fatores, o endividamento externo também se coloca como uma característica desse modelo de governo, ou seja: “além de contraírem novas dívidas para o país, usaram indiscriminadamente os diferentes fundos públicos para suas principais metas: a modernização industrial e as bases de infraestrutura ancoradas em empresas e tecnologias estrangeiras e nacionais”.

Krüger (2005, p.56) ainda complementa que para conseguir manter constante esse processo de acumulação, esse modelo governamental “silenciou as vozes destoantes das classes subalternas e procurou estabelecer um clima de ordem consentida”. Porém, essa ordem política modifica-se na década seguinte. Todo esse processo que envolveu questões econômicas, sociais, políticas e culturais passa a dar sinais de estagnação a partir do final da década de 1970, quando o país passa a vivenciar o que podemos chamar de transição política.

A partir da crise do milagre econômico brasileiro, especialmente no final da década de 1970, assistimos a uma reativação dos movimentos sociais, de base operária e popular, em múltiplas e diferentes formas de organização e de expressão de conteúdos reivindicativos. Uma pluralidade de movimentos sociais de diversos matizes, multiplicaram-se por todo o país, constituindo uma vasta teia de organizações que passaram a dinamizar processos de mobilização de defesa, conquista e ampliação de direitos civil, políticos e

sociais [...] e também trouxeram para o debate público um leque de temas e questões relativas à discriminação de gênero, raça e etnia, ecologia e meio ambiente, violência e direitos humanos. Tais organizações, reivindicações e demandas pela consolidação de novos direitos passam a constituir o enredo da tão propalada descoberta ou redescoberta da sociedade civil, enredo que é entrelaçado por uma referência fundamental: a luta pela cidadania. (DURIGUETTO, 2007, p.149).

Com o declínio da ditadura, que trouxe diversos prejuízos ao país (principalmente no campo econômico, devido ao endividamento externo e o aumento exorbitante da pobreza e da miséria), inicia-se a década de 1980, que acabou sendo considerada perdida para a economia, porém com grandes avanços para o social. Este novo período que emerge na sociedade brasileira é marcado por intensas lutas sociais.

A aspiração democrática que se irradia nos países capitalistas periféricos na década de 80 traz no seu bojo a recessão econômica, a escalada inflacionária, a crise fiscal do Estado, o agravamento da miséria – elementos constitutivos da assim chamada década perdida. (RAICHELIS, 2005, p.73).

O processo de redemocratização foi perpassado por uma série de fatores. Ao ter início, a década de 1980 “foi a arena de amplo movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública” (RAICHELIS, 2005, p.72). Nesse período os movimentos sociais antes apagados emergem novamente. Além disso, a autora ainda pontua que “as aspirações por uma sociedade justa e igualitária expressam-se na luta por direitos, que acabaram se consubstanciando na Constituição de 1988, com o reconhecimento de novos sujeitos interlocutores políticos”.

É ainda na década de 1980 que novos sujeitos políticos emergem na cena pública e política. Estes passam a inserir-se em um novo contexto em conjunto com as organizações tradicionais onde “se inter-relacionam para transformar demandas em direitos, construindo processos democráticos e outros modelos de gestão” (MORONI, 2009, p.113).

Como se pode perceber, a partir do final da década de 1970 e com mais vigor a partir de 1980, o sistema ditatorial passa a entrar em crise, e os setores populares passam a inserir-se novamente na cena pública. Esses movimentos que fizeram parte desse processo englobavam diferentes camadas sociais que lutavam por melhores condições. Além disso, as greves e os debates políticos, em especial nas universidades, contribuíram para “uma situação inédita no contexto histórico brasileiro, através das indicações de elementos de um Estado de Bem Estar Social que se formalizou em 1988” (KRUGER, 2008, p.77).

O que se verifica no processo que envolveu o movimento de redemocratização, é que foi travada uma luta pelo direito à participação popular nas decisões sobre as políticas sociais, luta para a voz, para que as necessidades e reivindicações do povo fossem ouvidas e atendidas pelo Estado. O meio de se atender a essa reivindicação foi pela institucionalização. A proposta de uma participação democrática, que foi escrita na sociedade brasileira através de movimentos progressistas torna-se assim um parâmetro legal. Ela traz uma nova lógica para o campo da gestão pública.

Nesse contexto da participação, Moroni (2009, p.109, 110) informa que esse processo que envolveu a constituinte foi marcado, “além da luta, pela democratização e publicização do Estado”, tendo sido incorporados a esse processo cinco dimensões: “formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas”. O autor complementa também que no âmbito da política econômica brasileira não foram criados instrumentos de participação popular “assim como nas políticas que definem as diretrizes do modelo de desenvolvimento brasileiro”.

Essa inscrição da participação constitucional encontra-se expressa em diversos artigos. O artigo 194, inciso VII trata da organização por parte do Poder Público da Seguridade Social com “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão, quadripartite com participação dos trabalhadores” (BRASIL, 2010, p.145); o artigo 198 trata da política de saúde através de um sistema descentralizado e com participação da comunidade (BRASIL, 2010, p.147); o artigo 204 que trata da política de assistência social prevê a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2010, p.153); o artigo 206 trata da gestão democrática no ensino público (BRASIL, 2010, p.154); o artigo 227

prevê que “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais” (BRASIL, 2010, p.166).

Ainda na discussão sobre a questão da participação, Avritzer (2009, p.34) ratifica que diversas *formas híbridas de participação* foram criadas durante o processo constituinte, estando os conselhos de políticas sociais inclusos nestas formas de participação. Para o autor, os conselhos se constituem em resultado de lutas por um espaço institucionalizado de participação. Eles estão dispostos em diversos artigos constitucionais, porém é nas legislações específicas de cada política social que estão estabelecidos seus formatos específicos. “o formato institucional dos conselhos [...] é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação sejam dados pela legislação federal”.

A partir dessas perspectivas, elucida-se que é a partir da aprovação da Carta Constitucional que foram definidos legalmente os espaços de participação popular. Foram propostos outros projetos, como por exemplo, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. Estes outros mecanismos de participação popular que são considerados instrumentos de democracia semidireta, também encontram-se dispostos constitucionalmente. A iniciativa popular se constitui em um mecanismo de participação que vai “desde a elaboração de um texto [...] até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinatura e controle de constitucionalidade” (BENEVIDES, 1984, p.33). Quanto ao plebiscito e ao referendo, pode-se informar que o primeiro ocorre antes da normatização da lei e o segundo após essa normatização. Porém, estes mecanismos muitas vezes são usados com o mesmo sentido.

O que distingue, a meu ver, referendo e plebiscito é a natureza da questão que motiva a consulta popular [...] e o momento de convocação. Quanto à natureza da questão em causa: o referendo concerne unicamente a normas legais ou constitucionais. Já o plebiscito concerne a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente de ordem normativa – inclusive políticas governamentais. (BENEVIDES, 1998, p.40).

Entre esses espaços participativos, também foram criados e estabelecidos mecanismos de participação direta, como os conselhos de políticas sociais. Estes canais deliberativos, são importantes espaços de participação política, que tem a capacidade de elaborar, implementar e avaliar a execução das políticas sociais. Esses órgãos podem ser considerados espaços de democracia direta e conforme instituído na Carta Constitucional, constituem-se em um lócus no qual sociedade civil e órgão gestor dividem a responsabilidade sobre as decisões a serem tomadas e deliberadas referentes às políticas sociais. Em geral, os conselhos possuem caráter paritário e deliberativo. Essa paridade no espaço conselhistas impõe-se como um mecanismo de equilíbrio (físico dos seus integrantes) entre Estado e sociedade nas decisões a serem tomadas. Estes conselhos têm atuação nas três esferas de governo e atuam tendo como base a descentralização político-administrativa.

Conforme Krüger (2012), esses espaços foram reivindicados pelo movimento de redemocratização e representaram um grande avanço na questão do poder político. Apesar de terem uma trajetória anterior a Constituição de 1988, foi a partir dela e de suas novas propostas que eles se democratizaram.

Essa participação nos canais democráticos pode levar a um controle social, ou seja, o controle sobre as políticas sociais. Dessa forma, esse termo “controle social” pode ser considerado um termo novo, sendo perpassado por uma gama de valores, conforme explicita Kruger (2012, p.37):

O termo controle social ganhou expressão e passou a ser bastante utilizado no debate e na literatura, com o sentido da realização do controle da sociedade sobre as ações do Estado, no início dos anos de 1990. O controle social ganhou um sentido de participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e na verificação das políticas públicas, podendo ser exercido por Conselhos e Conferências, mas não são estes os únicos espaços em que o controle social atua.

A temática da participação como controle social passou a ser abordada recentemente, ou seja, somente a partir do processo de democratização e tem sido utilizada em diversas literaturas atuais para designar o controle da sociedade sobre as políticas sociais e sobre a gestão pública. Por essa perspectiva de análise, controle social significa



participar de todo processo de decisão junto ao Estado, ou seja, participar da formulação, planejamento, deliberação, monitoramento, fiscalização e execução das políticas sociais e também dos recursos públicos. Ou seja, se faz controle social quando o processo de participação permite que os setores populares também possam decidir sobre ambos os assuntos.

Esse controle social possui uma dupla face: controle do poder público sobre a gestão das políticas ou controle da sociedade sobre as ações destes controladores. Entretanto, essa contradição não ocorre somente por meio desta dupla face. Ela ocorre também em função dos interesses corporativos, da reprodução dos elementos da cultura política brasileira e por desconhecimento do processo das políticas sociais pelos participantes.

Nessa mesma perspectiva, Correia (2005) salienta que a expressão controle social é ambígua e se constrói no eixo da relação entre Estado e sociedade civil, por isso seu caráter contraditório. Essa expressão, apesar de surgida com sentido de participação apresenta-se em duas vertentes distintas. A primeira vertente é aquela que entende o controle social como o controle do Estado sobre a sociedade, ou seja, “o Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante, implementando políticas sociais para amenizar os conflitos de classe” (CORREIA, 2005, p.48). Essa perspectiva assemelha-se a concepção de Estado estrito, ou Estado-coerção, que se constitui em um Estado que “exerce sempre uma “ditadura”, ou, mais precisamente uma dominação fundada na coerção”. (COUTINHO 2008b, p.54). Porém, no caso das políticas sociais e dos conselhos nas três esferas de governo, muitas dessas ações acabam por sintetizar-se também através do consenso e não só por coerção.

A segunda vertente do controle social é a que abrange esse controle como controle da sociedade sobre as ações estatais. Nessa análise, a “sociedade tem a possibilidade de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas” (CORREIA, 2005, p.49, 54). Nessa perspectiva, encontra-se a concepção de Estado ampliado, que representa a junção sociedade política/sociedade civil, sendo perpassado pelos interesses dessas classes, “ou seja, como um espaço contraditório que, apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, incorpora demandas das classes subalternas”. Nessa concepção o controle social acontece no momento da “disputa entre as classes pela obtenção da hegemonia na sociedade civil e pela imposição de seus interesses na condução do Estado”. Assim, a partir

desse viés de análise, o controle social representa o controle das classes sociais, sendo este “movido pelo caráter contraditório da sociedade civil”, atendendo tanto os interesses das classes dominantes quanto o das classes subalternas.

A autora aponta ainda que no campo contraditório das políticas sociais emerge um novo conceito para o exercício do controle social:

Atuação de setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, as necessidades e demandas sociais e aos interesses da coletividade. Nessa perspectiva, o controle deverá ser realizado por setores organizados na sociedade civil sobre as ações do Estado para que este responda aos interesses das classes subalternizadas, ou seja, da maioria da população. (CORREIA, 2005, p.49).

Tatagiba (2002, p.55) complementa que o espaço dos conselhos ao se tornarem obrigatórios, passam a se constituir como instrumentos de grande relevância no repasse dos recursos federais para demais esferas de governo: “a competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado”. Aponta que os conselhos gestores hoje são importantes espaços públicos de tomada de decisão. Eles se diferenciam de outras experiências de conselhos<sup>12</sup> e se constituem em espaços de composição paritária, dialógico e deliberativo, com competência para formulação, fiscalização e implementação de políticas sociais. A autora ratifica ainda que, apesar de se constituir em um canal de participação envolto por uma cultura política autoritária, a prática conselhistas tem contribuído na construção de um aprendizado democrático. Por esses motivos apontados, é possível compreender que na perspectiva da autora o conselho se constitui em um espaço de consenso

Apesar destes espaços representarem canais importantes de participação e controle social e se constituírem em locais privilegiados

---

<sup>12</sup> Entre essas outras experiências de conselhos, estão, por exemplo, os conselhos comunitários e os conselhos populares. Estes foram modelos que antecederam a constituinte e, apesar de não possuírem a mesma relevância que os conselhos de políticas sociais adquirem na atualidade, representaram importantes espaços de participação política. (Raichelis, 2005).

para o exercício democrático, trazem em seu interior contradições, podendo servir para legitimar ou modificar o que está posto; os conselhos ainda podem representar mecanismos de legitimação do poder dominante, já que os interesses que circulam em seu interior não são homogêneos.

Nessa discussão, Correia (2005) ressalta que:

Os mecanismos de controle sobre as ações do Estado são mecanismos de democracia burguesa, que têm limites. No máximo, denunciam a apropriação privada do que é público e/ou realocam recursos pré-determinados no Orçamento da União para atenderem a necessidades reais da população, o que já é um grande avanço na atual conjuntura brasileira. Porém, esse controle não é suficiente para se contrapor à ordem do capital, nem tem esse objetivo. Esses mecanismos podem se constituir em instrumentos de gestão do capital ou de resistência à sua reprodução ampliada, quando denunciam a aplicação do fundo público ao seu financiamento. É como tal que esses mecanismos devem ser fortalecidos e ampliados. (CORREIA, 2005, p.41).

Os conselhos ainda que representem um avanço democrático têm potencial naturalmente limitado. Esses espaços participativos que desempenham um importante papel no controle da gestão pública apresentam “limites que lhes são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada”. É necessário compreender esses limites para “evitar que sobre os conselhos sejam lançadas exageradas expectativas, que tendem inevitavelmente à frustração” (TATAGIBA, 2002, p.100).

A cultura política brasileira arraigada na submissão e concessão desde seus primórdios infelizmente deixou heranças que prevalecem até os dias atuais. A característica de país subordinado ainda se mantém vigente na atualidade. Verificam-se essas informações, por exemplo, no campo das políticas sociais onde elas emergem como uma forma de concessão estatal para amenizar os conflitos de classe e favorecer o capital. Entretanto, não se pode deixar de informar que apesar dessas características, a participação fez parte da trajetória brasileira. Com isso, ratifica-se que essas mesmas políticas, apesar de serem concessão do

Estado, também são conquistas das classes trabalhadoras. Com isso, compreende-se que os movimentos organizados tiveram um papel relevante na implementação de direitos. Entre estes, estão a institucionalização pós-constituente de espaços participativos onde a sociedade tem a possibilidade de participar das decisões políticas diretamente ou através de seus representantes. Esses canais deliberativos, mesmo institucionalizados e colocados no limite da burocracia estatal, nos últimos 25 anos, vêm de alguma forma alargando os limites do Estado. Por exemplo, sujeitos sociais, historicamente excluídos das decisões públicas participam dos processos de proposições, fiscalização e avaliação das políticas públicas. Ainda que se apontem muitas contradições e se verifique a reprodução desses elementos da nossa cultura política conservadora é inegável o avanço democrático que estes colegiados estão proporcionando (KRUGER, 2012).

Por esses motivos apontados, a participação deve orientar-se para uma perspectiva democrática, visando a garantia dos direitos de cidadania<sup>13</sup>. Os conselhos exercem um importante papel sobre essa questão e devido a este fato, serão abordadas as tendências e perspectivas que orientam a participação nesse sentido.

### **1.1.1. A participação e os conceitos assumidos na atualidade**

A participação constitui-se em uma possibilidade de intervenção da sociedade nas decisões governamentais de modo a exercer influência sobre estas decisões. É este o cerne da questão. A participação deve ser orientada para uma perspectiva democrática. Independentemente do espaço onde essa participação irá se realizar, é necessário que tenha este propósito.

Essa participação deve ser direcionada para uma perspectiva de democracia progressista. No espaço do conselho é necessário que as condições do debate sejam as mesmas para todos os representantes, para que dessa forma ocorra um *equilíbrio* nas decisões a serem tomadas.

---

<sup>13</sup> A cidadania pode ser considerada como a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem de bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 2008a, p.50).

Nessa perspectiva Coutinho (2008a, p.65) orienta que existe a necessidade da construção de políticas de baixo para cima e não o inverso. Por esse motivo o autor considera que as políticas sociais constituem-se também como uma conquista, fruto de reivindicações, principalmente trabalhistas e não somente como concessão estatal e se constituem ainda como o “instrumento através do qual se materializam os direitos sociais”. Com isso, “como todos os âmbitos da vida social, também a esfera das políticas sociais é determinada pela luta de classes”. Porém, apesar de ser uma conquista, pode ocorrer cooptação por parte da burguesia, havendo interesse desta última em desmobilizar a classe trabalhadora.

Essa discussão trazida pelo autor que engloba o campo das políticas sociais, demonstra a existência de uma contradição entre a cidadania e o capitalismo, que “resulta de uma outra contradição [...] a contradição entre cidadania e classe social” (COUTINHO, 2008a, p.69). Para que a cidadania possa se efetivar realmente, é necessária a extinção das classes nos termos do autor, já que a existência de classes sociais impossibilita a efetivação da democracia. Isso acontece porque a distinção de classes não torna acessível da mesma forma a apropriação da riqueza socialmente produzida. Para Gramsci (2007, p.287):

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente.

Com esses preceitos, compreende-se que a democracia é inerente ao processo de participação, portanto, não podemos falar de uma sem mencionar a outra. A democracia assume caráter significativo na sociedade nos dias atuais, principalmente se for direcionada com a perspectiva do socialismo. Coutinho faz uma análise sobre essa temática, enfatizando a discussão a partir da perspectiva de Gramsci; para o autor em questão:

Democracia é sinônimo de soberania popular. Ou seja, podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social [...]. A democracia pode ser sumariamente definida como a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar a alienação na esfera política. (COUTINHO, 2008a, p.50).

A democracia na concepção de Coutinho (2008a, p.153), é considerada como valor universal e, para que se realize efetivamente na sociedade brasileira, é necessário que as massas excluídas passem de coadjuvantes a protagonistas no processo social. Em seu entendimento, a democracia só acontecerá para as grandes massas se estas “forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão”. A partir das palavras do autor, é possível verificar que a democracia só pode realmente ocorrer de forma efetiva se as massas populares tomarem consciência de sua condição subalterna e a partir disso se organizarem na luta pela conquista e garantia de seus direitos. Esse processo deve ocorrer de baixo para cima, ou seja, deve partir das classes subalternizadas.

A democracia é um valor universal [...] deve ser entendida não como algo que se esgota em determinada configuração institucional, mas sim como um processo [...] a democracia é necessariamente alguma coisa que se aprofunda e que combina indissolivelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais. (2008a, p.51).

Na carta constitucional, a participação emerge como um direito social, trazendo para a cena política, novos preceitos. Além disso, é também a partir da sua institucionalização que a participação passa a ser abordada com diversas concepções e significados. Na atualidade, a heterogeneidade da sociedade brasileira abarca diversas formas de participação. Verificou-se no debate político e mesmo na literatura defesas da participação social que generalizam e indiferenciam as perspectivas teórico-político que as sustentam. Como forma de contribuir para desvelar as diferentes perspectivas optou-se por fazer

este agrupamento pelas tendências teórico-políticas, no entanto a fronteira entre algumas delas nem sempre está muito clara. Entre algumas dessas formas, estão as ideias dos autores que serão apontadas a seguir a partir de quatro diferentes perspectivas.

A) Conceitos de participação que apontam para a alteração da ordem societária

Martorano (2011, p.125) compreende a participação a partir de uma perspectiva de socialização. Para o autor “na transição socialista só existe socialização havendo participação, e essa condiciona a sua própria realização enquanto primeira fase da sociedade comunista”. Em sua concepção através do socialismo existe a possibilidade de uma maior participação política por parte da sociedade. Isso ocorreria devido ao fato de que através do socialismo seriam eliminadas as desigualdades socioeconômicas existentes entre as classes sociais proporcionada pelo capitalismo, ou seja, a igualdade entre as classes viabiliza uma maior igualdade de participação. Dessa forma, conceitua da seguinte forma:

A participação política pressupõe uma intervenção direta dos agentes sociais na busca de exercer poder sobre as decisões políticas em seus vários níveis, não apenas o local, como também o regional e o nacional, envolvendo questões que ultrapassem a satisfação de seus interesses diretos e imediatos. (MARTORANO, 2011, p.128).

É possível compreender a partir das palavras do autor que através do socialismo, é possível alcançar a igualdade entre as classes e também na participação, já que formas mais igualitárias de vida representariam um “papel importante em relação ao interesse pela política” (MARTORANO, 2011, p.130).

Paiva, Rocha e Carraro (2012, p.277) também evidenciam uma dessas vertentes assumida sobre a questão da participação a partir do processo de abertura política. Para as autoras, deve ser buscada uma “transformação realmente anticapitalista” no interior do processo de participação. Quando fazem referência a essa transformação, afirmam que não se trata de criar ilusões como, por exemplo, que esse será o caminho de superar “o atual estado das coisas”. As autoras em questão também não negam os espaços que foram firmados pelas lutas dos trabalhadores (como os sindicatos, movimentos, entre outros) e nem “o

direito de se organizar em grupos, entidades e movimentos reivindicatórios”. Para as autoras, essa transformação no âmbito da participação:

Trata-se de, pois, de ampliar e qualificar os espaços existentes, fomentar a criação de novos espaços, buscar uma razão de política pública cuja construção, a partir do protagonismo popular, possa garantir a participação das massas, no intuito de elevar a democracia realmente existente, a níveis contestadores e revolucionários. (PAIVA, ROCHA e CARRARO, 2012, p.277).

Compreende-se que as autoras não se opõem aos espaços participativos democráticos existentes, porém defendem a ideia de que estes necessitam ser qualificados e ampliados em direção a outra ordem societária. Esses espaços devem priorizar o protagonismo popular “no intuito de elevar a democracia realmente existente a níveis contestadores e revolucionários”. É possível verificar que a partir dessa análise, a participação remete a dotar o povo de poder, ou seja, existe a necessidade das políticas sociais serem construídas a partir de baixo, ou seja, a partir da participação popular (PAIVA, ROCHA e CARRARO, 2012, p.277). Ainda complementam:

O fomento à mobilização popular exige, nesse sentido, a criação de novos espaços de participação sociopolítica, espaços baseados na participação direta do povo nas comunidades e nas lutas sociais, espaços distintos dos existentes, cuja lógica restringe a participação dos representantes de entidades representativas. (PAIVA, ROCHA e CARRARO, 2012, p.278).

Desse modo, na concepção das autoras, a democracia atrela-se diretamente a socialização, ou seja, “é uma construção histórica destinada a realizar a tarefa de socializar terra e riqueza, arte e cultura, bens e serviços construídos coletivamente pelo conjunto da sociedade” (PAIVA, ROCHA e CARRARO, 2012, p.276). A participação é socialização do poder político, ou seja, devem ser considerados e levados em conta os interesses da coletividade.

Netto (1990) compartilha dessa mesma ideia de participação e traz sua concepção a partir de um processo de transição socialista.



Salienta que a ordem social e a estrutura econômica capitalista impõem limites a democracia. Dessa forma, essa estrutura capitalista se interliga diretamente ao que o autor chama de democracia-método.

Por democracia-método deve-se entender o conjunto de mecanismos institucionais que, sob formas diversas, (mais ou menos flexíveis), numa dada sociedade, permitem, por sobre a vigência de garantias individuais, a livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais. (NETTO, 1990, p.85).

Nesse contexto, Netto (1990, p.85) compreende a importância da democracia-condição-social, que ele sintetiza como sendo “um ordenamento societário em que todos a par da livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais, têm iguais chances de intervir ativa e efetivamente nas decisões que afetam a gestão da vida social”.

Em sua concepção, existe a necessidade de que ocorram mudanças vigentes na ordem societária, pois, considera que os canais de participação onde são adotados processos de representação: “são neutralizáveis e/ou assimiláveis pela estrutura econômica capitalista, uma vez que é de sua natureza, nas incidências sobre a instância política, interpor mediações e hierarquias entre representantes e representados” (NETTO, 1990, p.88).

Por esses motivos, o autor considera a necessidade de um processo de transição socialista, onde se opera “a socialização da economia e a socialização da política (do poder político)” (NETTO, 1990, p.87).

O processo de tomada do poder político, sem o qual a transição socialista é impensável para o socialismo revolucionário, poderia ser um ato revestido ou não de violência – o que se decidiria pela correlação de forças sociais em presença numa dada particularidade histórica. Todavia, em qualquer conjuntura, o processo sempre envolveria dois componentes: a liquidação da dominação política de classe da burguesia [...] e a imediata extensão de novos direitos de participação social real a classes e grupos sociais até então de fato excluídos ou marginalizados. (NETTO, 1990, p.94).

Esse processo de tomada do poder político envolve e participação das massas, tendo em vista que, se não ocorrer de baixo para cima “a incidência política na estrutura econômica não poderia ativar as tensões dialéticas capazes de permitirem a dupla socialização”, ou seja, a transição socialista prevê “a socialização da economia e a socialização da política” (NETTO, 1990, p.94).

**B) Participação em direção a radicalização da democracia ou uma democracia progressista**

Para Burgos (2007, p.135), existe na atualidade a necessidade de adequação dos movimentos sociais as novas instituições democráticas que emergiram e por esse motivo, deve ser levado em conta a qualidade da participação nestes novos canais democráticos. Dessa forma, para que esses novos espaços se processem enquanto espaços “inerentes ao processo de radicalização democrática”, é necessário que esses movimentos participem “nos processos de decisão de políticas e de gestão e controle popular das ações do poder público em todas as suas instâncias”.

Assim, suas considerações acerca destes novos espaços institucionalizados de participação representativa são as seguintes:

Se as novas dinâmicas institucionais propiciam um aprofundamento da participação, com novos formatos institucionais e novas funções da participação dos atores sociais, ao mesmo tempo, exigem, para o cumprimento da promessa de que são portadoras, a superação da situação de formalismo e passividade da participação [...] para uma situação de participação ativa, efetiva e deliberativa no processo decisório. (BURGOS, 2007, p.135).

Kruger (2008, p.89) aborda a questão da participação a partir dessa mesma perspectiva. A autora sinaliza que a participação pode ser concebida como um avanço, porém com contradições em jogo. Considera que ao ser implementada a diretriz da participação da comunidade na carta constitucional através dos espaços institucionalizados, não ocorreram mudanças de paradigmas, porém, “se abriu espaço para os segmentos populares começarem a debater a

agenda pública estatal”. Complementa ainda que apesar dessa abertura de participação nos espaços institucionais ainda existe a necessidade de qualificar esses canais deliberativos para que venham a atender as demandas e interesses da coletividade.

Nessa discussão, a autora explicita com suas palavras, o sentido que a participação inscrita na Constituição de 1988 assume no campo das políticas sociais:

A participação da comunidade, termo utilizado na Constituição significa a garantia constitucional de que a população por intermédio de suas entidades e de seus movimentos, participará do processo de formulação das políticas sociais e do controle de sua execução em todos os níveis. (KRUGER, 2008, p.81).

O sentido de participação abordado por Kruger (2008, p.89) é o que concebe a “participação como um bem político que permeia as relações sociais e a gestão pública em direção ao atendimento das necessidades sociais”. A autora considera que apesar dessa categoria estar contemplada constitucionalmente como democrática, não é neutra e nem isenta de contradições. Ela nasce em uma perspectiva de “democracia progressista, mas desde os anos de 1990 a sua implementação vem convivendo com a perspectiva de democracia regressiva e de direitos mínimos, conforme a lógica neoliberal” (KRUGER, 2008, p.75).

Na órbita do pensamento de Bravo (2012, p.464):

A concepção de participação, defendida nos anos de 1980, é a gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada. Ou seja, a interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social. Está relacionada à ampliação dos sujeitos sociais na democratização do Estado brasileiro, tendo no horizonte uma nova relação Estado-Sociedade com a ampliação dos canais de participação direta.

Bravo (2012, p.465) relaciona diretamente o conceito de participação ao de controle social. Em sua concepção o controle social que se interliga ao princípio da participação popular tem como objetivo a ampliação da democracia através dos espaços institucionalizados de participação que foram implementados com a Constituinte. A autora considera, porém, que estes espaços se institucionalizaram em um período de regressão de direitos “de globalização e mundialização do capital, que tem na financeirização da economia um novo estágio de acumulação capitalista”. Entre esses espaços citados estão os conselhos e as conferências.

Na perspectiva de Correia (2005), assim como já apontado anteriormente o controle social pode ser abordado por duas vertentes: controle estatal sobre a sociedade e controle da sociedade sobre essas ações estatais. Em sua concepção, a institucionalização da participação:

Se deu como resultado do processo de restabelecimento da articulação entre sociedade civil e o Estado [...] Trata-se agora, de garantir que o Estado seja controlado pelos setores organizados na sociedade e direcione suas ações no sentido de incorporar as demandas desses. (CORREIA, 2005, p.223).

Vale ressaltar ainda que esses espaços democráticos apresentam tensões, barreiras, fragilidades e contradições. Entretanto, o fato de surgirem em meio a um processo democrático, configura uma nova realidade na gestão pública.

### C) Participação em direção a uma perspectiva flexibilizadora e transformista

Tatagiba (2002) está entre os autores citados que se identificam com essa perspectiva de participação. Em sua concepção:

O discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a democratização do processo com a eficácia dos resultados – onde a primeira aparece como realização da segunda. Claro que a ênfase de um ou outro ponto, ou a sua efetiva articulação, varia tendo em vista a natureza dos governos, a capacidade de pressão da

sociedade organizada, a setorialização dos projetos, etc. (TATAGIBA, 2002, p.47).

Para a autora, com a institucionalização da participação a sociedade tem a possibilidade de uma maior aproximação com o Estado, podendo participar da definição, fiscalização e controle dos recursos públicos. Com isso, Tatagiba (2002, p.100) considera que “a institucionalização da participação popular nas políticas públicas foi um grande avanço, uma conquista importante dos setores democráticos à qual é preciso dar consequência e efetividade na prática concreta”.

Silva (2007, p.182, 183) compreende que o controle social pode ser entendido por duas vertentes, a primeira delas como controle do Estado sobre a sociedade estando este, como “representante exclusivo dos interesses da classe dominante”; a segunda vertente é compreendida como controle da sociedade sobre o Estado, ou seja, associada a concepção de Gramsci de Estado ampliado onde este Estado é visto” como um espaço contraditório no qual coexistem interesses de diferentes classes sociais com a hegemonia de uma delas”.

O controle social pode ser compreendido como uma forma de ação reguladora, resultante da participação popular nas instâncias estatais e/ou ações governamentais. Visa assegurar que as políticas públicas sejam planejadas de modo que responda as necessidades sociais e seus programas sejam cumpridos conforme o que foi pactuado. Consequentemente, por essa perspectiva ele é transversal a toda política e, não pode ser confundido somente com controle de orçamento. (SILVA, 2009, p.183).

Com relação aos conselhos de direitos e políticas sociais, a autora considera a importância destes espaços, porém, ainda nos dias atuais, “eles não conseguem expressar um movimento de baixo para cima que consiga traduzir e defender as reais necessidades da população usuária”. Desse modo, o fato de serem espaços do poder público, faz com que a autonomia sobre as decisões tomadas fiquem vinculadas a este último, ocorrendo então um distanciamento do que está previsto nas legislações (SILVA, 2007, p.197).

Avritzer (2009, p.29) compreende que nos anos de 1980 a sociedade civil passa a intervir diretamente na cena pública através dos movimentos organizados, sendo que “o auge desse movimento foi o

processo constituinte”. Para o autor foi a partir desse processo que as práticas participativas tomam força. Em sua concepção, “o crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país”. Entre os espaços que exerceram influência sobre as políticas públicas estão os conselhos e o Orçamento Participativo. Foram estes os instrumentos de participação que realmente exerceram influência nas políticas sociais no Brasil.

Os conselhos de política são resultados das legislações específicas ou infraconstitucionais, que regularizam os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. (AVRITZER, 2009, p.34).

Em sua concepção, através de legislações específicas, os conselhos contam com a participação da população e, foi a partir do governo Lula que houve uma expansão dos mesmos além do aumento da participação nas conferências. Para o autor, “o governo Lula adotou uma orientação genericamente participativa desde o início do seu primeiro mandato”, em especial através dos instrumentos institucionalizados de participação (AVRITZER, 2009, p.41).

#### **D) Conceitos de participação gerencial**

Na discussão sobre a questão da participação, Nogueira (2005, p.129) indica que “ainda que nem toda participação seja imediatamente política, não há participação que não se oriente para algum tipo de poder”. Ou seja, em sua concepção, participação e poder fazem parte de um mesmo processo. Informa que existem quatro grandes modalidades de participação<sup>14</sup> que tem se combinado de diferentes maneiras, porém,

---

<sup>14</sup> Entre estes modelos de participação informados pelo autor estão: a participação assistencialista, corporativa, eleitoral e participativa. A participação assistencialista é aquela que se torna relevante entre os segmentos que encontram-se a mercê da sociedade, desenvolvendo-se ao lado de ações filantrópicas. A participação corporativa surgida no interior do movimento é aquela que beneficia determinados grupos. A participação eleitoral compreende as ações políticas, ou seja, “não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda coletividade. Por fim, a participação política, que é aquela que supera as demais: “a participação

na atualidade com a emergência dos espaços de participação surge aquela nomeada pelo autor de participação gerencial.

A partir da Constituição, novas modalidades participativas emergem e a gestão administrativa das políticas sociais passa a ser partilhada entre Estado e sociedade. Essa nova modalidade de participação traz consigo uma idéia de troca e parceria entre governantes e governados. É esse novo conjunto de prática, de interações entre governantes e grupos sociais que Nogueira (2005) chama de participação gerencial.

Está se constituindo um outro tipo de participação que se orienta por uma idéia de política como troca entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e ações de participação gerencial. (NOGUEIRA, 2005, p.142).

Esse tipo de participação, articula-se com a participação política e orienta-se para a questão da gestão pública, ou seja, “na medida em que a participação alarga-se e ativa-se, assumindo ou não uma forma gerencial, passa a condicionar os governos e a administração pública” (NOGUEIRA, 2005, p.145).

Neves (2007, p.399) também alerta para algumas questões. Na década de 1980, onde ocorre a eclosão de movimentos sociais, a participação assumia um caráter de reivindicação destes movimentos sobre as ações estatais. Nos anos de 1990, essa participação passa a ser desenhada de uma outra forma, ou seja, “a participação deixa de ser um confronto ao Estado para se caracterizar como participação negociada na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade nos novos espaços públicos”. Dessa forma:

Se é possível que a participação da sociedade civil seja entendida, de um lado, como possibilidade na construção da democracia – na medida em que

---

propriamente política, porém, realiza-se tendo em vista a comunidade propriamente como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. (NOGUEIRA, 2005, p.132, 133).

ocorre a partilha do poder de decisão entre o Estado e a sociedade, associada ao projeto democratizador e ao controle da sociedade civil sobre o Estado - , por outro, existe a possibilidade de se ver aí um limite à construção da democracia e dos espaços públicos, tendo-se em mente que o incentivo do Estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas. (NEVES, 207, p.399).

Neves (2007, p.399) identifica que, ainda que considerado um avanço esse processo de institucionalização da participação e de gestão entre Estado e sociedade, é necessário ter cuidado “ao estudar a política e a participação popular na gestão pública [...] para não cair nas armadilhas do neoliberalismo no que se refere ao incentivo da participação”.

Nas formas tradicionais de participação política a sociedade não tem a responsabilidade da gestão. Isto é resultado da contra-reforma do Estado iniciada com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Isto significa entregar para a sociedade a responsabilidade pela gestão das políticas sociais, ou seja, o chamado terceiro setor<sup>15</sup>. Desse modo, o objetivo passa a ser retirar a responsabilidade estatal de intervir na questão social, transferindo essa responsabilidade para esse terceiro setor, ou seja, as Organizações Não-Governamentais – ONGs. Montano (2007, p.23) ratifica que entre os motivos desse fato ocorrer estão entre os seguintes: ofertar políticas que sociais que não sejam universais, retirar a responsabilidade do capital e criar de um lado “uma imagem de transferência de responsabilidades e por outro a partir da precarização [...] da ação estatal e do terceiro setor, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial”.

Foi possível verificar nessa perspectiva gerencial, a concepção de autores que a reconhecem e a criticam. Já na concepção de Pereira (2000), identificam-se algumas idéias referentes a este modelo. O autor,

---

<sup>15</sup> Numa perspectiva crítica e de totalidade, o que é chamado de “terceiro setor” refere-se na verdade a um fenômeno real inserido na e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: *um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de resposta às sequelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, a da auto-ajuda e da ajuda mútua.* (MONTANO, 2007, p.22).



que elaborou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado aborda esse viés de análise gerencial.

Toda reforma do Estado implica em reforma institucional, que provoca mudanças substantivas na estrutura legal, organizacional, e nas políticas públicas. As reformas do Estado que alteram substancialmente a forma de funcionamento do aparelho do Estado merecem ser chamadas reformas administrativas. (PEREIRA, 2000, p.5).

Pereira (2000, p.9) orienta ainda que “existem três formas de administrar o Estado: a ‘administração patrimonialista’, a ‘administração pública burocrática’ e a ‘administração pública gerencial’”. Em sua concepção, “a administração pública gerencial também pode ser chamada de nova gestão pública”.

Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam do ponto de vista técnico e ético que contem com forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado. (PEREIRA, 2000, p.13).

Na concepção do autor, para dar conta desses três setores, é necessário que se faça uso de uma administração pública gerencial. Em sua concepção, essa reforma de 1995, voltava-se para o aprofundamento da democracia e da cidadania.

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter

democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a posteriori dos resultados. É socialdemocrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática mas também mais eficiente do que faria o setor privado. É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo embora imperfeito alocador de recursos, buscando limitar a ação do Estado às áreas em que o mercado está ausente ou realiza mal sua tarefa coordenadora. (PEREIRA, 2000, p.17).

O autor considera nesse contexto que entre as estratégias gerenciais utilizadas estão o fato das Organizações Sociais - OS fazerem uso de recursos públicos e oferecerem seus serviços. Apesar desses preceitos, o autor ratifica que esse modelo de reforma pode “contar com o controle social ou participativo da sociedade” (PEREIRA, 2000, p.18).

Feitas essas considerações, foi possível verificar e identificar neste trabalho, quatro perspectivas de participação que se apresentam na atualidade e se expressam nos diversos processos participativos. Trazendo para a discussão presente nesse trabalho acerca do espaço conselhistas de participação, é possível identificar que existe a possibilidade de expressão dessas quatro perspectivas de participação no conselho. Levando em conta a cultura política intrincada à sociedade brasileira, é necessário que esta última perspectiva não prevaleça nos espaços de participação política.

É possível assegurar que todos os processos participativos que se sucederam no decorrer do século passado, contribuíram para o sistema democrático institucional que se processa nos dias atuais no espaço dos conselhos. Não se pode deixar também de compreender que a sociedade teve um papel fundamental na implementação e efetivação desses espaços. Certamente, existem inúmeros canais democráticos espalhados pelo país, porém não se pode desconsiderar a importância dos conselhos de políticas sociais. Eles foram frutos de lutas travadas na sociedade e apesar das contradições que os perpassam, os conselhos podem ser considerados um avanço democrático. Entretanto, é possível avaliar que na realidade brasileira ainda encontram-se presentes elementos da cultura política tradicional como o autoritarismo, o clientelismo e a corrupção. Todos esses elementos ainda persistem com força na segunda metade do século XXI.

Na realidade brasileira o ganho histórico, civilizacional e de radicalidade democrática que representou o reconhecimento formal da participação popular para a deliberação das políticas sociais, não temido na gestão dos diferentes governos este sentido. Não temos visto governos e gestores de políticas sociais negarem este princípio constitucional, mas nos seus discursos e documentos a participação vem sofrendo um transformismo. O caráter deliberativo e fiscalizador dos espaços institucionais de participação vêm sendo progressivamente metamorfoseado e ganhando um sentido de parceria, de espaço de consulta, de colaboração, de ouvidoria e de mesa de diálogo social. Com este transformismo os espaços colegiados de participação tornaram-se mais burocráticos e perderam o caráter fiscalizador e propositivo (antes mesmo de conquistar efetivamente este caráter), predominando posturas aliancistas de cooperação, de solidariedade e de consenso que subalternizam os interesses do trabalho em prol do bem comum, do progresso, da governabilidade e da modernização. A título de exemplo, é isto que temos visto com a recém-lançada Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS (Decreto 8342 de 23 de maio de 2014).

O Decreto da Presidência da República que lançou o Sistema Nacional de Participação Social em maio de 2014 está provocando debates e polêmicas acaloradas da esquerda a direita. Em si o Decreto cumpre uma prerrogativa inscrita na Carta Constitucional de 1988 que tem como princípio da organização do Estado brasileiro pela democracia representativa e a democracia direta. Compreende-se que os objetivos do Decreto possuem um caráter conciliatório e de aprimoramento das relações do governo federal com a sociedade civil. O Decreto conceitua nove instrumentos de democracia participativa<sup>16</sup>, neste caso indiferenciando a trajetória histórica de cada mecanismo em termos de manifestação individual e coletiva e não reconhece o papel deliberativo dos Conselhos e o histórico papel avaliativo de propositivo das Conferências de direitos e política sociais. Mas a grande polêmica surge de seu 5º artigo: “Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso,

---

<sup>16</sup> Esses instrumentos citados no documento são: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social (BRASIL, 2014).

considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas” (BRASIL, 2014). O que este artigo indica é que para além dos órgãos do poder Executivo que tratam das políticas sociais e que já possuem em sua dinâmica de gestão órgãos participativos, é que os órgãos da área economia, militares, as autarquias e fundações também terão que organizar mecanismos participativos para acompanhar, monitorar e avaliar sua gestão.

## **1.2. O contexto da representação política**

O conceito de participação associa-se também diretamente ao conceito de representação política. Por esse motivo, um espaço de representação política é um espaço de disputa. Na atualidade, esse conceito de representação ganha relevância e um peso considerável, tendo em vista a emergência dos espaços institucionalizados representativos, como por exemplo, os conselhos de direitos e políticas sociais.

Conforme já explicitado anteriormente, os conselhos emergem com a Constituinte, a partir de 1988, sendo estes regulamentados por legislação própria e presentes nas três esferas governamentais, sendo a paridade um de seus princípios norteadores. Esse espaço político se constitui em um espaço de participação representativa, sendo estes representantes eleitos em fórum próprio

Verifica-se que a participação institucional ou participação representativa, que emerge nas sociedades atuais, é envolta por um processo de representação política. Essa representação nos conselhos de políticas sociais constitui-se em uma divisão de responsabilidades entre representantes governamentais e representantes não governamentais.

Mas afinal, em que se constitui a representação política?

Quando o assunto é representação, diversos autores trazem contribuições para esse campo de discussão. Young (2006, p.143), por exemplo, informa que “nas grandes sociedades de massa a representação e a participação se requerem uma à outra para que haja uma política plenamente democrática”. A autora esclarece também nesse processo que “estabelecer e manter processos de representação legítimos e inclusivos impõe responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos”. Para a autora existe a necessidade de proximidade e conexão entre representantes e representados, o que demonstra em sua

concepção que “a representação e a participação não são excludentes, mas requerem uma a outra” (YOUNG, 2006, p.156).

Young (2006, p.144), ao estabelecer um diálogo entre participação e representação, observa que para que a democracia seja um forte instrumento, é necessário que em seu interior estejam presentes instrumentos de democracia direta. Com relação a representação informa que esta é necessária pelo fato de “nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos, cujas decisões afetam sua vida, pois eles são inúmeros e muito dispersos”. Com isso, compreende a representação como um processo necessário a diversidade de locais e instituições onde se processam determinadas decisões.

Na abordagem sobre os modos que a representação pode assumir, Young (2006, p.157) observa que o representante “não deve ser pensado como um substituto daqueles que representa [...] tampouco se deve assumir que ele possa ou deva expressar e cumprir algum tipo de vontade unívoca de sua base eleitoral”. A autora aponta que existe e é inevitável que não exista uma separação e diferenças entre os representantes e seus eleitores, o que acaba pondo em questão “o modo e o grau em que os eleitores participam do processo que leva a produção de políticas”. Deste modo, existe uma pluralidade no processo de representação.

A suposição de que os representantes devem ser de alguma forma idênticos aos eleitores comporta implicitamente o requisito impossível de que uma pessoa só pode ser representada se tudo a seu respeito potencialmente tiver voz no processo político. Uma vez que o representante é necessariamente diferente dos eleitores, uma democracia é melhor ou pior conforme o quão bem estejam conectadas essas posições diferenciadas. Os sistemas de representação política não podem fazer que os indivíduos estejam presentes em suas individualidades: devem representar aspectos da experiência de vida, da identidade, das crenças ou atividades mediante os quais uma pessoa tem afinidade com outras. (YOUNG, 2006, p.157).

Nesse contexto político citado, uma pessoa pode ser representada por três modos gerais: interesses, opiniões e perspectivas. Ainda que seja no interior de um contexto político, “uma pessoa pode

ser representada de diversas maneiras em cada uma dessas modalidades”. Em sua fala, Young (2006, p.158) explicita o que é ser representado no processo político.

Primeiramente sinto-me representado quando alguém está cuidando de interesses que reconheço como meus e que compartilho com algumas outras pessoas. Em segundo lugar, é importante para mim que os princípios, valores e prioridades que penso deveriam nortear as decisões políticas sejam verbalizados nas discussões que a deliberam. Por fim, sinto-me representado quando pelo menos algumas dessas discussões e deliberações sobre políticas captam e expressam o tipo de experiência social que me diz respeito, em razão da minha posição num grupo social e da história das relações desse grupo social.

Como se pode verificar a representação é um processo que envolve uma diversidade de atores na atualidade. Porém, a representação não é uma novidade na sociedade brasileira que emerge somente com os espaços representativos inscritos institucionalmente. Nessa perspectiva, Benevides (1998) faz uma leitura do contexto no qual a democracia caminhou a passos lentos no Brasil. Explicita que o formato de democracia semidireta<sup>17</sup> se constitui em uma *nova velha* idéia no Brasil. Se for verificado na história brasileira, o próprio período imperial já tinha seus representantes. Foi instituído, por exemplo, pelo príncipe regente o Conselho de Procuradores do Estado.

É no período que a autora pontua como entre duas redemocratizações, ou seja, entre os anos de 1945-1984, que ocorre a “ampliação da participação eleitoral da população. É sem dúvida a entrada do povo na política” (BENEVIDES, 1998, p.119). Dessa forma esse processo ocorre “pela via do populismo e da cidadania restrita, mas, mesmo assim, ampliada em relação à República velha”.

As constituições que se sucederam posteriormente, previam como instrumento de democracia semidireta o plebiscito. Isso se verifica, por exemplo, na eleição para a presidência em 1963, onde aconteceu uma consulta plebiscitária. No próprio governo militar, apesar

---

<sup>17</sup> Benevides (1998) explica que as formas mais conhecidas de democracia direta são o referendo e o plebiscito. Em sua obra “A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular” ela faz uma análise detalhada sobre esses espaços participativos.

de todas as suas limitações, foram possíveis alguns debates com a participação popular. Entretanto é através de um processo gradual que “o movimento popular ressurgiu para a campanha eleitoral de 1986 e a discussão sobre a nova constituinte” (BENEVIDES, 1998, p.123). Vários setores se organizaram em fóruns de debates sobre o conteúdo que iria compor a nova Constituição democrática e como a participação popular iria se inserir nesse processo.

Pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação – no plano nacional, estadual e municipal – em torno de questões até então consideradas tarefa exclusiva dos juristas, dos políticos, dos governos. A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituição é o melhor exemplo dessa nova fase. (BENEVIDES, 1998, p.123).

Resumidamente, a autora compreende no contexto histórico da sociedade brasileira que:

Em termos gerais, a discussão histórica sobre representação política no Brasil pode ser apresentada como reflexo do confronto entre idéias liberais, democráticas e participacionistas de um lado, e idéias autoritárias, elitistas e corporativas, de outro. (BENEVIDES, 1998, p.26).

Conforme Benevides (1998, p.129, p.66) “o princípio da democracia semidireta está explícito no primeiro artigo da Constituição brasileira de 1988, o qual afirma o exercício do poder pelo povo através dos representantes eleitos ou diretamente”. A autora explicita que o sistema político representativo que se formou no Brasil ao longo dos anos fez com que da combinação de formas de democracia direta com representação surgisse um regime de democracia semidireta. “A representação é, sem dúvida, fator de ordem e de estabilidade. Mas uma sociedade bem constituída não é apenas ordem e estabilidade. É, também justiça e equidade”.

Após as análises abordadas pelos autores que trazem a discussão sobre representação política, torna-se necessário trazer uma abordagem sobre a questão da representação nos conselhos de direitos e

políticas sociais, que se constitui no espaço que faz parte do processo dessa pesquisa em questão.

Luchmann (2007, p.139) é uma das autoras que faz uma análise acerca do processo que envolve a representação política na esfera conselheira. A autora faz uma leitura analítica do processo que envolve participação e a representação nos conselhos gestores e o no Orçamento Participativo<sup>18</sup>, que ela considera dois espaços importantes onde ocorre essa representação. Aborda que tanto a participação quanto a representação são considerados “dois modelos centrais de organização política democrática”.

O modelo de democracia representativa [...], ancorado na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; e o modelo da democracia participativa [...], por sua vez, assentado na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto a definição e autorização das decisões políticas. (LUCHMANN, 2007, p.139).

Nesse contexto que envolve esses dois modelos democráticos, Luchmann (2007) considera que enquanto a participação centra-se na ampliação das responsabilidades políticas para todos os sujeitos, em especial aqueles que serão parte das decisões políticas a serem tomadas, a representação é composta por uma divisão de responsabilidades e decisões tomadas pelos representantes escolhidos através de sufrágio. Esse processo de escolha dos representantes no interior dos conselhos ocorre da seguinte forma:

Alguns setores escolhem seus representantes em assembleias ou fóruns abertos. Outros segmentos já estão de antemão inseridos (pela legislação) na composição dos conselhos. Por outras palavras, os

---

<sup>18</sup> Não se pode menosprezar a importância atribuída ao Orçamento Participativo na atualidade. Luchmann (2007, p.155) conceitua esse espaço como: “modelo de gestão, que abre a participação da população nas discussões de definições da peça orçamentária, fundamentalmente na esfera municipal”. Porém, para não estender a discussão para além do objetivo do presente trabalho, esse espaço de representação não será aqui aprofundado. Para um maior conhecimento, verificar: A representação no interior das experiências de participação (LUCHMANN, 2007).



mecanismos de escolha oscilam de caso a caso: em uma única assembléia com a participação de diferentes atores e organizações sociais; por meio de fóruns setoriais de políticas públicas ou de assembléias, ou indicações de categorias profissionais. (LUCHMANN, 2007, p.153).

Apesar de não ter sido citado pela autora no referido texto, no caso do conselheiro representante do gestor, essas indicações, são feitas pela própria figura governamental ou então, pela secretaria ao qual o trabalhador está vinculado para que este seja conselheiro, conforme será abordado posteriormente.

Para Borba e Luchmann (2010) esse espaço participativo dos conselhos, tem se expandido constantemente nos últimos anos, em especial no pós-constituente. Nesse contexto:

Os conselhos gestores são exemplos paradigmáticos deste processo recente de reconfiguração nas práticas políticas no país, enquanto espaços que trazem novos desafios e perspectivas para a teoria democrática não apenas porque estão assentados na idéia de participação, como também por instituírem novas práticas e atores no campo da representação política. São espaços de desempenho de "atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado". Estão voltados à garantia de universalização dos direitos sociais. (BORBA E LUCHMANN, 2010, p. 232).

Duas são as características que os autores apontam como centrais neste espaço de representação política. Uma delas é a representação de organizações da sociedade civil e a outra é a paridade da representação que ocorre entre Estado e sociedade civil. Dessa forma, o espaço representativo do conselho conforme Borba e Luchmann

(2010), apresentam características diferenciadas da representação eleitoral. Entre essas características estão:

Participação e representação coletiva (por meio de organizações/entidades); voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as conseqüências desta implicação); em diferentes espaços participativos; com periodicidade diversa (ditada por diferentes regimentos); escolha de representantes através de processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc.); e, finalmente, grande maleabilidade (isto é, baixo controle) de entradas e saídas em espaços representativos. No seu conjunto, estas características colocam a dimensão das relações entre representantes e representados (mecanismos de autorização e prestação de contas, ou *accountability*) em um outro patamar se comparado com o modelo eleitoral. (BORBA E LUCHMANN, 2010, p. 234).

Além dos preceitos apontados, a representação no interior da esfera conselhistas apresenta também caráter difuso. Isso acontece porque se visualizam dois lados, um deles é o fato de que os atores não representam pessoas e sim causas e temas. O outro lado é o fato de ocuparem um espaço que obedece “mecanismos de autorização que prevêm diferentes interesses, afinidades e perspectivas” (BORBA e LUCHMANN 2010, p.235).

Coutinho (2008a, p.158) complementa essa discussão com as palavras que seguem:

Temos que inventar – e esta é certamente uma tarefa difícil – formas institucionais que combinem a democracia direta com a democracia representativa tradicional, já que esta última é imprescindível no mundo moderno; uma democracia sem representação, apenas direta, como a que teve lugar entre os gregos na Antiguidade e como a que Rousseau imaginou no Contrato Social, não mais se coaduna com a complexidade atingida pelo mundo moderno.

É possível considerar com estes preceitos que os conselhos se constituem em espaços democráticos onde prevalecem tanto a democracia direta como também a democracia indireta. Neste contexto, Bobbio (2000, p.31, 65) indica que “a regra fundamental da democracia é a regra da maioria”, ou seja, em um modelo democrático, devem ser levadas em conta as decisões coletivas, da maioria. Esses dois modelos democráticos “democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente”.

Em suas palavras, democracia representativa e democracia direta são dois sistemas que não se opõem e sim se complementam. Não significa que um modelo é bom e o outro é ruim e sim que *podem funcionar em conjunto*. Conceituando democracia representativa:

A expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. (BOBBIO, 2000, p.56).

Já a sua concepção sobre democracia direta:

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito, não exista nenhum intermediário. (BOBBIO, 2000, p.63).

No espaço conselheista, esses dois tipos de democracia se expressam. A sociedade tem a oportunidade de participar diretamente ou através de seus representantes eleitos (independentemente da representação). Com relação aos representantes que atuam enquanto conselheiros nos espaços participativos, estes representam temas, ou seja, não representam apenas uma determinada pessoa e sim todo o segmento de sua representação. Desse modo, por exemplo, o conselheiro da sociedade civil não representa somente a sua instituição ou os trabalhadores ou usuários e sim todo o segmento sociedade civil. Já a

gestão representa não só o aparelho estatal como também a sociedade. Ambos têm responsabilidade sobre a política social a qual estão deliberando. Porém, infelizmente, em muitos casos, não é essa a realidade vivenciada na esfera conselhistas, prevalecendo neste espaço, um jogo de interesses.

### **1.3. A gestão pública na sociedade brasileira**

A gestão ou administração pública tem assumido caráter relevante na atualidade. Falar na terminologia gestão remete a interligá-la diretamente a máquina pública do Estado. Para Paula (2012, p.142), a gestão pública representa:

A atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Sob o aspecto operacional, há um quase consenso em afirmar que a administração pública é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade.

Nas palavras do autor, a gestão oferece um conjunto de possibilidades para desenvolver e assegurar não só os interesses estatais como também da coletividade. A gestão traz consigo a questão da responsabilidade, sendo o gestor o responsável por organizar, gerir e gerenciar.

Filho (2006, p.113) também é um dos autores que faz uma discussão em seu trabalho referente à gestão pública no Brasil. Para o autor, “nem o Estado e nem a burocracia podem se realizar efetivamente de forma universalista”. Entretanto, afirma que ambos se constituem na sociedade atual como instituições que tem o poder de atender as demandas e interesses das classes populares, “uma vez que, sem Estado e burocracia, a tarefa de expansão de direitos se torna inviável”. A gestão social deve contribuir para a construção de uma hegemonia que venha a aprofundar e universalizar direitos.

O nascimento da gestão pública brasileira, assim como da participação e representação política, também se consolidou de forma contraditória em nossa sociedade. Em relação a gestão, sua gênese está

diretamente ligada a formação do patronato que teve origem na sociedade brasileira.

A administração pública brasileira nasce, desenvolve-se e se consolida a partir de uma espinha dorsal que combina patrimonialismo e burocracia, configurando uma unidade contraditória coerente com a particularidade de nosso capitalismo periférico e de nossa “revolução burguesa” não clássica. (FILHO, 2006, p.115).

A guisa do pensamento de Filho (2006, p.349), a ordem burocrática no Estado brasileiro não se constituiu em algo recente e sim em algo herdado do passado. O Estado patrimonialista que se originou no Brasil, é originário do processo que envolveu a vinda da colonização portuguesa para o Brasil e que trouxe consigo “sua estrutura estatal e administrativa e organiza a sociedade colonial a partir do padrão patrimonialista vigente”. Com essa nova estrutura que se instaura na sociedade brasileira os senhores feudais passam a ser protegidos pelo coroa portuguesa, já que estes tornam-se os responsáveis pela extração dos recursos e exploração da mão de obra aqui existentes em prol dos interesses da coroa. O autor complementa que apesar de estes senhores de terra que aqui se encontravam gostarem dessa proteção do governo português, não queriam que o mesmo controlasse seus negócios.

O Estado [...] afigura-se como a possibilidade de *status* para os proprietários rurais e, ao mesmo tempo, com a expressão da opressão a que se submetem. O Estado, durante o período colonial, será a expressão do poder da nobreza, da burguesia comercial (que só se interessa na exploração colonial) e do poder senhorial. A dimensão patrimonialista da administração brasileira advém, de um lado, do poder do Rei de Portugal que controla o reino, baseado numa organização centralizada e, de outro lado, da tradição descentralizada da estrutura “patriarcal” dos proprietários rurais. A dimensão burocrática, apesar de praticamente ausente, existe devido à necessidade de se organizar os empreendimentos da coroa (comércio, navegação). (FILHO, 2006, p.349).

No período imperial e na República Velha a política passa a ter espaço para exercer influência sobre outros setores que não aqueles ligados a dominação tradicional, ou seja, a coroa portuguesa. Dessa forma “possibilita-se a identificação de setores do estamento senhorial com a ideologia e utopia liberais, tanto do ponto de vista político quanto econômico e gera tensões entre as lógicas distintas presentes na ordem administrativa estatal” (FILHO, 2006, p.349):

Nesse período (Império e República Velha), o elemento patrimonial se sobrepõe ao elemento burocrático da administração pública, na medida em que temos a oligarquia agrária como classe dominante de uma economia mercantil escravista e da economia exportadora capitalista, ambas exportadoras de produtos agrícolas. A exigência da racionalidade burocrática se limita a determinadas ações relativas à política econômica de proteção à exportação, segurança e integração nacional. A ausência de direitos civis, políticos e sociais reduz a necessidade de estruturas burocráticas do Estado. (FILHO, 2006, p.350).

Observa-se que na República Velha se instaura aquilo que já tinha dado início anteriormente com o período imperial onde patrimonialismo se sobrepunha ao elemento burocrático da administração pública. A burocracia passa a atuar em algumas ações relativas aos trâmites da política econômica. O fato dos direitos (políticos, civis e sociais) serem ausentes, reduz as estruturas burocráticas do Estado.

Entretanto, “a ordem administrativa passa a expressar a dominação hegemônica pela oligarquia cafeeira, através de uma estrutura descentralizada do poder” (FILHO, 2006, p. 351). Esse patrimonialismo combinou-se com a lógica de dominação “tanto a partir da superestrutura estatal quanto da organização do poder local”.

A ordem administrativa brasileira se realiza através da imbricação do patrimonialismo com a burocracia, na medida em que está vinculada (genética, estrutural e funcionalmente) à dominação constituída por frações senhoriais/oligárquicas e burguesas para conduzir o processo da expansão capitalista, que tem início

no Império e se consolida na República Velha. Nesse sentido não há dualismo. O novo se imbrica com o velho, o velho é funcional ao novo. (FILHO, 2006, p.351).

A partir destes elementos elencado até então, Filho (2006, p.351) considera que a “dialética patrimonialismo-burocracia, sob hegemonia do primeiro termo, consolida-se como marca genética da estruturação da administração pública brasileira, durante a primeira república”. Ou seja, a contradição que perpassou essa formação do patriarcado e da questão burocrática na sociedade brasileira trouxe heranças marcantes que se consolidaram até este período citado.

Nessa mesma linha de análise, Paula (2012, p.143) aponta que é na década de 1930, com a ascensão da burguesia industrial que tem início no país o período indicado como o período da administração pública burocrática. Características marcantes da época anterior ainda faziam-se presentes, porém os administradores burocráticos passam a ter “centralidade na idéia de criar possibilidades concretas de controlar os abusos da administração patrimonialista, mas também manter a ordem, administrar a justiça e garantir os contratos de prioridade”.

Com o modelo desenvolvimentista e a expansão do capitalismo no Brasil, novas configurações foram sendo tecidas no Estado que se perpetuava. Mantiveram-se os elementos antigos (patrimonialistas) ao mesmo tempo em que surgem novos elementos (burocráticos). A junção de ambos permite que a estrutura de dominação existente se mantenha. Dessa forma, “a ordem administrativa é composta de uma imbricação entre a dimensão patrimonialista e a burocrática que, dialeticamente, são funcionais, do ponto de vista estrutural, para a operação de dominação presente” (FILHO, 2006, p.354). Esse ordenamento permitia a reprodução da ordem e incorporava as classes populares de acordo com a necessidade do processo de acumulação.

O desenvolvimentismo proporcionou também uma expansão da industrialização no país. Isso exigia um quadro administrativo especializado, ou seja, um aparato burocrático. Para isso, a burocracia deveria “criar canais de comunicação com as elites empresariais. Tal planejamento, [...] não deve incorporar, substantivamente, os interesses das classes trabalhadoras” (FILHO, 2006, p.354). O Estado, nesse contexto, deveria atender somente a alguns interesses dessas classes subalternizadas, porém, interesses que fossem desvinculados a expansão capitalista: nesse sentido, a “matriz burocrática vai ser necessária nessa dimensão, porém criando canais de comunicação com a representação

da classe operária e, também, dos empresários, como forma de regular o atendimento dos interesses do trabalho”.

Verificando esses elementos apontados até então, percebe-se que o aparato estatal e a burocracia no Brasil gestaram-se garantindo de forma bastante restrita os direitos sociais. No período desenvolvimentista essa situação não se modifica, ao contrário: as necessidades das classes trabalhadoras não são privilegiadas e sim os interesses do capital em expansão e da burguesia industrial. Com a redemocratização:

Buscava-se articular um projeto para o país baseado na incorporação substantiva da classe trabalhadora no desenvolvimento econômico e social, a ser conduzido por uma coalizão de classes que excluísse os setores tradicionais. Por isso, a necessidade de um Estado forte na área social e o conseqüente fortalecimento da estrutura da burocracia, nas dimensões de impessoalidade e formalidade. Nessa configuração, abre-se a possibilidade teórica e política para romper com a imbricação da burocracia com o patrimonialismo que marcou a origem e o desenvolvimento da ordem administrativa brasileira. (FILHO, 2006, p. 358).

Essa nova possibilidade acabou por não se concretizar, o que vimos ser implementado nesse contexto foi um processo de desestruturação de direitos e uma contra reforma, que induzia o mínimo para o social e privilegiava o máximo para o capital. A nova configuração que se instaurou no país a partir de 1990 não proporcionou a universalização de direitos. Isso ocorreu devido a modernização capitalista que privilegiou as elites conservadoras em detrimento das classes subalternas. Nesse sentido, “o projeto neoliberal promove a reorganização da burocracia pública, buscando centralizar as decisões e o controle burocrático, enfraquecer os quadros permanentes e permitir a manutenção da sua imbricação com o patrimonialismo” (FILHO, 2006, p.361).

Assim como já abordado, a administração pública desenvolveu-se no Estado brasileiro através do atrelamento da burocracia e do patrimonialismo. Essa questão foi perpassada por dois elementos fundamentais. O primeiro deles refere-se “ao projeto de implantação e expansão das relações capitalistas no país, do início da industrialização



até a atual fase de transnacionalização radical da economia nacional”. Já o segundo elemento diz respeito “a estrutura de dominação constituída para desenvolver os projetos de expansão capitalista, que sempre fora baseada num pacto conservador que congregava a burguesia nacional e os setores tradicionais da sociedade” (FILHO, 2006, p.362).

O projeto de expansão do capitalismo brasileiro e o pacto conservador de dominação que o conduziu não propiciaram a construção das duas condições necessárias para desenvolver uma proposta de universalização e aprofundamento de direitos: um Estado forte do ponto de vista social e uma ordem administrativa fundada numa estrutura burocrática racional-legal, que garantisse o mérito, a impessoalidade e o desenvolvimento de regras e normas formais para a intervenção estatal. (FILHO, 2006, p.363).

O processo de democratização recente do Estado brasileiro teve como luta estruturar burocraticamente o Estado e assim “abrir espaço para a influência das classes subalternas e suas organizações”. Porém, o que ocorreu na concepção de Filho (2006, p. 369):

Com o advento do neoliberalismo [...] e sua implementação no Brasil, a tarefa passou a ser, por um lado, garantir/preservar a estrutura de um Estado forte e presente (traço construído nos anos 1930 e mantido pela ditadura militar, porém criticado pela esquerda por ser autoritário, não viabilizar serviços de qualidade, não combater a desigualdade e fortemente atacado pela hegemonia neoliberal) e, por outro, continuar a luta pela estruturação de uma ordem administrativa de corte racional legal, permeada por instrumento de democratização e transparência das ações do governo e da administração pública. Ou seja, a tarefa dos setores democráticos se complexificou.

A partir desses elementos apontados até então sobre a questão que envolveu e envolve a gestão pública no país, serão apresentados alguns elementos sobre gestão democrática, que se constitui em uma

discussão de grande importância na sociedade brasileira na atualidade e também norteia este trabalho apresentado.

A gestão democrática ou gestão participativa constitui-se no exercício de chamar a população a participar das decisões em conjunto com o sistema estatal. Essas decisões devem buscar privilegiar a efetivação e universalização de direitos. Por essa percepção, Filho (2006, p.364) defende que “para desenvolver uma *gestão social* voltada para efetivar a universalização e o aprofundamento de direitos sociais, necessita-se de um Estado interventor expressivo para o social e uma estrutura administrativa racional-legal, ou seja, burocrática”.

A sociedade capitalista nunca permitirá a emancipação humana, no entanto, defendemos que a construção de uma sociedade emancipada deve se pautar em melhoras imediatas para a população. Dessa forma, a estruturação da administração pública pode ser efetivada num duplo sentido: acumular mudanças para uma radical transformação societária e possibilitar melhoras imediatas na condição de vida das classes subalternas, através de uma perspectiva reformista/revolucionária. (FILHO, 2006, p.365).

Como é possível observar nas palavras do autor, a administração pública deve buscar a universalização e aprofundamento dos direitos sociais.

A estruturação de um Estado com fim voltado para a universalização de direitos e, em consequência, uma ordem administrativa burocrática que efetive essa finalidade, depende da existência na sociedade de uma hegemonia nessa direção. [...] a tarefa central para a construção de uma ordem administrativa democrática e universalista é construir essa hegemonia no Brasil [...] Dessa forma, o modelo de desenvolvimento econômico deve estar orientado nessa direção. (FILHO, 2006, p.366).

Filho (2006, p.370) defende ainda que apesar das adversidades, as propostas de administração democrática que se apresentam na atualidade, necessitam fortalecer os movimentos que buscam romper

com o pacto de dominação. Contribui informando ainda que as propostas a serem implementadas na atualidade devem buscar fortalecer o Estado e a burocracia, tendo em vista que esses fatores contribuem, “no plano imediato, para melhorar a gestão e implementação de ações voltadas para o atendimento das necessidades das camadas populares, e, no mediato, reforça um movimento contra-hegemônico para reversão do projeto e do pacto vigentes”.

O que estamos defendendo é uma estratégia de resgate da função “universalizadora” do Estado e da burocracia como determinação fundamental para a construção de uma administração pública democrática, tendo clareza que o Estado e a burocracia não têm condições de realizar efetivamente a universalidade, enquanto liberdade e emancipação humana. Contudo, num mundo sob a égide do capital, o Estado e a burocracia são essenciais para contrabalançar as dimensões anárquicas e desiguais produzidas pelo mercado. (FILHO, 2006, p. 370).

Tanto o Estado quanto a burocracia são considerados instrumentos fundamentais para viabilizar o sistema capitalista e manter o sistema de desigualdade. “Essa é a finalidade primária do Estado e da burocracia”. Em contraponto “a universalidade, ou melhor, a ampliação das condições de vida das classes populares é uma dimensão funcional e contraditória para a realização dessa finalidade primária” (FILHO, 2006, p.371). Dessa forma, o autor pontua que devem ser pensadas alternativas de gestão pública que busquem aprofundar e universalizar direitos. Existe a necessidade de se construir um Estado nestes termos. Para isso, é “fundamental a construção de uma hegemonia na sociedade nessa mesma direção”.

É necessário no contexto de uma gestão pública “a universalização e aprofundamento de direitos nos campos civil, político e social é a finalidade central de uma administração pública democrática” (FILHO, 2006, p.373).

É fundamental, simultaneamente, propor o aprofundamento de mecanismos de democratização da burocracia para viabilizar maior controle social e público, como forma de propiciar transparência e possibilitar maior

participação das classes subalternas na definição e acompanhamento das políticas públicas. (FILHO, 2006, p.379).

Nessa discussão sobre uma gestão pública que venha a ter um sentido progressista/ democrático, Nogueira (2005, p.121) também contribui e informa que existe essa necessidade, da construção de uma gestão participativa e democrática. Para tal construção, é essencial a realização de um acordo entre dois termos que parecem tão distintos, mas que se complementam: participação e gestão pública. Nesse contexto, o autor detalha alguns elementos, informando que ao longo dos últimos anos “a questão da participação fixou-se como uma passagem obrigatória para a renovação dos discursos a respeito da democracia, do Estado e da gestão pública”.

A gestão participativa associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem – um Estado que seja um parâmetro de sentido para os interesses, um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil. (NOGUEIRA, 2005, p.121).

Na questão entre governantes e governados, existe ainda a necessidade da gestão pública modificar a relação que se apresenta entre ambos. É de responsabilidade do gestor “trazer o cidadão para a órbita do governo da comunidade, envolvê-lo nos assuntos governamentais” (NOGUEIRA, 2005, p.145). Com isso é possível promover uma aproximação entre Estado e sociedade.

A gestão participativa busca introduzir novas formas de controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade. Ele é, em boa medida, uma aposta democrática e republicana: o governo deve visar ao povo fazer-se em seu nome e ser por ele avaliado e controlado, funcionando segundo regras, critérios e procedimentos que privilegiem aquilo que é público, o bem comum e os interesses de todos. Dessa maneira, ele prevê a existência de um cidadão ativo, qualificado não apenas para controlar de modo passivo a gestão,

mas também para interferir nela, direcioná-la, submetê-la a sua vontade. (NOGUEIRA, 2005, p.146).

É possível verificar na concepção do autor que para que uma gestão participativa realmente se concretize, é necessário que a sociedade se mobilize e venha a participar das decisões governamentais, exercendo controle sobre as ações estatais. Dessa forma, para que a gestão participativa se ratifique, é necessário que ela vá além da burocracia, ou seja, os cidadãos devem “ter iniciativa e criatividade para produzir resultados efetivos, ou seja, resultados que não se limitem ao administrativo e que estejam, portanto, abertos à transformação social” (NOGUEIRA, 2005, p.148).

Nogueira (2005, p.151) informa ainda que o gestor tem um papel relevante nesse processo de incentivo a participação. Por esse motivo, esse gestor não deve somente ser um bom burocrata e sim constituir-se em um intelectual.

Para gerenciar organizações, flexíveis inseridas em ambientes dinâmicos e complexos, dar o devido valor aos recursos humanos, manusear e selecionar informações abundantes, operar em redes e de modo interorganizacional, precisam aliar especialização técnico-administrativa com protagonismo ético-político. Somente assim têm condições de exercer liderança efetiva e de lidar com a participação não como recurso de legitimação governamental, mas como espaço de emancipação.

Com esses preceitos apontados, verifica-se que essa perspectiva situada pelo autor referente à gestão participativa, tem sentido semelhante à perspectiva progressista de democracia. Ambos os temas se interligam, se condensam.

Nessa mesma perspectiva de análise, Raichelis (2007, p.78) também tece alguns comentários acerca do processo que envolve a gestão das políticas sociais. Compreende que o debate sobre esta temática se intensifica na atualidade tendo em vista as transformações que se processam na sociedade capitalista atualmente. Acrescenta que na década de 1980 onde o aumento da miséria e da pobreza se misturam a um processo de luta pela redemocratização do Estado, surge também a necessidade de democratização e uma redefinição de um novo modo de

gestão das políticas. Um desses novos modelos de gestão das políticas sociais são os conselhos, que na sua percepção se constituem em uma inovação democrática no campo das políticas sociais. Para a autora, “os conselhos aparecem como um constructo institucional que se opõe a histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro”.

Para a autora, uma das formas para se concretizar uma gestão democrática efetiva encontra-se o processo de publicização. Esse processo de publicização conforme a perspectiva de Raichelis (2007, p.79):

Funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas.

Raichelis (2007) defende que essa publicização necessita de um lócus para se efetivar. Esse lócus é a esfera pública, que em sua concepção é entendida “como parte integrante do processo de democratização, por meio do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expressa pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política” (RAICHELIS, 2007, p.79).

A publicização possibilita que a sociedade civil de subordinada torne-se protagonista e tenha sua participação fortalecida através da atuação nos mecanismos democráticos. Porém, apesar de existir a necessidade dos interesses coletivos convergirem a um destino comum, o conflito certamente estará presente nesse processo. Isso porque “o conflito é inerente ao movimento de publicização, pois é direcionado pela correlação de forças presentes na sociedade” (RAICHELIS, 2007, p.80).

Compreende-se na análise realizada que a administração pública e a questão burocrática percorreram uma extensa trajetória na sociedade brasileira. Vinculada aos interesses patrimonialistas que exerceram e ainda exercem influência significativa nos dias atuais, a administração pública sempre buscou privilegiar os interesses da classe burguesa, fortalecendo o sistema estatal e negligenciando a classe trabalhadora de direitos. Esse processo não se modifica com o passar dos anos, prevalecendo essa cultura de autoritarismo e subordinação.

Com a institucionalização dos conselhos de direitos e políticas sociais, essa configuração presente e persistente na sociedade brasileira tem a oportunidade de sofrer mudanças taxativas. Entretanto, essa realidade, em alguns momentos, acaba por não se concretizar e não cumprir o que está previsto. Com isso, o conselho apesar de reivindicado pelos movimentos e institucionalizado pela Constituinte, tornam-se espaços perpassados por uma série de contradições e limitações.

Entende-se, dessa forma, que estes três itens abordados nessa seção (participação, representação e gestão) e que perpassam o espaço conselhistas, não são isentos dessas contradições e sim complementam um ao outro. Com isso, compreende-se que é necessário que esse espaço participativo, realmente venha a se constituir em um lócus onde prevaleça uma gestão participativa, ou seja, onde a sociedade possa participar e influenciar as decisões políticas, seja diretamente, ou através e seus representantes.

Para a construção de uma gestão pública participativa e democrática é necessário romper com os preceitos intrínsecos à cultura política brasileira.

A gestão participativa [...] precisa estar revestida de força e iniciativa suficientes para dirigir, coordenar e impulsionar o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, tanto quanto para garantir a qualidade dos serviços públicos. Quer dizer, precisa ser capaz de pensar o Estado e de valorizar o espaço público democrático. (NOGUEIRA, 2005, p.147-8).

É através de uma gestão participativa que ocorre a abertura de uma possibilidade de mudanças na ordem vigente. É necessário que a sociedade se mobilize, contribuindo para que as ações públicas tenham coerência. “A gestão participativa não é uma operação isenta de obstáculos, dificuldades e problemas” (NOGUEIRA, 2005, p.154), por esse motivo, essa participação é necessária. Mas a participação com diferentes sujeitos e interesses causa obstáculos, dificuldades e problemas.





## **2. BASES TEÓRICO-POLÍTICAS DO SERVIÇO SOCIAL E O TEMA DA PARTICIPAÇÃO**

Na seção anterior, foram tecidas questões direcionadas a participação, a representação e a gestão na cultura política brasileira. A necessidade da realização deste debate ocorreu com o intuito de explicitar de que forma essas questões emergem e como se constituem em nossa sociedade. Após estes esclarecimentos, essa seção que será apresentada, abordará a questão da participação e sua correlação com o exercício profissional do assistente social. Na atualidade, torna-se primordial debater essa temática tendo em vista, a inserção cada vez maior dos profissionais de Serviço Social nos espaços participativos.

Sendo assim, esclarece-se que será analisado como o tema da participação do Serviço Social aparece na trajetória profissional, para buscar entender o contexto e os momentos em que o profissional esteve inserido nos processos participativos. Com essa análise, torna-se possível compreender como o assistente social se insere profissionalmente nos espaços institucionalizados de participação.

Com as leituras realizadas para a elaboração deste trabalho, entende-se que a participação é um processo intrínseco a profissão de Serviço Social. Dessa forma, será abordada aqui a relação entre Serviço Social e participação, como esse processo se instituiu e de que forma foi se constituindo no decorrer dos anos, até chegar ao processo participativo institucionalizado/representativo dos dias atuais. Para trazer a este debate a questão da participação do assistente social no contexto histórico que abrange a profissão, serão abordadas as ideias de duas autoras que discutem o tema da participação a partir do Desenvolvimento de Comunidade - DC. São elas: Ammann (1982) e Souza (1996). Para complementar suas concepções, serão trazidas as idéias de outros autores que debatem o exercício profissional ao longo de sua trajetória na sociedade brasileira e o Projeto Ético-Político. Também serão apresentadas as legislações que oferecem respaldo para a atuação profissional nos espaços institucionalizados. Para finalizar esta seção, serão apresentadas as atribuições do assistente social nos conselhos municipais de assistência social e as últimas publicações lançadas que oferecem subsídios à profissão.

## 2.1. Período de institucionalização da profissão

A profissão de Serviço Social inicia sua trajetória na sociedade brasileira na década de 1930, trazendo consigo marcas funcionalistas, caritativas e filantrópicas e embasando-se no modelo de Serviço Social europeu. O Serviço Social nasce associando-se aos setores da burguesia, sendo estes apoiados diretamente pela Igreja Católica.

Em meio a esse contexto, Martinelli (2006, p.127) retrata que todas as práticas sociais exercidas no Estado, mascaravam suas reais intenções e os verdadeiros interesses, *buscando um clima de harmonia*. Logo, é possível afirmar que os assistentes sociais exerceram sua atuação em seu período inicial reproduzindo os interesses das classes sociais dominantes da época, buscando “maior ajustamento político e ideológico da classe trabalhadora aos limites estabelecidos pela burguesia”. No ano de 1937 com a emergência do Estado Novo, os assistentes sociais exerciam uma prática com as seguintes características:

Mesmo promovendo a melhoria do nível de vida das famílias, individualmente, ou conseguindo obter padrões mais adequados de ajustamento no lar ou no trabalho, ou, mesmo ainda, minorando o sofrimento dos desvalidos, as ações profissionais dos assistentes sociais atendiam muito mais aos interesses do capitalista do que aos do proletariado enquanto classe. (MARTINELLI, 2006, p.130).

Na concepção de Iamamoto e Carvalho (2014, p.83), que também fazem um estudo acerca da emergência da profissão no Brasil, verifica-se que “o Serviço Social se gesta e se desenvolve como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana”. Dessa forma, os autores indicam que o capital exerce sua hegemonia sob a nova questão social que se formara, “a qual se torna a base de justificação desse tipo de profissional especializado”.

Observando-se estes preceitos, pode-se considerar que é no contexto dessas relações sociais divergentes que se estabeleciam na sociedade brasileira, onde as marcas herdadas de uma *independência* tardia que ocorreu pelo alto ainda mostravam-se presentes que o Serviço Social inicia sua trajetória. O profissional de Serviço Social vinculava-se a algumas associações e também ao empresariado, não sendo ainda

instituído como um funcionário público<sup>19</sup>. Isso passa a ocorrer em âmbito federal somente a partir de 1938, com o Decreto-Lei nº525, quando o Serviço Social se organiza como uma estrutura do serviço público. Com isso, o Serviço Social passa a atender o que encontrava-se disposto na Constituição de 1934, onde era ratificada a responsabilidade estatal aos desamparados (MARTINELLI, 2006). No entanto, conforme Yamamoto e Carvalho (2014), desde 1935, na cidade de São Paulo, as atividades do Serviço Social já estavam legalmente inseridas em órgãos públicos. Destaca-se ainda que este espaço estatal passou a ser o maior empregador dos assistentes sociais a partir de então, algo que se concretiza até os dias atuais. Nessa conjuntura onde o profissional se inseria inicialmente, o mesmo tinha um agir limitado, tendo em vista as condições profissionais em que se inseria na época e as quais era submetido.

Com o decorrer dos anos, os primeiros Centros de Ensino de Serviço Social no país<sup>20</sup>, passaram a incorporar alguns novos delineamentos à profissão. Os agentes sociais não eram mais somente as moças burguesas, dotadas de boas finanças, devotadas, nos termos de Yamamoto e Carvalho (2014), ao apostolado social. Apesar de não ter se desvinculado o caráter doutrinário, o assistente social passa a ser um novo componente de força de trabalho brasileira. Nessa mesma perspectiva de análise, Martinelli (2006, p.134), afirma que os agentes sociais passaram a surgir de um novo recrutamento, abrangendo diversos segmentos sociais. Ao longo da década de 1940 ocorre uma “ampliação do contingente profissional e a diversificação de seus integrantes produziram alterações significativas no contexto da categoria”. Do mesmo modo ampliam-se os espaços de trabalho, a profissão passa a assumir e trabalhar em algumas políticas sociais implantadas pela ditadura do governo varguista e insere-se em alguns organismos como a Legião Brasileira de Assistência – LBA, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o Serviço Social da Indústria - SESI. Nesse contexto, a profissão modifica sua forma de

---

<sup>19</sup> O funcionalismo público emerge no Brasil em meio ao processo de transição da coroa portuguesa para o país, sendo a Constituição de 1824 um marco nesse quesito. Porém, é somente em 1939, quando estava em vigor o primeiro período ditatorial no país, que foi regulamentado o decreto lei nº 1713 de 28 de outubro de 1939, onde é instituído o Estatuto do Funcionalismo Público. (BRASIL, 2014).

<sup>20</sup> A Escola de Serviço Social criada junto ao CEAS em 1936 e posteriormente o Instituto de Serviço Social de São Paulo em 1940 que surge em decorrência do desmembramento da Escola de Serviço Social.

intervenção, deixando de constituir-se em uma “distribuição controlada de exígua caridade particular das classes dominantes, para constituir-se numa das engrenagens de execuções das políticas sociais do Estado e das corporações empresariais” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p.328).

A inserção do Serviço Social em novos canais e novos espaços de trabalho possibilitou a expansão do espaço profissional. Apesar de ter seu exercício profissional vinculado a um caráter missionário e uma relação mediada por políticas e demandas estatais, nas condições de trabalho oferecidas, o assistente social tinha oportunidade de exercer sua autonomia enquanto profissional. Esse fato se configura pela proximidade com o usuário de seus serviços: (o assistente social era o profissional que tinha a maior oportunidade de aproximação com este público), ou seja, ao mesmo tempo em que respondia as demandas dos empregadores, também oferecia respostas a algumas necessidades dessa massa trabalhadora. Essa autonomia relativa da atividade profissional na relação com os usuários, nos primórdios da profissão, parece que não se orientava para a construção de relações de autonomia, mas de *controle social* sobre a vida dos trabalhadores. Contribuía assim, para manter a hegemonia da ordem burguesa.

Poder-se ia afirmar que o Serviço Social, como profissão inscrita na divisão social do trabalho, situa-se no processo das relações sociais, fundamentalmente como uma atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora. Assim, contribui como um dos mecanismos institucionais mobilizados pela burguesia e inserido no aparato burocrático do Estado, das empresas, e outras entidades privadas, na criação de bases políticas que legitimem o exercício do poder de classe, contrapondo-se às iniciativas autônomas de organização e representação dos trabalhadores. (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p.101).

O assistente social enquanto empregado, apesar do contato direto com seus clientes, acabava muitas vezes por cumprir uma função burocrática de execução das políticas sociais que se voltavam a formas e comportamentos que ajudassem a promover a urbanização e a industrialização da época. Nesse contexto a participação passou a ser

uma estratégia, pois a população começou a ser chamada por algumas políticas governamentais para participar da implantação dos serviços. Essa participação normalmente tinha tom educativo-moralizante e instrumental, para evitar doenças (sífilis, febres, entre outras), para contribuir com a limpeza urbana (primórdios da vigilância sanitária e do saneamento básico) e para que os comportamentos não provocassem desordem no meio familiar, social ou nos locais de trabalho (regras matrimoniais, higiene, educação dos filhos, loucura, alcoolismo, etc).

Como a ação dos assistentes sociais se fazia preferencialmente junto as populações que tinham restritos ou cerceados seu acesso aos bens e serviços básicos, o provimento dos recursos básicos se transformava numa oportunidade para uma ação em nível de consciência, a qual levaria a uma participação desejada. Desse modo, o Serviço Social desde o principio de sua prática considera “a participação do cliente no processo não só como um princípio de valor, mas também como uma estratégia de ação” (BAPTISTA, 1987, p. 84).

O mercado nacional de trabalho para o profissional de Serviço Social se expande nas décadas de 1950 e 1960, sendo que essa expansão da profissão liga-se diretamente ao processo de expansão da industrialização no país, consolidando, o Estado como maior empregador de profissionais do Serviço Social. O assistente social passa assim a abarcar um grande campo de trabalho, voltado a atuar diretamente nas instituições. Os programas da política desenvolvimentista pela qual se guiava o Estado brasileiro também incorporaram o Serviço Social e possibilitaram a interiorização da profissão pelo país. Nesse sentido, é nesse período de vigência do desenvolvimentismo, que o Serviço Social se institucionaliza, ocorrendo a substituição das ações caritativas por atividades burocratizadas, além do rompimento com o bloco católico e a integração a um novo mercado de trabalho. A profissão modifica sua forma de intervenção:

O Serviço Social reaparece modificado, dentro do aparelho do Estado e grandes instituições assistenciais, guardando, contudo, suas características fundamentais. Atuando através de canais administrativos [...] o Serviço Social mantém sua ação *educativa e doutrinária* de “enquadramento” da população cliente. Não se tratará mais, no entanto, do apostolado doutrinário, da salvação e recristianização das massas populares [...]. A boa consciência “da ação

caridosa dos benévolos, substitui-se a atividade metódica e burocratizada dos agentes assalariados”. (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p.328).

Neste período a ideologia desenvolvimentista busca encontrar dentro da ordem vias para superação do problema do subdesenvolvimento e a participação passa a ser um instrumento programático privilegiado, inclusive no Serviço Social por meio do Desenvolvimento de Comunidade - DC<sup>21</sup>.

O DC, que se constituiu como “uma forma e um processo de cooperação social” (SOUZA, 1996, p.21) no interior da profissão, trouxe para a cena pública a questão da participação no interior da categoria profissional. Na sociedade brasileira, o DC se vinculou a ideologia e preceitos norte-americanos com o intuito de expansão do sistema capitalista e modernização rural. Ele é composto por dois elementos básicos que certamente merecem relevância, são eles: “a participação do próprio povo nos esforços para melhorar seu nível de vida e o apoio técnico para tornar mais eficazes os programas de ajuda mútua” (AMMANN, 1982, p.32). Esses elementos comportavam dois componentes que se opõem, ou seja, Estado e sociedade. Com isso, a ideologia do DC comportava uma participação onde governo e sociedade em conjunto buscavam melhorias para as condições populares.

A preocupação do Serviço Social brasileiro com o Desenvolvimento de Comunidade atrela-se a um movimento de âmbito internacional, deflagrado oficialmente pelas Nações Unidas e referendado por inúmeros organismos interessados na

---

<sup>21</sup> É a partir de 1945, através de um acordo sobre a educação rural que decorre um convênio entre o governo brasileiro e o norte americano, ou seja, entre o Ministério da Agricultura do Brasil e a Inter-American Educational Foundation. Essa junção resulta na criação da “Comissão Brasileira Americana das Populações Rurais (CBAR) junto ao Ministério da Agricultura composta por técnicos americanos e brasileiros”. A Inter-American Educational Foundation em acordo com o Ministério da Educação passa a preparar os especialistas brasileiros nos EUA, garantindo assim, “a veiculação da ideologia e dos interesses americanos [...] e, em tais condições, se vai gestando o embrião do Desenvolvimento de Comunidade no país”. O DC ingressa no país tanto em decorrência de uma política internacional como de uma política nacional, com o intuito de expansão do sistema capitalista, além de um processo de modernização rural. (AMMANN, 1982, p.31).

expansão da ideologia e do modo de produção capitalista. (AMMANN, 1982, p.33).

Para Ammann (1982, p.45), nesse contexto:

A participação se consubstancia pela contribuição que as autoridades locais e o povo dão aos técnicos, no estudo e no tratamento dos problemas da comunidade. Focaliza-se a necessidade de induzir a comunidade a escolher uma solução e a tomar as providências necessárias para sua execução pois, sem isso não se conseguirá interessá-la. Enfatiza-se que se a execução é confiada aos próprios interessados não se tornam necessárias grandes somas de investimento e que o plano será mais adequado se consultar mais de perto os desejos e aspirações da comunidade. (AMMANN, 1982, p.45).

Apesar de ter surgido com o sentido de integrar os esforços entre povo e Estado, esse formato de participação que se desenvolvia no interior da comunidade era uma participação de adesão, que se constituía, muitas vezes, como um mecanismo de reprodução de ideologia dominante, onde o profissional acabava por reproduzir a ideologia das classes dirigentes. (AMMANN, 1982).

Porém, apesar dessas divergências e contradições que ocorriam no interior do DC, não se pode menosprezar o fato de que o mesmo teve um importante papel na questão da participação, não só para a comunidade, mas também para a participação do assistente social. Prova deste fato é a emergência de três programas vinculados ao DC: a Missão Rural de Itaperuna em 1950, que tinha propostas de melhorias das condições econômicas das comunidades que viviam em áreas agrícolas; a criação da Associação Brasileira de Crédito e Associação Rural – ABCAR em 1956, que concedia créditos supervisionados e assistências as famílias rurais; e, a criação do Serviço Social Rural – SSR, em convênio com o Ministério da Agricultura em 1955, que tinha como meta desenvolver as comunidades rurais (Ammann, 1982). Todos esses programas surgiram com inspiração americana e contavam com a participação do assistente social.

É em face, sobretudo da questão agrária, que na década de 50 começa a ser elemento de discussão

no cenário político brasileiro, que se cria, na década de 50, o Serviço Social Rural. Este, junto com a Missão Norte-Americana de Cooperação Técnica do Brasil, promove, em julho de 1960, o Seminário Nacional sobre Ciências Sociais e Desenvolvimento de Comunidade no Brasil. (SOUZA, 1996, p.45).

Criada em 1952 mas sendo regulamentada em março de 1956, a Campanha Nacional de Educação Rural - CNER, tinha “como finalidade difundir a educação de base no meio rural brasileiro”. Essa campanha envolvia 45 Centros Sociais no Brasil com objetivo de alfabetizar as populações rurais e modernizar a agricultura. Essas Missões Rurais de Educação englobavam o DC e eram formadas por uma equipe interdisciplinar, composta por diversos técnicos, dentre eles o assistente social. Para Ammann (1982, p.48) essa equipe era responsável por oferecer a população uma série de ensinamentos sobre higiene, alimentação, enfermagem, técnicas agrícolas, entre outros:

A equipe passava de 2 a 5 dias em cada cidade, estimulando a organização de grupos e sugerindo que, sob a liderança local, os mesmos se reunissem para o desenvolvimento de atividades educativas, estudo e solução de problemas locais, a partir das necessidades sentidas. (AMMANN, 1982, p.53).

Essa forma de participação estimulada pelo profissional de Serviço Social em conjunto com os demais profissionais de outras áreas, acabava muitas vezes sendo ineficaz pelo fato destes desenvolverem seu trabalho migrando de cidade em cidade não se fixando em nenhuma delas. “Os técnicos então, verificaram a ineficácia do trabalho volante, optando então a CNER, pelas Missões Rurais fixas em áreas mais restritas”. (AMMANN, 1982, p.53).

Essa situação passa a modificar-se a partir de 1957, quando alguns intelectuais brasileiros passam a trazer novas ideias e uma nova discussão para o interior da categoria. Entre alguns desses intelectuais estão José Arthur Rios e Balbina Ottoni Vieira<sup>22</sup>; estes autores

---

<sup>22</sup> Apesar desses autores abordarem o assunto em questão, Ammann (1982, p.45) informa que a importância da participação acaba por não se instrumentalizar em termos nacionais e desta forma os autores citados acima “apresentam pontos



trouxeram em seu discurso, ainda que de forma tímida, um debate e estímulo à participação da sociedade, em especial da população trabalhadora.

Baptista (1987, p.87) contribui neste debate informando que a partir da década de 1950, embora a profissão de Serviço Social ainda se apresentasse como sendo perpassada por uma série de dimensões caritativas nas ações desenvolvidas “sua proposta doutrinária sofre uma inflexão e sua preocupação básica passa a ser o atendimento às necessidades básicas da população com a qual trabalham”. Essa passa a ser a conotação que se afirma no interior da categoria profissional, apesar da doutrina católica ainda prevalecer em seu ideário.

É nesse novo período que se instala na sociedade que Baptista (1987) aponta dois vetores da participação: o primeiro deles é a ausência de participação como freio ao desenvolvimento. Por esse viés de análise, a *marginalidade* gerava e era responsável pelo subdesenvolvimento e por esse motivo era necessário controlá-la. Nesse formato, a participação torna-se algo dirigido, onde não são estabelecidas formas de comunicação dos grupos entre si nem com o poder. Essa mediação é feita pelo assistente social.

A ação do serviço social, vinculada a essa visão de mundo, teve seus marcos configurados pela instituição empregadora e, enfatizou a ampliação da participação das populações locais no usufruto dos serviços, tendo em vista, por um lado, a elevação dos níveis de vida e, por outro, a correção dos desequilíbrios locais decorrentes dos isolamentos e contrastes regionais. (BAPTISTA, 1987, p.92).

O segundo vetor é a participação como impulso ao desenvolvimento. Nessa análise, a participação adquire um caráter representativo “ela se dá na medida em que o indivíduo pertence a um subgrupo e delega, através do voto, a um representante, o exercício de determinados poderes frente à sociedade” (BAPTISTA, 1987, p.95, 96). Complementa informando que apesar desse processo institucionalizado

---

inequívocos de convergência ao limitarem suas propostas operacionais às fronteiras da localidade, do município e, no máximo, da região”, ou seja, apresentam propostas direcionadas, já que não se tem nada instrumentalizado.

muitas vezes ser restrito e limitado, o sentido da participação se constitui como a organização para o agir, ou seja: “a organização da população passou a ser vista como instrumento, como a alavanca necessária à ação do serviço social para o alcance dos objetivos do desenvolvimento”.

Nesse momento, a participação aparece como resposta às questões que o desenvolvimento/subdesenvolvimento punha à ação dos técnicos, e o assistente social se situa como o técnico que já tem uma vivência direta no tratamento com a população. (BAPTISTA, 1987, p.96).

É também na década de 1950, que novos elementos econômicos passam a fazer parte do contexto econômico e político que se instaurava com o desenvolvimentismo. Com isso, o DC passa a ser pensado também para a questão urbana. As novas forças capitalistas que emergem no país passam a requerer medidas dos órgãos públicos e também a exigir novas atitudes da população “de modo a ampliar o mercado de consumo e instrumentalizar técnica e disciplinarmente o mercado de trabalho disponível. Assim, “a comunidade é um meio importante para disseminação dessa política, não só a nível de mudança de valores, mas também de atitudes a serem assumidas pela população” (SOUZA,1996, p.47). Passa a existir a necessidade de serem trabalhadas as preocupações da população usuária e também a correlação de forças que perpassam esse processo.

Encontros promovidos pelas secretarias de saúde e assistência social de São Paulo também tiveram repercussão nesse contexto. Nestes encontros, são questionados pela primeira vez, o lema e as técnicas conservadoras utilizadas no DC. É onde “se admite a possibilidade de trabalhar contra a estabilidade do sistema desenvolvendo as contradições, e sob tais condições propiciar a mudança das estruturas vigentes” (AMMANN, 1982, p.81).

Essas ações voltadas ao DC desenvolviam-se através de programas de política social e de processos desencadeados pelos movimentos sociais. Sob o ângulo da política social, “o DC é apreciado e requisitado pelas instituições do setor público como estratégia dessa política global de modernização desenvolvimentista”. A participação popular, como um importante instrumento para o desenvolvimento do país significava “assumir a execução e ações previamente determinadas, assim como para assumir um conjunto de valores de modernidade,

incorporando-os ao cotidiano das ações coletivas”. Pelo ângulo dos movimentos sociais, “o traço mais comum da participação é o exercício coletivo da tomada de decisões e da gestão das ações definidas e implementadas pela ação comunitária”. O papel do DC por esse viés de análise caracteriza-se em um processo de reflexão, que deve ser desenvolvido para que possam atender aos interesses e preocupações da população num exercício de articulação de forças sociais comuns (SOUZA, 1996, p.16).

Frente a essas questões, o profissional que atuava por essa vertente, destinava-se a trazer uma série de orientações educativas, ou seja, as ações do assistente social constituíam-se em um processo pedagógico. Esse processo pedagógico era perpassado por três componentes: o processo de conscientização, o processo de organização social e o processo de capacitação<sup>23</sup>.

Essas ações iniciais do DC eram voltadas para a área rural, apesar de inovadoras por contemplar populações antes nunca atendidas pelo Estado ou qualquer política social, além do fato de envolver equipes multiprofissionais. Por outro lado também se constituíam em ações para superar o subdesenvolvimento do país e por isso eram conduzidas de forma acrítica por parte dos profissionais atuante, sendo a população chamada a se adequar aos novos padrões de comportamento individual e social.

Posteriormente o DC torna-se uma estratégia de trabalho para a área urbana, tanto no âmbito dos movimentos sociais, como nas políticas sociais. Aí já se evidenciam práticas profissionais mais críticas que procuram trabalhar com conteúdos menos adaptativos da população na ordem social. Se reconhece assim a população como sujeito de necessidades sociais. Porém, apesar de ter representado um importante processo de participação no interior da categoria, não se pode deixar de constatar que o DC foi perpassado por uma série de contradições.

Nesse contexto do DC, Ammann (1978, p. 61) esclarece seu conceito acerca da participação social. A autora compreende essa participação como um “processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”.

Participação não tem razão de ser [...], como estratégia que visa legitimar e consolidar uma

---

<sup>23</sup> Esses três componentes da participação são abordados mais detalhadamente por Souza (1996) em sua obra: Desenvolvimento de Comunidade e participação.

situação ou um sistema dados, mas objetiva a distribuição dos bens da sociedade, assumindo um caráter transformador dos mecanismos que mantém e/ou reproduzem as desigualdades sociais. (AMMANN, 1978, p.25).

Pode-se observar por essa perspectiva de análise que a autora compreende a participação por uma perspectiva crítica, constatando a necessidade de igualdade na distribuição dos bens socialmente produzidos pelas classes populares. Compreende a participação como um processo que deve contribuir para reduzir as desigualdades sociais. Nesse contexto, ratifica que existem condições para que a participação possa se efetivar: condições a nível societal e a nível de conscientização<sup>24</sup>.

Com o ingresso na década de 1960, passa a expandir-se o campo profissional dos assistentes sociais, inclusive expande-se o Serviço Social Rural e ocorrem diversas mudanças que transformam a realidade desse profissional. Ocorrem mudanças nos métodos e técnicas utilizados, além de um alargamento das funções em direção a coordenação, planejamento e ampliação dos métodos de Serviço Social de grupo e especialmente de comunidade. A temática desenvolvimentista de mobilização da coletividade em favor da superação do atraso, colocava como ponto de convergência a relação Estado e povo. O Serviço Social que em seu processo de institucionalização de certo modo ficou distante da perspectiva desenvolvimentista, a partir dos anos de 1960, sobretudo no desenvolvimento de comunidade, amplia suas práticas nesta direção ao inserir-se nas grandes instituições de modernização do país que construíram inúmeros programas voltados para as populações rurais. (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014). Já na perspectiva de Ammann (1982) e Souza (1996), que se diferencia da concepção dos autores citados, o Serviço Social não ficou distante ou teve uma participação marginal no período de institucionalização da profissão. Quando passaram a se envolver no ciclo do desenvolvimentismo os profissionais atuavam de forma a privilegiar as técnicas de desenvolvimento de comunidade. Porém, essas ações que se voltavam à população reproduziam políticas pré-definidas pelo Estado e empresariado.

---

<sup>24</sup> Em sua obra, *Participação Social* (1978), Ammann explicita mais detalhadamente essas duas condições para a participação.

É em meio a esse contexto de institucionalização da profissão, que em 1961 é realizado o II CBAS. Este evento que tinha como tema central *Desenvolvimento Nacional para o Bem Estar Social*, configurou-se em uma estratégia de atualização, porém, foram atualizações colocadas dentro dos limites do projeto governamental em vigor. Os ideais trazidos no evento foram ambíguos e pouco se desvincularam do campo conservador anterior. Iamamoto e Carvalho (2014, p.375) complementam ainda que:

Permanecem, assim, no campo da modernização, da valorização do desenvolvimento, com um mínimo de desestabilização, posição própria dos estratos médios ante seu horror à agitação reivindicatória. Não ultrapassam a ideia dos obstáculos internos ao desenvolvimento.

É ainda em meio a todo esse processo de institucionalização da profissão que surgem os primeiros documentos, como por exemplo, os Códigos de Ética. O primeiro destes códigos, aprovado em 1947 em Assembleia pela Associação Brasileira de Assistentes Sociais – ABAS, tem na sua introdução expressões como as seguintes: *se deve fazer o bem e evitar o mal, o Serviço Social trata com pessoas humanas desajustadas ou empenhadas no desenvolvimento de sua própria personalidade e a ética profissional exige uma segura formação em todos os ramos da moral*. Entre os deveres de Código destacam-se: respeitar a lei de Deus, manter atitude honesta, manter atitude de acordo com lei e bons costumes e respeitar o beneficiário do Serviço Social inspirando-se na caridade cristã. Os termos deste Código de Ética naturalizavam as relações sociais e não apresentavam qualquer outra referência teórica e política que levasse ao exercício profissional pautado nas necessidades da população usuária de seus serviços. Os direitos sociais e o próprio direito político de participação da população não se colocavam.

Posteriormente é aprovado o Código de Ética de 1965, onde foram explicitados indicativos de um processo de renovação que o Serviço Social começa a viver ao reconhecer que adquiriu uma amplitude técnica e científica e se destina a profissionais de diferentes credos e princípios filosóficos. Em termos de deveres do profissional ao mesmo tempo em que revela avanços em relação ao Código de 1947, reproduz muitos de seus fundamentos, como vemos: respeitar a dignidade da pessoa humana, contribuir para o bem comum, colaborar

com os poderes públicos dentro dos princípios democráticos, estimular a participação individual, grupal e comunitária no desenvolvimento para a correção dos desníveis sociais, colaborar para o desenvolvimento solidário e harmônico do país. Esta evolução dos fundamentos deste Código que se vinculam tanto a perspectiva modernizadora como a reatualização do conservadorismo da profissão, será abordada adiante.

A primeira Lei de Regulamentação da Profissão, aprovada em 1957 (Lei nº3252), também congrega esse período desenvolvimentista. Esta legislação, diferentemente da vigente nos dias atuais, que apresenta as competências e atribuições privativas ao assistente social (estando inclusive entre estas a participação do profissional na elaboração e fiscalização das políticas sociais), apresentava atribuições vinculadas diretamente a procedimentos metódicos por parte do profissional. Observa-se nesse sentido, que esta primeira lei que regulamentava a profissão de assistente social, trazia consigo alguns elementos conservadores<sup>25</sup>, e apesar do DC ainda estar em vigência nesse período, a lei não incitava a questão da participação do profissional e sim mencionava que eram cabíveis ao profissional a direção, ensino e aplicação de técnicas em sua atuação profissional.

Dessa forma, é assim que a profissão encerra no país, esse primeiro ciclo de emergência e institucionalização. Apesar de envolvida primeiramente com os preceitos cristãos da caridade voltados a contenção de lutas e manifestações, passa a vincular-se ao DC e inserir-se nos processos participativos. A profissão encerra essa etapa, com um Código de Ética ainda bastante frágil no que se refere a participação.

## **2.2. Período da renovação profissional**

É no rumo para a década de 1960 que “diversos profissionais começaram a questionar a posição conservadora assumida majoritariamente pelos assistentes sociais” (BRAVO, 1996, p.87,88).

---

<sup>25</sup> No artigo 3º encontram-se as atribuições privativas do assistente social, entre elas:  
a) direção de escolas de Serviço Social;  
b) ensino das cadeiras ou disciplinas de serviço social;  
c) direção e execução do serviço social em estabelecimentos públicos e particulares;  
d) aplicação dos métodos e técnicas específicas do serviço social na solução de problemas sociais. (CFESS: Código de Ética Profissional do assistente social de 1947).

O processo de crítica existente no Serviço Social da década de 60, foi abortado pelo golpe de 64, com a neutralização dos protagonistas sociopolíticos comprometidos com a democratização da sociedade e do Estado, cortando os suportes que poderiam dar um encaminhamento crítico e progressista à crise em andamento na profissão. A estratégia utilizada foi a implementação do projeto de *modernização conservadora*.

Com o início do processo de renovação da profissão, o debate no interior da categoria toma um novo direcionamento. Esse debate passa a ser mais qualificado do que no período anterior já que, apesar de proporcionar iniciativas de participação, tanto o DC como o Serviço Social Rural eram cerceados por uma série de limitações. Apesar desse novo cenário político que se apresentava na sociedade brasileira não ser propício devido ao sistema repressivo que se implantava no país, novas considerações foram sendo tecidas no interior da categoria profissional.

Dessa forma, é na década de 1960 que novos rumos passam a ser tomados. Esse processo que envolveu a transição para o período ditatorial, não ocorreu de maneira linear, pois o quadro econômico em que a sociedade brasileira encontrava-se no final da década de 1950, com a impulsão da industrialização, exigia uma requalificação das práticas sociais apresentadas até então. Essa época ditatorial é marcada por uma política social instituída com o objetivo de compensar a não instauração de direitos, provocada pelo aumento do desenvolvimento econômico estatal (NETTO, 2005).

Expostos a uma nova realidade, como a abordagem comunitária, os assistentes sociais passam a desempenhar novas modalidades de atuação profissional.

Até o final da década de sessenta, e entrando pelos anos setenta inclusive, no discurso e na ação governamentais há um claro componente de validação e reforço do que [...] caracterizamos como Serviço Social “tradicional”. Tudo indica que este componente atendia a duas necessidades distintas: a de preservar os traços mais subalternos do exercício profissional, de forma a continuar contado com um firme extrato de executores de políticas sociais localizadas bastante dócil e, ao

mesmo tempo, de contrarrestar projeções profissionais potencialmente conflituosas com os meios e os objetivos que estavam alocados às estruturas organizacional-institucionais em que se inseriam tradicionalmente os assistentes sociais. (NETTO, 2005, p.117).

Netto (2005, p.122), compreende a partir dessa análise que mudanças estruturais passam a compor o processo que envolve a profissão de Serviço Social. O novo contexto econômico e político onde a profissão passa a inserir-se, apesar de repressivo, permite que o mercado de trabalho do assistente social venha a expandir-se.

Esse fato ocorre porque com o crescimento industrial propiciado pelo milagre econômico, o campo empresarial também passa a solicitar em maior número os serviços do profissional. O assistente social também passa a ocupar esses espaços não só devido ao crescimento da empresa, mas “determinado também pelo pano de fundo sociopolítico em que ele ocorre e que instaura necessidades peculiares de vigilância e controle da força de trabalho no território da produção” (NETTO, 2005, p.122). Esse primeiro momento da ditadura militar:

Trata-se de um cenário, em primeiro lugar, completamente distinto daquele em que se moveu a profissão até meados dos anos sessenta. Sem entrar na complexa causalidade que subjazia ao quadro anterior da profissão, é incontestável que o Serviço Social no Brasil, até a primeira metade da década de sessenta, não apresentava polemicas de relevo, mostrava uma relativa homogeneidade nas suas projeções interventivas, sugeria uma grande unidade nas suas propostas profissionais, sinalizava uma formal assepsia de participação político-partidária, carecia de uma elaboração teórica significativa e plasmava-se numa categoria profissional onde parecia imperar, sem disputas de vulto, uma consensual direção interventiva e cívica. (NETTO, 2005, p.128).

Em meio a esse contexto, o DC também muda seu caráter a partir da década de 1960. A partir do ano de 1964, a classe trabalhadora se desmobiliza com o autoritarismo e o DC passa a assumir uma nova postura: “nas instituições do setor público, passa a se estruturar como



tecnologia executiva da política social governamental” (SOUZA, 1996, p.48). O profissional inserido nesse contexto passa então a implantar programas pré-determinados, fazendo uso de instrumentos metodológicos adequados a situação, emergindo assim técnicas de pesquisa, projeto e planejamento. Porém, apesar da introdução desses novos instrumentos de trabalho:

A prática do DC identifica-se ora com artifícios e pesquisas, projetos, programas e planos, ora com a execução de processo burocrático de administração de programa nas áreas comunitárias ou liberação de recursos nessas áreas. Como tal ele é requerido como processo técnico de implementação das políticas de governo dirigidas às camadas populares, principalmente desempregados, subempregados e os empregados cujo poder aquisitivo dos salários impõe dependência direta dos recursos assistenciais que vão sendo criados pelo Estado para essa população. (SOUZA, 1996, p.48).

A fala da autora expressa mais uma vez o caráter ideológico do DC imperando no interior da profissão. Entretanto, esse momento político de repressão o qual a sociedade brasileira encontrava-se proporcionava, ainda que de forma tímida, certas condições democráticas para participação, porém, “se de um lado se abrem perspectivas para movimentos de organização popular, por outro, retira-se das organizações que se formam perspectivas de lutas” (SOUZA, 1996, p.51). Com isso:

Cabe ao profissional de DC o desencadeamento de um processo pedagógico que implique o descobrimento da realidade, o desmascaramento ideológico dos discursos, das propostas e das muitas práticas que, longe da participação, induzem a população a maior subserviência e aceitação de sua condição de explorada. O profissional, no entanto, também está mergulhado em todo esse contexto e, por conseguinte, a sua ação requer, antes de tudo, a descoberta de si próprio como cidadão, como profissional e como força social que representa e que se coloca ou não

com disposição de aliança com as camadas populares. (SOUZA, 1996, p.52).

Dando continuidade a explicitação da renovação que se processava paralelamente ao processo de DC, é possível verificar que esse processo que envolvia a profissão, vigente até então passa a se modificar, ocorrendo o que pode ser chamado pelo autor de laicização. Esta laicização se constitui como um dos elementos que impulsionaram a renovação do Serviço Social no Brasil. Dessa forma, o processo de renovação que emerge no interior da categoria, surge com o intuito de romper com o conservadorismo. Conceituando a renovação na concepção de Netto (2005, p.131):

O conjunto de características novas, que no marco das constrictões da autocracia burguesa, o Serviço Social articulou, à base do rearranjo de suas tradições e da assunção do contributo de tendência do pensamento social contemporâneo, procurando investir-se como instituição de natureza profissional dotada de legitimação prática, através de respostas a demandas sociais e de sua sistematização, e de validação teórica, mediante a remissão às teorias e disciplinas sociais.

A renovação do Serviço Social foi responsável também por construir um novo pluralismo profissional e com isso trouxe novas ideias para o interior da categoria profissional. Segundo Netto (2005, p.154), a renovação do Serviço Social no Brasil é composta por três direções: a) a perspectiva modernizadora; b) a perspectiva de reatualização do conservadorismo; c) a terceira direção diz respeito à intenção de ruptura com o Serviço Social tradicional.

a) A perspectiva da modernização conservadora abrange, como o próprio nome já diz, uma diversidade de traços conservadores vinculados à ditadura e se constituiu na primeira expressão da renovação do Serviço Social no país, tendo como núcleo central “a tematização do Serviço Social como interveniente, dinamizador e integrador, no processo de desenvolvimento”. Nesse âmbito, encontra-se inserido o processo de teorização do Serviço Social, que se materializou nos Seminários de Araxá em 1967 e Teresópolis em 1970. Ambos os Seminários foram promovidos pelo Centro Brasileiro de Cooperação e

Intercâmbio de Serviços Sociais – CBICSS e se constituíram nos momentos mais significativos desta perspectiva.

No documento de Araxá encontram-se importantes indicações sobre as políticas sociais no período. Uma nova configuração se gesta e o assistente social passa a interagir com as políticas sociais de uma outra forma. Passa a fazer parte do seu universo “a recusa em limitar-se às funções executivas terminais, em torno das quais historicamente cristalizou-se a prática profissional” (NETTO, 2005, p.172).

A vontade profissional que se afirma nesse processo do Documento de Araxá é a volição própria dos renovadores: para cumprir com o “objetivo remoto” e os “objetivos operacionais” do Serviço Social, os assistentes sociais não podem permanecer meros executores das políticas sociais (e, menos ainda, fixar-se nos circuitos tradicionais da ajuda entendida num sentido “psicossocial”). Devem ser capazes, também e sobretudo, de formulá-las e geri-las. (NETTO, 2005, p.172).

No Documento de Araxá, resultante do Seminário, a perspectiva do assistente social enquanto formulador e gestor de políticas sociais já encontrava-se inscrita. Porém, o que foi postulado neste documento acabou por não se concretizar, tendo em vista que, devido à vigência da autocracia burguesa, não foi exposto no mesmo, nenhum tipo de abertura política ou espaço para o debate acerca dos conteúdos que envolviam as políticas sociais (NETTO, 2005).

Até esse momento, verifica-se no contexto da profissão que apesar do assistente social ter alargado suas funções para a coordenação, a formulação e gestão das políticas sociais infelizmente não ocorriam de forma democrática, ou seja, eram políticas oferecidas e determinadas pelo poder estatal e pelo empresariado. O profissional apesar de coordenar e planejar programas sociais não tinha a autonomia necessária para formular e implementar políticas que viessem ao encontro aos interesses das classes subalternas.

Já com relação ao Documento de Teresópolis este, traz em seu bojo alguns dados relevantes, que o diferencia de Araxá: “a perspectiva modernizadora se afirma não apenas como concepção profissional geral, mas, sobretudo como pauta interventiva” (NETTO, 2005, p.178). O período autocrático não rompeu com a ideologia desenvolvimentista,

muito pelo contrário, a aperfeiçoou e o Seminário de Teresópolis tratou de aperfeiçoar isso.

É neste Seminário realizado em Teresópolis que ocorre o primeiro contato da perspectiva funcionalista com o Serviço Social. É abordada a necessidade do Serviço Social ser tratado como ciência, ocorrendo paralelamente um esforço de se construir uma profissão com um documento mais fundamentado.

As formulações constitutivas do Documento de Teresópolis, apreciadas globalmente, possuem, um tríplice significado no processo de renovação do Serviço Social no Brasil: apontam para a requalificação do assistente social, definem nitidamente o perfil sócio técnico da profissão e a inscrevem conclusivamente no circuito da “modernização conservadora”. (NETTO, 2005, p.192).

Outros eventos que ocorreram posteriormente e que também repercutiram no processo de modernização conservadora, foram os Seminários de Sumaré e Alto da Boa Vista, que ocorreram em 1978 e 1984 respectivamente, realizados em períodos completamente diferentes do vivenciado em Araxá e Teresópolis e apesar de não terem a mesma repercussão que estes últimos, também tiveram sua relativa importância. Além disso, o tempo histórico que perpassou Sumaré e Alto da Boa Vista era atravessado por inúmeros acontecimentos: uma ditadura que entrava em declínio e emergência de um processo de redemocratização no país.

b) O segundo momento do processo de renovação foi a reatualização do conservadorismo, que trouxe consigo componentes históricos e conservadores da profissão, repudiando novos padrões, como o método positivista e o crítico – dialético. Este, surge nos marcos dos dois últimos seminários citados e é composto por algumas questões. A reatualização do conservadorismo (embora não tendo a mesma importância significativa que a modernização conservadora) abdica dos pensamentos voltados ao positivismo e a dialética e retoma preceitos vinculados ao assistencialismo católico, porém com *alguns traços de modernidade*. Netto, (2005, p.157) explicita que surge um confronto entre o caráter renovador e o passado: “o que se opera é uma reatualização dele, com um consciente esforço para fundá-lo em

matrizes intelectuais mais sofisticadas”. Bravo (1996, p.94), complementa:

*A reatualização do conservadorismo é a vertente que recupera os componentes mais estratificados da herança histórica e conservadora da profissão, nos domínios da auto-representação e da prática, e os repõe sobre uma base teórico-metodológica que se reclama nova, repudiando os padrões vinculados à tradição positivista e às referências conectadas ao pensamento crítico-dialético, de raiz marxiana.*

Nessa vertente da reatualização surge, segundo Netto (2005, p.208), uma terceira concepção teórica, que passa a fazer parte do universo profissional, reconhecido como o aporte fenomenológico. Essa vertente teórica “emerge como uma das principais balizas diferenciadoras da contribuição desta perspectiva no processo de renovação profissional”. Até então, essa vertente fenomenológica era desconhecida na elaboração profissional brasileira.

É em meio a vertente de reatualização do conservadorismo que o Código de 1975 surge no universo profissional. Este documento se constituiu como uma reformulação do documento anterior (Código de 1965) e apresenta pela primeira vez, direitos inerentes a profissão. A participação também aparece pela primeira vez documentada como um dos princípios da profissão ao lado da autodeterminação e da subsidiariedade.

c) A intenção de ruptura se constituiu no último e mais significativo momento do processo de renovação, trazendo uma forte crítica ao desempenho da profissão e também aos seus suportes teóricos, metodológicos e ideológicos. O primeiro cenário em que a intenção de ruptura se alicerça é a Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais, tendo esse processo ocorrido nos primeiros anos da década de 1970. Netto (2005) considera que um dos momentos constitutivos da intenção de ruptura foi a inserção do assistente social no âmbito da universidade, tanto no nível de graduação e como de pós-graduação, porém é somente com a chegada da década de 1980 que a ruptura avança para além da universidade. A intenção de ruptura:

Nas suas expressões diferenciadas [...] confronta-se com a autocracia burguesa: colidia com a

ordem autocrática no plano teórico-cultural (os referenciais de que se socorria negavam as legitimações da autocracia), no plano profissional (os objetivos que se propunha chocavam-se com o perfil do assistente social requisitado pela “modernização conservadora”) e no plano político (suas concepções de participação social e cidadania, bem como suas projeções societárias, batiam contra a institucionalidade da ditadura). O fato central é que a perspectiva de intenção de ruptura, em qualquer das suas formulações, possuiu sempre um ineliminável caráter de oposição em face da autocracia burguesa. (NETTO, 2005, p.248).

Essa perspectiva tinha o intuito de romper com o tradicionalismo e trazer novas perspectivas teórico-metodológicas e prático profissionais à profissão e por isto sempre esteve em confronto, principalmente os ideários políticos da ditadura vigente. A intenção de ruptura apresenta-se ainda em dois momentos fundamentais: o Método Belo Horizonte e a emergência da inspiração marxiana, produzida por Yamamoto. O Método BH se constituiu na elaboração de uma nova proposta profissional, que viesse a atender as necessidades da profissão naquele momento. Essa nova proposta trazia uma alternativa ao tradicional conservadorismo, atendendo a novos critérios teórico, metodológicos e interventivos, Já com relação a perspectiva teórica apontada por Yamamoto, o que se pode enfatizar é que “seu trabalho sinaliza a maioria intelectual da perspectiva de intenção de ruptura” (NETTO, 2005, p.275).

É elemento constitutivo da renovação do Serviço Social a emergência, notadamente a partir de meados da década de setenta, de elaborações teóricas referidas à profissão e de um significativo debate teórico-metodológico. Este elemento está diretamente vinculado à inserção profissional no circuito universitário [...] mesmo que aquela inserção tenha se realizado no âmbito de uma universidade domesticada, suas resultantes conformaram espaços de reflexão que foram ocupados e utilizados para ocupar uma massa crítica. (NETTO, 2005, p.129).

Outro elemento que tem relevância no contexto histórico de reformulação da profissão é o surgimento dos cursos de pós-graduação em Serviço Social (mestrado e doutorado) no Brasil; estes que surgiram em meio ao processo de modernização conservadora tiveram um importante papel no adensamento das formulações teóricas da intenção de ruptura. Ainda no âmbito da universidade, ocorre em meio a esse contexto a aproximação com o pensamento gramsciano. Em um primeiro momento, a intenção de aproximação com este referencial teórico era “pensar a atuação do assistente social enquanto intelectual orgânico, marcando o seu compromisso com as classes subalternas” (SIMIONATTO, 2011, p.171).

Ocorrendo isto, a pós-graduação vê a necessidade de se renovar, se reformular: “este processo é marcado pelo retorno de quadros intelectuais da clandestinidade e do exílio, enriquecendo os programas de pós-graduação e trazendo um pensamento profundamente crítico” (GUERRA, 2011, p.133). Assim, o Serviço Social passa a produzir conhecimento crítico e também a adquirir acumulação teórica com estes novos debates.

Já nos anos de 1980 surgem projetos de formação profissional que buscavam dar consistência a formação e qualificação dos assistentes sociais. Merecem destaque as produções intelectuais de Faleiros e Iamamoto:

Elaborada fundamentalmente no marco da pós-graduação, essa expressiva bibliografia (incidente sobre a história, os fundamentos e práticas do Serviço Social) vai criar um verdadeiro caldo de cultura anticonservador e, ainda que frequentemente eclética do ponto de vista metodológico, vulnerabilizará o tradicionalismo profissional. (NETTO, 2009, p.671).

Bravo (1996, p.97) expõe as mudanças provocadas pelo processo de renovação no interior da categoria:

Os assistentes sociais brasileiros de posições progressistas, a partir de 1974, sentiram a necessidade de se organizarem enquanto categoria, sensibilizados e estimulados pelo movimento de reorganização e revitalização do sindicalismo brasileiro e de outros movimentos sociais que despontavam no cenário nacional. A

reação dos assistentes sociais se iniciou no âmbito sindical e de ensino, espaços privilegiados para a articulação da categoria. Com relação à luta sindical, ocorreu em diversos estados do Brasil um processo de revitalização de antigas associações profissionais inativas, com a conquista por profissionais progressistas para a direção de entidades, antes sob o poder de grupos conservadores e reacionários, bem como a criação de novos sindicatos.

A renovação impulsionou mudanças no âmbito da organização política e das entidades de ensino de Serviço Social. Esta organização interna significou em parte a ruptura com os compromissos teóricos, políticos e institucionais das práticas conservadoras. Aliado a este movimento o Serviço Social procurou formular estratégias teórico-práticas com vistas ao fortalecimento do processo organizativo dos setores populares.

Um outro elemento que também teve um papel fundamental no período da renovação foi a realização do III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais - CBAS, também conhecido como o *Congresso da Virada* que aconteceu em 1979 na cidade de São Paulo. Este Congresso tinha como eixo central *Serviço Social e política social* e ultrapassou a dimensão política do Serviço Social quando “trouxe para a cena política os componentes democráticos até então reprimidos na categoria profissional” (NETTO, 2009, p.669); com isso, ocorreu a ruptura com o monopólio político conservador, fato este que impulsionou o desenvolvimento global da profissão no país. Bravo (1996) ainda cita que o lançamento da *Revista Serviço Social e Sociedade* trouxe para a cena política, novos debates, além de esta ser fundamentada no exercício democrático da liberdade.

Não se pode deixar de apontar também a inserção do assistente social no movimento sindical, tendo em vista que o sindicato sempre se constituiu e ainda se constitui como um importante espaço de luta pela garantia de direitos. Embora sua organização política derive em meados dos anos 1960, “esse movimento assumiu nova configuração a partir de finais da década de 70 e início de 80” (RAICHELIS, 2005, p.225).

Nesse contexto, Abramides e Cabral (1995) orientam que os assistentes sociais organizaram-se em nível nacional no ano de 1978, quando ocorre o I Encontro Nacional de Entidades Sindicais em Belo



Horizonte<sup>26</sup>. O que se pode verificar desse período que abrangeu a redemocratização e o processo de organização da categoria é que:

As lutas específicas da categoria da década de 80 foram bastante significativas em todo o país. Algumas localizadas e outras gerais em nível nacional, sempre com a presença marcante das entidades sindicais de base, da CENEAS e ANAS, e, com a participação da categoria no processo de luta por suas reivindicações. (ABRAMIDES e CABRAL, 1995, p.159).

As referências teóricas e políticas produzidas pelo acúmulo de eventos que marcam a intenção de ruptura, levaram a algumas mudanças no âmbito da formação. A reforma curricular de 1982, teve como objetivo responder as demandas que se apresentavam na sociedade pelo movimento democrático e de renovação profissional.

É possível considerar que a renovação se constituiu em um marco no interior da categoria profissional. Os documentos e legislações trazidos para o âmbito da profissão a partir da renovação passam a se constituir em mecanismos de impulso a novas práticas. Os assistentes sociais passam a ampliar suas formas de participação, tomando cada vez mais consciência de suas condições enquanto profissional técnico e dotado de qualificação específica. As limitações para seu exercício ainda mostravam-se com força, mas de certa forma, representavam avanços no interior da categoria.

Uma expressão deste momento foi à aprovação do Código de 1986, que apesar de apresentar alguns equívocos do ponto de vista teórico e filosófico, foi um marco de ruptura com os códigos anteriores, principalmente com o caráter funcionalista. O Código de 1986, trazia consigo o compromisso com as lutas da classe trabalhadora, mas apresentava algumas fragilidades, dentre elas:

Tratava-se de um documento muito datado, na medida em que possuía um forte traço conjuntural. Esse dado significa que, ao descolar, de certa forma, a atenção da totalidade da prática

---

<sup>26</sup> Para um maior aprofundamento sobre a aproximação do Serviço Social com o movimento sindical, consultar a obra de Abramides e Cabral: O novo sindicalismo e o Serviço Social: trajetória e processos de luta de uma categoria: 1978-1988 São Paulo: Cortez, 1988.

profissional [...] esse Código acabou perdendo eficácia, porque não considerou a singularidade da intervenção do assistente social. Ele vai apresentar, portanto, uma leitura marcadamente idealista e voluntarista no que tange ao potencial político da profissão. (PAIVA; SALES, 2006, p.176).

No entanto, é no Código de 1986, que é documentada pela primeira vez, a participação do assistente social nas políticas sociais, surgindo esta como um direito do profissional. Em alguns itens da primeira seção (dos direitos), estão previstos:

- d. Participação na elaboração das Políticas Sociais e na formulação de programas sociais;
- i. Participação em manifestações de defesa dos direitos da categoria e dos interesses da classe trabalhadora;
- j. Participação nas entidades representativas e de organização da categoria (CFESS, Código de Ética de 1986).

É no Código da profissão de 1986 que legalmente é abordada a participação no interior da categoria profissional, tanto na formulação de políticas como em movimentos de defesa de direitos. Até então no âmbito da legislação, a participação não era referenciada, apesar de alguns movimentos no âmbito da redemocratização já contarem com envolvimento de assistentes sociais.

Essas características apresentadas, fazem referência ao período de renovação profissional, em especial apresentam os elementos que construíram a vertente da intenção de ruptura, que deram base e sustentam ainda hoje o que reconhecemos como Projeto Ético-Político Profissional. Portanto, avalia-se que foi nesta conjuntura que o tema da participação no exercício profissional rompe o sentido de adesão e/ou aceitação passiva. No âmbito da categoria profissional a participação se torna sinônimo de organização política por reconhecimento profissional, por condições de trabalho e para garantir a formação e o exercício profissional sob bases teóricas, políticas, éticas e metodológicas pautadas em referências da teoria crítica. Nesse período, o Serviço Social começa a participar das lutas políticas que questionavam a ordem instituída e reivindicavam um Estado de Direito de corte democrático-popular. Ao negar a base conservadora da profissão e ainda não ter se

formado novos referenciais teóricos e políticos, esta adesão da categoria ao movimento da redemocratização muitas vezes teve um caráter de militância voluntarista.

No exercício profissional no âmbito das instituições e na relação com os usuários, as atividades com grupos, os trabalhos com comunidade e as ações educativas também colocam o tema da participação num patamar de autonomia, de reconhecimento dos setores populares como sujeitos de direitos, que devem e podem opinar sobre os serviços e políticas sociais que lhe dizem respeito e dizem respeito a toda sociedade brasileira. O Código de Ética de 1986 é a principal expressão do novo status político que a participação da categoria profissional e os sujeitos populares adquirem. Dessa forma, é no trânsito para a abertura política que a participação adquire um outro caráter em âmbito do Serviço Social, tendo a estruturação do Projeto Ético-Político da profissão um papel preponderante.

### **2.3. O Projeto Ético Político e as referências sobre a participação**

Com o período que se inicia com a abertura política, as três direções teóricas da profissão assumidas com a renovação, continuam a perpassar o âmbito do Serviço Social. Porém, em meio a esse processo de abertura e com a ampliação da liberdade democrática, a intenção de ruptura toma força e passa a “aprofundar seu processo de maturação” (BRAVO, 1996, p.108). Ela se expressa, por exemplo, por uma diversidade de eventos, que buscam analisar a atualidade profissional e as práticas interventivas. A derrocada da ditadura militar promoveu uma das condições políticas para a constituição de um novo projeto profissional. A luta contra esta estrutura política e a ascensão à democracia proporcionaram novos debates que acabaram por se confrontar no movimento das classes sociais. Como exemplo disso, tem-se que o Serviço Social passou a incorporar demandas e lutas das classes populares: “pela primeira vez, no interior do corpo profissional, repercutiam projetos societários distintos daqueles que respondiam aos interesses das classes e setores dominantes” (NETTO, 2007, p.151).

Algumas das produções teóricas também foram consideradas “significativas diretrizes elaboradas para rever a prática profissional a partir de demandas e interesses das classes trabalhadoras” (BRAVO, 1996, p.110,111). Entre algumas destas estratégias, estavam a elaboração de programas que viessem ao encontro a formação de uma consciência crítica nos usuários, sendo estes incentivados pelos

profissionais a buscar e reivindicar por melhorias. Além disso, “a luta pela democratização da instituição, com a abertura de canais de participação dos setores populares” também passa a fazer parte do universo de produções teóricas, além de outras produções.

Ao findar a década de 1970, o rol de produções bibliográficas, também apresenta alguns avanços: algumas publicações da Cortez Editora e da Revista Serviço Social e Sociedade passam a trazer inovações, diferenciadas daquelas abordadas anteriormente neste trabalho. Os artigos apresentados pela Revista, por exemplo, passam a tratar da temática da participação através de abordagens feitas sobre os movimentos sociais que alavancavam neste período, além de textos que passaram a tratar sobre a ação profissional nos diversos espaços de trabalho (BRAVO, 1996).

A renovação da profissão também foi impulsionada com o reconhecimento amplo dos direitos sociais na Constituição de 1988 e, a partir de então, passa a integrar o campo dos direitos humanos e sociais e também das políticas sociais, passando a utilizar novos referenciais teóricos, legais e institucionais. Tanto a democratização das relações políticas quanto dos direitos sociais configuraram novas demandas para o Serviço Social.

Os elementos que caracterizaram a intenção de ruptura resumidamente são a aproximação com o pensamento marxista e gramsciano, a criação dos cursos de pós-graduação, o Congresso da Virada, a expansão do mercado editorial, as diretrizes curriculares de 1982 e o Código de Ética de 1986, todos estes, em conjunto com o movimento de redemocratização e a Carta Constitucional de 1988, permitiram que a profissão viesse a estruturar na década de 1990 o Projeto Ético-Político.

Como principais fundamentos da estruturação do Projeto Ético-Político da década de 1990 destacam-se: em 1993 o Conselho Federal de Serviço Social - CFESS elaborou um novo Código de Ética e uma nova Lei de Regulamentação da Profissão. Além disso, em 1996 foram lançadas também as novas Diretrizes Curriculares pela Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social<sup>27</sup> - ABESS.

---

<sup>27</sup> A ABESS passa a denominar-se Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS após uma assembléia realizada em Recife em dezembro de 1995. Com isso, a ABEPSS surge da fusão de dois órgãos: ABESS e CEDPSS. Foi elaborada nessa assembléia “a Proposta Básica para o Projeto de Formação Profissional, contendo os pressupostos, diretrizes, metas e núcleos de fundamentação do novo desenho curricular”. (ABEPSS, 1996, p.3).

O que se verifica é que esses instrumentos legais do exercício e formação profissional fornecem importantes elementos para a participação e organização política do assistente social, além de também indicarem diretrizes para a participação política da classe trabalhadora.

O novo Código de Ética profissional de 1993 trouxe diversos avanços em relação aos fundamentos teórico-metodológicos da profissão e seus princípios éticos, além de ser posto como compromisso, neste documento, a construção de uma nova sociedade. Além disso, neste documento também são estabelecidas as diretrizes, direitos e deveres do profissional. Particularmente aqui cabe destacar alguns elementos para a atuação profissional nos canais participativos; podem ser usados como exemplo os seguintes artigos:

Art. 2º Constituem direitos do assistente social: c) participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais;

Art.5º Das relações com os usuários: a) contribuir para a viabilização da participação efetiva da população nas decisões institucionais; b) democratizar as informações e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos usuários. (CFESS, Código de Ética de 1993).

Conforme apontado nos artigos citados acima, no Código de Ética profissional, estão dispostos elementos que contribuem para o exercício profissional nos espaços democráticos. Está presente neste documento que o assistente social tem o direito de estender sua atividade desde a elaboração, ao gerenciamento até a execução das políticas sociais, nos espaços de viabilização de direitos. Assim, é necessário que o profissional atue de forma pertinente aos princípios do Código de Ética, inclusive nos processos participativos.

Com relação a Lei de Regulamentação da Profissão, Lei de nº 8.662 de 1993, que surgiu em substituição a Lei nº 3252 de 27 de agosto de 1957, são indicadas as competências e atribuições privativas para o exercício profissional. Essa lei, assim como o Código de 1993, também oferece respaldo para a atuação do assistente social nos colegiados de participação, quando aborda que entre suas competências estão:

Art.4ºI - Elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - Elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil. (BRASIL, 1993).

As Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS oferecem respaldo para a atuação profissional do assistente social na atualidade. Essas diretrizes gestaram-se com o intuito de proposição de uma nova lógica curricular no âmbito da profissão. Essa nova estrutura curricular proposta se constitui como uma interação do processo ensino-aprendizagem, buscando uma interação acadêmica: “este é, ao mesmo tempo, um desafio político e uma exigência ética: construir um espaço por excelência do pensar crítico, da dúvida, da investigação e da busca de soluções” (ABEPSS, 1996, p.9).

Esta nova estrutura curricular deve refletir o atual momento histórico e projetar-se para o futuro, abrindo novos caminhos para a construção de conhecimentos, como experiência concreta no decorrer da própria formação profissional. (ABEPSS, 1996, p.9).

Destaca-se que assim como o Código de Ética e a Lei de Regulamentação da Profissão, as Diretrizes Curriculares também direcionam o exercício da profissão, esclarecendo e subsidiando o profissional para uma formação embasada em competências teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas. Através destes componentes, o profissional pode intervir na realidade, buscando assim, estratégias de intervenção comprometidas com o projeto profissional.

Este projeto de sociedade que norteia a profissão tem na transição da década de 1980 para a de 1990 a configuração de sua estrutura básica; “em suma, trata-se de um projeto que também é um processo em contínuo desdobramento” (NETTO, 2007, p.155). Evidencia-se aqui a dimensão política do projeto profissional:

A dimensão política do projeto é claramente enunciada: ele se posiciona a favor da equidade e

da justiça social, na perspectiva da universalização do acesso a bens e serviços relativos às políticas e programas sociais; a ampliação e a consolidação da cidadania são explicitamente postas como garantia de direitos civis, políticos e sociais das classes trabalhadoras. Correspondentemente, o projeto se declara radicalmente democrático – considerada a democratização como socialização da participação política e socialização da riqueza socialmente produzida. (NETTO, 2007, p.155).

Já do ponto de vista profissional, o projeto envolve o compromisso com a competência e o constante aperfeiçoamento intelectual do assistente social. Nessa perspectiva de análise, Iamamoto (2007, p.186) faz algumas considerações:

O desafio maior para a efetivação desse projeto na atualidade é torná-lo um guia efetivo para o exercício profissional, o que exige um radical esforço de integrar o dever ser com sua implementação prática, sob o risco de se deslizar para uma proposta ideal, abstraída da realidade histórica. Assim, considerando, o projeto profissional expressa uma condensação das dimensões ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas no Serviço Social, englobando a formação e o exercício profissional.

Como se pode observar, a temática da participação passa a fazer parte do universo dos assistentes sociais com maior ênfase a partir deste processo de transição política. Certamente, uma diversidade de fatores encontram-se envoltos nessa conjuntura, principalmente se analisarmos o contexto em que a profissão iniciou sua jornada e como foi modificando alguns debates e questionamentos no decorrer dos anos.

Esta direção social estratégica da profissão que tem raízes na vida social e foi conquistada pela vontade político-organizativa das vanguardas profissionais, não suprimiu as tendências conservadoras, pois ainda que com novas linguagens, as referências das vertentes da modernização conservadora e da reatualização do conservadorismo não foram aplacadas e também se expressam nos mesmos espaços em que Projeto Profissional se mostra hegemônico. O Projeto Ético-Político é hegemônico na academia e nas entidades representativas da categoria,

mas no exercício profissional a mesma hegemonia não é identificada. “Sem dúvida, para se avançar hoje na profissão, se faz necessário recuperar as lacunas da década de 1980 e a intervenção é a prioridade” (BRAVO, 2007, p. 204).

Avaliação semelhante faz Vasconcelos (2006, p.31):

os assistentes sociais são levados a um trabalho conservador que, direta ou indiretamente, consciente ou inconscientemente, reproduz e/ou reforça o *status quo*, sem conseguirem romper, na prática, com valores conservadores. Assim, mesmo apoiando o projeto hegemônico no debate teórico do Serviço Social, a maioria destes profissionais realiza atividades na direção contrária a que se propõe.

As constatações destas autoras evidenciam os desafios da materialização deste projeto profissional no âmbito do exercício profissional, mas também os desafios postos no campo político que avança na contramão do movimento popular e democrático que é a ofensiva neoliberal e sua expressão mais recente chamada de novo desenvolvimentismo.

Na mesma medida em que a direção social estratégica do Serviço Social se afirma, o tema da participação também foi se consolidando no debate profissional. No Serviço Social o conceito de participação foi ganhando sentido de direito social para os trabalhadores brasileiros, sendo essa participação colocada como condição para deliberação, fiscalização e avaliação as políticas sociais e de seu financiamento. O assistente social pode ser um articulador, um potencializador, um assessor e educador político nos espaços colegiados de participação das políticas sociais. Estas expressões de dever, direito e possibilidades de participação são fartas nas produções acadêmico-políticas do Serviço Social nos últimos 20 anos, acompanhando uma retórica que aparece do mesmo modo nos diferentes documentos que estão continuamente regulamentando as políticas sociais, os discursos de gestores, dos movimentos sociais e da produção científica das ciências humanas e sociais. No entanto, compreende-se que o que precisa ser qualificado e fundamentado tanto no Serviço Social como nas outras áreas é o sentido desta participação, que neste discurso generalizado e indiferenciado parece ser naturalmente aceito e entendido.

Este tema no Serviço Social, quando se referencia no projeto profissional, está longe de se pautar em discursos estéreis e num apelo



populista. Ele se sustenta nos princípios de radicalização da democracia, da socialização da riqueza e do poder político, universalidade de acesso aos bens e serviços e sua gestão democrática, expressos no Código de Ética de 1993. Esta perspectiva de participação das classes populares hoje nas políticas sociais está em disputa, assim como os fundamentos que regem esta participação. A participação no Serviço Social em tempos de Projeto Ético-Político não pode ser encarada como algo reificado, como instrumental ou algo a ser apenas promovido, a participação está posta no real como resultado de pressões de grupos sociais organizados que disputam a direção das políticas sociais e o acesso aos recursos públicos.

Na vertente de análise da participação, compreende-se que é a partir dos anos de 1990 e em especial nos anos 2000 que adensaram-se e se materializaram em um série de publicações em periódicos e livros que sustentam os fundamentos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos que compõe o Projeto Ético-Político do Serviço Social. Destaca-se que essa vertente é hegemônica nas publicações, nos Projetos Pedagógicos dos cursos de graduação espalhados pelo país, nos eventos nacionais como o Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais - CBAS e o Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social - ENPESS, na organização política da categoria, dentre outros. Como estratégia recente para afirmar as referências teórico-políticas deste Projeto Profissional o conjunto CFESS-CRESS começou em 2007, nos eventos coletivos da categoria a discutir de forma descentralizada os Parâmetros para a Atuação do Assistente Social nas Políticas Sociais, abordando assim a intervenção profissional em diversos espaços sócio-ocupacionais em uma série denominada: *Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais*<sup>28</sup>.

Porém, anteriormente aos Parâmetros, foi realizado o Seminário: “O Controle Social e a consolidação do Estado Democrático de Direito” no ano de 2008, que teve como objetivo discutir “estratégias políticas para a representação do CFESS/CRESS nos Conselhos de Políticas Públicas e de Defesa de Direitos, [...] como representação de trabalhadores e de defesa de direitos” (CFESS, 2011, p. 8). Destacou-se neste Seminário que a inserção do assistente social em diversos espaços de exercício de controle democrático situa-se “na perspectiva de construir mediações na luta pela universalização das políticas sociais, na

---

<sup>28</sup> Posteriormente, os Parâmetros passam a ser nominados de Subsídios. A lista completa destes documentos encontra-se disponível no seguinte site: <http://www.cfess.org.br/visualizar/livros>.

ampliação dos direitos, na socialização da política, na luta pela redistribuição dos recursos e do fundo público, [...] mas, também, de potencializar esses espaços para a consolidação e fortalecimento do nosso Projeto Ético-Político” (CFESS, 2011, p 14).

Com relação as publicações/documentos, foram lançados um total de quatro Parâmetros pelo CFESS, designando assim, subsídios de intervenção profissional na área da assistência social, na saúde, na educação e no espaço sociojurídico.

O primeiro deles que foi lançado foram os Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social em 2007, recebendo este uma nova versão em 2011 com algumas alterações. Neste documento a abordagem sobre a participação é trazida para o âmbito da intervenção profissional, que prevê a inserção dos profissionais nos espaços de participação e controle social contribuindo e reivindicando em favor dos interesses dos usuários e trabalhadores nos conselhos, fóruns e conferências. Além disso, também é previsto a viabilização e ampliação da participação dos usuários nestes espaços por parte do assistente social.

O segundo parâmetro lançado foi: Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Saúde, no ano de 2010, que além de trazer aspectos da participação que englobam o projeto de Reforma Sanitária, também aborda a participação democrática. Um dos preceitos contido nesse parâmetro é a oportunidade que o assistente tem de viabilizar a participação popular, potencializando essa participação, assim como retratado nos Parâmetros da Política de Assistência Social. Além disso, a intervenção profissional na área da saúde está dividida em quatro eixos, sendo o eixo da mobilização, participação e controle social um deles.

O terceiro documento que foi lançado foram os Subsídios para a atuação do assistente social na Política de Educação<sup>29</sup>. Este documento foi produzido a partir de um acúmulo de conhecimentos no interior da categoria profissional na trajetória do Serviço Social na política de educação. Neste, a questão da participação democrática no interior da categoria profissional orienta-se pela dimensão trabalho dos assistentes sociais, ou seja, é evidenciada nos espaços democráticos de controle

---

<sup>29</sup> Os dois primeiros documentos que fazem referência as políticas de assistência social e saúde foram denominados pelo CFESS com o nome de parâmetros. Porém, depois de diversos questionamentos, o nome parâmetros foi substituído por subsídios. É possível observar essa modificação já nos documentos da política de educação e do espaço sócio-jurídico, que foram os dois últimos documentos lançados.

social a construção de estratégias de incentivo por parte do profissional para a participação de estudantes nos conselhos e conferências da política de educação.

Já com relação aos Subsídios para a atuação dos assistentes sociais no espaço Sóciojurídico, o último documento lançado, em 2014, a participação democrática se evidencia em algumas atribuições do profissional. É previsto que a participação deve se evidenciar em audiências, em comissões, fóruns, conferências e conselhos para avaliação das políticas sociais que compõe a rede. Além disso, a participação nas comissões de triagens, nos conselhos de comunidades e na gestão de projetos, também está prevista.

Como se pode observar, um rol de publicações e orientações sobre a questão da participação, em especial a participação dos assistentes sociais em espaços institucionalizados emerge a partir dos anos 2000, sendo os Parâmetros/Subsídios lançados pelo CFESS uma dessas publicações que oferecem respaldo ao profissional.

Como já evidenciado inclusive na justificativa deste trabalho, a participação do assistente social nos conselhos ainda encontra-se de forma tímida na atualidade, tendo em vista que o número de profissionais inseridos nesses espaços ainda é relativamente pequeno. Essa afirmação torna-se visível nas pesquisas que têm sido realizadas sobre esse tema. A pesquisa realizada pelo CFESS (2005) mostrou apenas um percentual de 30,44% de assistentes sociais inseridos nos conselhos, número este que pode ser considerado baixo, tendo em vista a necessidade do profissional nestes colegiados de participação. Já a pesquisa sobre o mercado de trabalho dos assistentes sociais em Santa Catarina (MANFROI, et al., 2011), não mostrou números muitos diferentes daqueles apresentados na pesquisa do CFESS. Dos assistentes sociais participantes da pesquisa, apenas um total de 34,3% encontrava-se inseridos nos conselhos. Observa-se que, mesmo essas pesquisas apresentando uma diferença em relação ao período em que foram realizadas, não são visíveis mudanças significativas em relação a participação/inserção dos assistentes sociais nos espaços democráticos.

## **2.4. O Serviço Social e os espaços de participação institucionalizados**

No espaço dos conselhos, que se constituem em canais privilegiados de controle social e democracia participativa onde sociedade civil e gestor dividem (ou deveriam dividir) responsabilidades, o profissional de Serviço Social tem a possibilidade

de atuar como articulador entre serviços, usuário e comunidade, fazendo uso de seus conhecimentos técnicos e promovendo discussões (CORREIA, 2005). Além disso, tem a possibilidade de organizar, acompanhar e assessorar os conselhos nas três esferas de governo, podendo se inserir tanto na representação do órgão gestor como da sociedade civil.

Neste canal democrático e participativo, o profissional pode desempenhar a função de conselheiro, representando os profissionais da área, a categoria dos usuários ou alguma instituição, fazendo dessa forma, o uso do saber apreendido durante sua formação, principalmente por esses espaços serem perpassados por discussões que abrangem as políticas sociais e os direitos sociais. Na condição de conselheiro, este tem a possibilidade também de:

Exercer a dimensão política da profissão, que pode ser expressa na socialização de valores, concepções, ideologias que contribuam para o processo de organização e de intervenção críticos e consequentes da população nas políticas em que atua como profissional. (DURIGETTO, 2012, p.324).

Além de conselheiro, o assistente social pode ainda atuar na assessoria, criação, organização e acompanhamento, como secretário executivo. Desta forma, ele pode utilizar “seus conhecimentos teórico-operativos nas ações de treinamento e capacitação de conselheiros para o exercício de suas funções, contribuindo para o reforço da dimensão política dos conselhos” (DURIGUETTO, 2012, p.324). Pode também estar presente no conselho como funcionário público estatal representando o órgão gestor, sendo indicado diretamente para a respectiva função de modo a auxiliar na organização da gestão da política. Além dessas funções citadas, o assistente social também pode participar como pesquisador ou observador, assim como qualquer outro cidadão. Segundo Correia (2005), a inserção do assistente social nos espaços democráticos abre a possibilidade para que esse profissional deixe de ser um mero executor de políticas sociais previamente estabelecidas em seu respectivo local de trabalho e passe a atuar como colaborador do exercício do controle social.

Nesse viés de análise, pode-se afirmar que independentemente de sua forma de atuação no conselho, o assistente social tem a possibilidade de atuar profissionalmente em consonância com os

princípios do Projeto Ético-Político da profissão. Duriguetto (2012, p.324) enumera as diversas formas nas quais essa atuação profissional pode ser exercida:

Pelo desenvolvimento das ações que contribuam para torná-los espaços propositivos e reivindicatórios; pela socialização de informações que subsidiem a formulação/gestão de políticas e o acesso à direitos; pelo reforço de formas democráticas na gestão das políticas e programas através da ampliação dos canais de participação popular; pela capacitação política e técnica dos conselheiros, instrumentalizando-os com dados, [...] conhecimento, socialização e operacionalização da legislação e da dinâmica orçamentária e dos tramites burocráticos da administração pública, etc.

Para Raichelis (2012, p. 476) a inserção e predominância dos profissionais nos colegiados de participação “exige nova capacitação teórica e técnica, mas também ético-política, principalmente no âmbito municipal, em que a velocidade de criação dos conselhos nem sempre é sinal de democratização”. É necessário muito cuidado com essa prática, para que esse processo não se torne apenas um instrumento formal de acesso aos recursos de nível federal. A autora elucida ainda que, apesar desses preceitos, o assistente social tem sido cada vez mais solicitado a atuar nesses espaços de formulação e deliberação de políticas sociais, sendo dessa forma, ampliados os espaços ocupacionais na esfera estatal:

O atendimento adequado a essas demandas exige novas qualificações e capacitação teórica e técnica para a leitura crítica do tecido social, elaboração de diagnósticos integrados das realidades municipais e locais, formulação de indicadores sociais, apropriação crítica do orçamento público, capacidade de negociação, de interlocução pública, etc., o que interpela as instâncias formadoras e demanda a adoção abrangente de mecanismos de educação continuada para técnicos e gestores públicos. (RAICHELIS, 2012, p. 457).

Nesse contexto temático, Bravo (2012, p.477) pontua que existem duas direções na atualidade que orientam a ação do assistente

social nos conselhos: a primeira delas é aquela na qual o profissional dispõe-se como apoio técnico, ocupando o lugar de secretário executivo, realizando algumas atividades como, por exemplo: “elaboração da pauta e de relatórios da reunião, convocação das reuniões, organização de documentação”. Adverte a autora, que é necessário uma série de cuidados sobre essa direção, já que na maioria das vezes, quem executa essa função, são funcionários de prefeituras (no caso dos conselhos em âmbito municipal), o que liga essa atuação ao burocratismo, ou seja, essa atuação profissional acaba reduzida à atividade administrativa, de suporte legal aos conselhos. Já a segunda direção apontada pela autora, refere-se as ações técnico-políticas que são desenvolvidas pelo profissional nesses espaços de participação. Essas ações são aquelas que envolvem o processo de democratização e socialização das informações colhidas nesses espaços, além da realização de pesquisas e outras ações. Esse tipo de ação desenvolvida apresenta-se como “um trabalho de assessoria que, [...] não deve ser pontual, mas estar articulada com diversas ações” (BRAVO, 2012, p.477).

Como já apontado anteriormente, são diversas as atribuições que competem aos profissionais enquanto conselheiros. Com relação ao assistente social não é diferente. Em relação aos representantes da gestão, também não se pode menosprezar o fato de que esses profissionais são indicados diretamente para exercer o cargo de conselheiro nos respectivos conselhos, acarretando uma série de divergências, o que pode representar em alguns casos, apenas uma realização burocrática de tarefas. Ser um conselheiro governamental, não é somente participar de uma reunião ordinária mensal, ser conselheiro envolve uma série de outras questões: é ter poder de decisão sobre os assuntos que permeiam a política em questão, como “aprovação de planos, gastos com recursos públicos e fiscalização e acompanhamento” dessa política (BRASIL, 2004). Ser representante do gestor é conhecer os trâmites burocráticos que envolvem a gestão da respectiva política (como, por exemplo, o orçamento, os recursos disponíveis), é conhecer e repassar as informações que circulam nesse espaço deliberativo e executivo.

Além das questões trazidas até então, diversos limites e desafios também são impostos ao assistente social nos canais deliberativos e de participação política e, por isso, estar qualificado para exercer suas competências conforme o que está previsto nos documentos que respaldam a atuação profissional, torna-se uma exigência. Para *vencer*

esses limites, sua atuação como profissional auxiliar ao controle social requer conforme Correia (2005, p.229) algumas exigências, dentre elas:

- aporte teórico que seja referencial para sua prática;
- conhecimento dos aspectos legais e jurídicos que regem a política social específica, como leis, normas, regimentos, estatutos, medidas provisórias, resoluções, etc;
- capacidade de elaborar planos, programas e projetos de forma participativa;
- capacidade de elaborar e/ou intervir em orçamentos, tornando-os acessíveis à população envolvida;
- articulação com as demais políticas sociais afins, unificando ações sempre que necessário;
- competência para capacitar conselheiros e/ou população usuária para o exercício do controle social sobre as políticas públicas;
- consciência dos limites e possibilidades da participação social em espaços institucionais, na perspectiva do controle social sobre as ações do Estado e sobre o fundo público.

Como se pode observar, o assistente social pode exercer diversas competências e habilidades, tanto teórico-metodológicas quanto técnico-operativas nestes importantes canais deliberativos de participação. Ele tem possibilidade de socializar as informações obtidas nestes espaços e a partir daí buscar alternativas em seu exercício profissional. Por esses motivos, a participação do profissional é considerada um forte instrumento no processo de ampliação de direitos de cidadania e se constitui como um compromisso na luta por uma sociedade mais justa e igualitária.

Exercendo a função de conselheiro, o assistente social que representa a gestão atua como um trabalhador assalariado, que defende os direitos de seu público alvo, porém também atende aos interesses de seu empregador, já que insere-se na divisão social e técnica do trabalho. Quanto ao profissional que representa o segmento da sociedade civil, sua prática deve ser condicionada também à defesa dos direitos, porém, não apenas defendendo seu ponto de vista ou seu segmento e sim toda a categoria que representa, buscando a ampliação da participação.





### 3. OS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### 3.1. A realização da pesquisa

A presente seção apresenta os dados da pesquisa empírica que foi realizada. Para analisar o tema pesquisado, primeiramente será abordada detalhadamente a metodologia utilizada para a coleta dos dados, explicitando a escolha da amostra. Em seguida, será apresentado o perfil do assistente social representante do gestor no CMAS. Posteriormente será analisado como ocorre a indicação do assistente social para o respectivo cargo e as funções desempenhadas pelo mesmo. Logo após, serão trazidos os limites e os desafios que perpassam a atuação profissional nesse *novo* lócus ocupacional em que se insere. A concepção de participação dos profissionais também será analisada. Por fim, será trazido a este trabalho o que é ser representante governamental na visão dos sujeitos pesquisados.

A pesquisa realizada intitulada *Os Assistentes Sociais nos Conselhos de Assistência Social como representantes do gestor* foi de natureza qualitativa, que conforme a ideia de Richardson (1999, p.90) “pode ser caracterizada como tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos”.

Entre os temas centrais de análise dessa pesquisa podemos citar: participação, conselhos e exercício profissional do assistente social. A primeira seção deste trabalho foi constituída por uma revisão bibliográfica sobre participação, representação e gestão na cultura política da sociedade brasileira. Estes temas ofereceram subsídios essenciais para a análise dos dados que foram coletados. Na segunda seção foi realizado um estudo acerca das bases teórico-políticas e da trajetória do Serviço Social no contexto da participação, com vistas a subsidiar as análises realizadas na presente seção. Esse referencial teórico citado foi cuidadosa e detalhadamente estudado e analisado, para assim serem realizadas reflexões acerca do tema pesquisado.

O método de coleta de dados utilizado para a realização do estudo empírico foi a aplicação de questionários. Esses questionários foram compostos por questões fechadas e abertas. As questões fechadas foram elaboradas com o intuito de traçar um breve perfil do assistente social que se encontra como representante governamental nos Conselhos

Municipais de Assistência Social - CMAS. As questões abertas foram elaboradas com o objetivo de verificar o conhecimento do participante acerca deste espaço e também de sua atuação no mesmo. De acordo com Richardson (1999) esse instrumento de pesquisa permite obter informações de um número maior de indivíduos simultaneamente ou em um tempo relativamente curto. Em contrapartida, o questionário apresenta limitações, como o fato do sujeito da pesquisa não conseguir muitas vezes expressar em suas respostas os questionamentos que foram feitos pelo pesquisador.

Para a análise e interpretação dos dados obtidos, foi utilizado o método marxista de análise, que traz algumas características fundamentais que são abordadas por Trivinos (1987). Para o autor, o marxismo é composto por três aspectos. São eles: o materialismo dialético, materialismo histórico e a economia política.

O materialismo dialético é a base filosófica do marxismo e como tal realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais, para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento. Por um lado, o materialismo dialético tem uma longa tradição na filosofia materialista e, por outro, que é também antiga concepção na evolução das idéias, baseia-se numa interpretação dialética do mundo. Ambas as raízes do pensar humano se unem para constituir, no materialismo dialético, uma concepção da realidade, enriquecida com a prática social da humanidade. (TRIVINOS, 1987, p.51).

Trivinos (1987, p.54) pontua que “a categoria essencial do materialismo dialético é a contradição que se apresenta na realidade objetiva”. Esses conceitos que envolvem a temática contraditória do materialismo dialético fizeram com que este fosse o método de análise da referida pesquisa, tendo em vista as contradições e divergências que perpassam a esfera conselheira.

Para a coleta inicial dos dados, durante o ano de 2013 e 2014, foram feitos contatos com 29<sup>30</sup> municípios do estado de Santa Catarina.

---

<sup>30</sup> É importante informar que os municípios de Biguaçu, Criciúma, Joaçaba, Lauro Müller e São Bento do Sul, assim como os municípios participantes, também disponibilizaram seus Decretos de Posse para a pesquisa. Porém, o fato de não terem no momento um assistente social representante do gestor na representação da

Esses municípios foram selecionados com o intuito de mapear as diversas regiões do estado de Santa Catarina. Primeiramente, ao entrar em contato com os municípios<sup>31</sup>, foi solicitado aos mesmos os Decretos de Posse dos respectivos conselheiros em exercício no CMAS. Após esse primeiro contato e também após o envio dos Decretos pelos municípios, foi verificado nestes documentos quantos e quais eram os assistentes sociais representantes do gestor das secretarias municipais de Assistência Social. Sendo feita essa verificação, optou-se somente pelos assistentes sociais titulares desta representação citada, tendo em vista que estes possuem uma representação mais ativa no CMAS.

Posteriormente ao Exame de Qualificação, foi realizado ainda um pré-teste com o questionário elaborado, com o intuito de aperfeiçoar o instrumento. Esse pré-teste foi aplicado também para um assistente social representante do gestor em um determinado município de Santa Catarina, porém, não foi utilizado na pesquisa.

Após esse primeiro momento da pesquisa, iniciou-se a pesquisa de campo no dia 12/08/2014 e encerrou-se no dia 15/10/2014. Para o envio dos questionários foi feito um convite aos profissionais dos municípios por telefone e por email. Ao concordarem em participar da pesquisa, o questionário foi enviado via email, juntamente com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TECLE, o qual se encontra em anexo no trabalho sob o número de protocolo: 32994214.2.0000.0121. Foi solicitado ao participante que após concluir o instrumento, o mesmo fosse reenviado ao pesquisador com o TECLE devidamente assinado.

Assim, foram feitos contatos e enviados questionários para 25 assistentes sociais representantes do gestor de municípios do estado de Santa Catarina. Destes 25, retornaram um total de 14 questionários de 11 municípios que foram os seguintes: Bombinhas, Brusque, Caçador, Chapecó, Concórdia, Florianópolis, Joinville, Lages, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e São José<sup>32</sup>. No momento da pesquisa oito

---

Secretaria Municipal de Assistência Social como titular, fez com que estes municípios não fossem incluídos na amostra da pesquisa. Os demais municípios que foram contatados (Blumenau, Içara, São Ludgero, Campos Novos, Balneário Camboriú, Itajaí, Rio do Sul, São Miguel d'Oeste, Mafra, Canoinhas, Araranguá, Tubarão, Laguna) não participaram da pesquisa, ou por não terem enviados os respectivos decretos de posse ou por não terem respondido ao questionário no tempo estipulado da pesquisa.

<sup>31</sup> Estes contatos foram feitos via email e telefone.

<sup>32</sup> Em um primeiro momento, a pesquisa seria realizada com Municípios-Sede pertencentes a macrorregiões de SDR do estado de Santa Catarina. Entretanto, devido a dificuldades em conseguir contatos com alguns desses municípios, optou-se

assistentes sociais estavam em gestão no Conselho de Assistência Social 2012-2014, três em gestão 2013-2015 e três em gestão 2014-2016.

A distribuição dos municípios participantes da pesquisa encontra-se de acordo com a Figura 1.

Figura 1 - Municípios participantes da pesquisa.



Fonte: [www.nhsambiental.com.br](http://www.nhsambiental.com.br).

Como é possível visualizar no mapa acima, a intenção era abranger as diversas regiões do estado, abarcando as diferentes realidades que se apresentam no espaço territorial de Santa Catarina. São visualizadas as seguintes regiões: Grande Florianópolis (Florianópolis, São José, Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz), Serrana (Lages), Oeste Catarinense (Chapecó, Concórdia e Caçador), Norte Catarinense (Joinville) e Vale do Itajaí (Brusque e Bombinhas).

No TECLE, que foi devidamente assinado por todos os participantes da pesquisa, alguns participantes autorizaram a publicação de sua identificação na pesquisa mediante revisão prévia do material a ser divulgado. Porém, pelo fato de que alguns optarem por manter em sigilo suas identidades, decidiu-se manter o anonimato de todos os

---

no decorrer do trabalho por outros municípios, considerando a diversidade regional o estado.

participantes. Os participantes também não serão identificados por municípios pelo fato de alguns municípios possuírem apenas um assistente social participante da pesquisa, conforme especificado na tabela 1. Dessa forma, os participantes serão identificados devidamente pelos números de 1 a 14. A distribuição dos assistentes sociais encontra-se disposta na tabela 1.

Tabela 1 - Municípios participantes da pesquisa, número de assistentes sociais participantes, estimativa populacional, IDH e número de beneficiários do Programa Bolsa Família.

<b>Municípios</b>	<b>Nº de assistentes sociais participantes da pesquisa</b>	<b>Estimativa de população em 2014*</b>	<b>IDH (por municípios 2010)**</b>	<b>Nº. de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família***</b>
Joinville	2	554.601	0,809	7093
Florianópolis	2	461.524	0,847	5813
São José	2	228.561	0,809	3260
Chapecó	1	202.009	0,790	4865
Lages	1	158.846	0,770	7952
Palhoça	1	154.244	0,757	2916
Brusque	1	119.719	0,795	1961
Caçador	1	75.048	0,735	1829
Concórdia	1	72.073	0,800	1017
Santo Amaro da Imperatriz	1	21.572	0,781	274
Bombinhas	1	16.897	0,781	307

Fonte: \*Estimativa da população residente nos municípios do estado de Santa Catarina com data de referência em 01 de julho de 2014 – IBGE.

\*\*IDH referente ao censo 2010.

\*\*\*Dados extraídos do site Portal da Transparência do Governo Federal, referentes ao mês de outubro de 2014. Elaboração da autora.

Na tabela 1 estão dispostos os municípios participantes da pesquisa em ordem decrescente de população e também o número de assistentes sociais participantes. Além disso, foram trazidos outros dados relevantes como o IDH e o número de beneficiários do Programa Bolsa Família, com o objetivo de oferecer alguns elementos da realidade socioeconômica dessas cidades.

### 3.2. O perfil profissional do assistente social representante do gestor no CMAS

A seguir, será apresentada uma breve análise do perfil dos sujeitos participantes da pesquisa. Esse estudo referente ao perfil foi traçado com o intuito de identificar e conhecer quem é o profissional que representa a gestão nos CMAS no estado. Como já abordado anteriormente, esses sujeitos fazem ou fizeram parte dos CMAS do estado de Santa Catarina entre os períodos de 2012 a 2016.

Tabela 2 - Sexo e faixa etária dos assistentes sociais representantes do gestor nos CMAS em municípios de Santa Catarina.

<b>Faixa etária</b>	<b>Nº de participantes</b>	<b>Masculino</b>	<b>Feminino</b>	<b>%</b>
25 a 34	5	1	4	35,71
35 a 44	4	0	4	28,57
45 a 54	4	0	4	28,57
55 a 64	1	0	1	7,14
Total	14	1	13	100

Fonte: Questionário de pesquisa aplicado aos assistentes sociais representantes do gestor. Elaboração da autora.

Dos 14 assistentes sociais participantes, 92,86 % são mulheres. Com esses dados obtidos, foi possível verificar que a predominância do sexo feminino no interior da categoria profissional ainda é vigente nos dias atuais, fato este que é verificado desde os primórdios da profissão. Conforme relata Martinelli (2005), ao surgirem na sociedade brasileira, as primeiras escolas de Serviço Social comportavam mulheres (em geral moças pertencentes às famílias abastadas e tradicionais da época), tendo esta característica se mantido com o passar dos anos.

Iamamoto (2005, p.64) complementa essa ideia explicitando que o Serviço Social é:

Uma profissão atravessada por relações de gênero enquanto tem uma composição social predominantemente feminina, o que afeta sua imagem na sociedade e as expectativas sociais vigentes diante da mesma. Este recorte de gênero explica, em parte, os traços da subalternidade que

a profissão carrega diante de outras de maior prestígio e reconhecimento social e acadêmico.

Com o decorrer dos anos, essa vinculação da profissão com o sexo feminino não sofreu grandes alterações. Atualmente, apesar de ter ocorrido um aumento relativo do número de assistentes sociais do sexo masculino na categoria profissional, o número de mulheres ainda se mantém predominante. Pesquisas recentes apontam que o número de mulheres inseridas na profissão ainda é preponderante. Como exemplos podem ser citadas novamente a pesquisa realizada pelo CFESS em 2005, que demonstrou que 97% dos entrevistados eram mulheres. A pesquisa sobre o Mercado de Trabalho dos assistentes sociais em Santa Catarina (MANFROI et al, 2011, p.54), também demonstra os mesmos números, ou seja, 97% dos sujeitos participantes são do sexo feminino. Com relação à idade dos participantes, explicitou-se na tabela que existem assistentes sociais em praticamente todas as faixas etárias inseridos em conselhos de direitos e políticas sociais.

Tabela 3 - Universidade de formação dos assistentes sociais representantes do gestor participantes da pesquisa.

<b>Universidade de formação</b>	<b>Nº de participantes</b>	<b>%</b>
UFSC	8	57,14
FURB	1	7,14
UNOCHAPECÓ	1	7,14
UNIVALI	1	7,14
UEL	1	7,14
UNC	1	7,14
Faculdades Espíritas de Curitiba - PR	1	7,14
<b>Total</b>	14	100

Fonte: Questionário de pesquisa aplicado aos assistentes sociais representantes do gestor. Elaboração da autora.

Constata-se na tabela 3 que 57,14% dos participantes realizaram a graduação na UFSC, que é uma universidade pública, onde o curso de Serviço Social possui 54 anos. Verifica-se também que esse número maior de assistentes sociais formados por esta universidade se deve ao fato da grande maioria dos participantes pertencerem aos CMAS da região da Grande Florianópolis. Além da UFSC, verifica-se também uma diversidade de universidades de formação dos assistentes sociais

espalhadas pelo estado como FURB, UNC, UNIVALI e UNOCHAPECÓ. Além das universidades catarinenses, dois profissionais tiveram sua formação em instituições do estado do Paraná: UEL e Faculdades Espíritas de Curitiba.

Com relação aos anos de formação dos profissionais participantes, identificam-se os seguintes: uma formação ocorrida no ano de 1976, onde ainda não existiam diretrizes curriculares direcionando o processo de formação profissional. Nesse período em questão, encontrava-se em vigência a ditadura militar e também se processava a renovação da profissão, que passa a romper com os preceitos mais conservadores. Observa-se também com os dados obtidos, dois assistentes sociais que se formaram na década de 1980 e dois que se formaram na década de 1990. Estes profissionais tiveram sua formação direcionada pelo primeiro currículo profissional, ou seja, as Diretrizes de 1982, época em que ocorria a intenção de ruptura no interior da categoria e também a abertura democrática no país.

A grande maioria dos sujeitos da pesquisa, ou seja, nove profissionais concluíram sua graduação entre os anos 2000 e 2010<sup>33</sup>. Esses profissionais tiveram sua formação a partir das novas diretrizes curriculares da ABEPSS de 1996. Essas diretrizes oferecem subsídio para a qualificação profissional na atualidade, buscando

a permanente construção de conteúdos (teórico-ético-políticos-culturais) para a intervenção profissional nos processos sociais que estejam organizados de forma dinâmica, flexível assegurando elevados padrões de qualidade na formação do assistente social. (ABEPSS, 1996, p.8).

---

<sup>33</sup> As Diretrizes Curriculares foram aprovadas no ano de 1996 e algumas universidades só passaram a adotar o novo currículo a partir de 1999, a exemplo da UFSC, após processo de revisão curricular.



Tabela 4 - Grau acadêmico dos assistentes sociais representantes do gestor.

<b>Pós-Graduação</b>	<b>N° de participantes</b>	<b>%</b>
Especialização em andamento	1	7,14
Especialização concluída	8	57,14
Mestrado em andamento	2	14,29
Mestrado concluído	1	7,14
Graduação	2	14,29
<b>Total</b>	14	100

Fonte: Questionário de pesquisa aplicado aos assistentes sociais representantes do gestor. Elaboração da autora.

Visualizando a tabela 4, 85,7 % dos participantes possuem ou estão realizando algum tipo de Pós-Graduação (Especialização/Mestrado). Entre os cursos de Pós-Graduação foram citados os seguintes: dois assistentes sociais estão realizando o curso de mestrado em Serviço Social e um possui mestrado concluído em Sociologia Política, ambos da UFSC. Destaca-se ainda que sete participantes estão cursando ou concluíram recentemente a especialização/mestrado, ou seja, depois de 2010. O restante concluiu sua especialização em um período anterior.

Com relação às especializações, observa-se uma diversidade de temas, entre eles estão: Gestão Social; Gestão da política de Assistência Social; Administração Estratégica de Pessoas; Gestão de Recursos Humanos; Gestão de Pessoas; Gerenciamento de Projetos; Políticas Sociais Públicas; Desenvolvimento de Comunidade; Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes; Metodologia de Atendimento a Crianças e Adolescentes em situação de risco; Atendimento Integral à Família; Diagnóstico, tratamento e prevenção em dependência química; Educação de Surdos. Vale ressaltar que as instituições destas especializações são as mais variadas como: UNOCHAPECÓ, UDESC, UFSC, USP, SENAC, Faculdades Bagozzi, IFSC, SPEI e UNISUL. Verifica-se ainda que dois assistentes sociais têm mais de uma especialização.

Com estas informações, identifica-se que alguns profissionais têm buscado se atualizar profissionalmente. Compreende-se que estes assistentes sociais têm consciência da importância de sua qualificação e que especializar-se em sua área de formação pode servir como um instrumento para qualificar e subsidiar seu exercício profissional no seu espaço de trabalho.

Essa necessidade de educação continuada encontra-se prevista inclusive nas próprias legislações da profissão. No Código de 1993, por exemplo, encontram-se entre os princípios éticos fundamentais “Garantia do pluralismo, através do respeito às correntes profissionais democráticas existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual”. Além do Código, a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS de 2006 também dispõe como um dos princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, a garantia de uma educação permanente para seus trabalhadores:

Para atender aos princípios e diretrizes estabelecidos para a política de Assistência Social, a gestão do trabalho no SUAS deve ocorrer com a preocupação de estabelecer uma Política Nacional de Capacitação, fundada nos princípios da educação permanente, que promova a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistenciais. (NOB-RH/SUAS, 2006, p.12).

Cartaxo, Manfroi e Santos (2012, p.244) complementam ainda:

Na literatura pesquisada na área de Serviço Social não se encontrou produção significativa sobre a formação continuada, voltada aos profissionais que se encontram na prática nos diversos espaços sócio-ocupacionais. [...] Entretanto, a formação do assistente social como um processo *continuum* tem sido preocupação constante das entidades da categoria – Conselho Federal de Serviço Social (Cfess), Conselhos Regionais de Serviço Social (Cress), da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss) e Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (Enesso).

Conforme se verifica na concepção dos autores e também na legislação, é necessário que o assistente social busque o

aperfeiçoamento intelectual constante, visto que aperfeiçoar-se em sua área é um meio de oferecer subsídios para o seu exercício profissional. Vale ressaltar que este fato se ratifica nessa pesquisa, tendo em vista que a maioria dos entrevistados possui especialização em sua área de formação.

Tabela 5 - Tempo de trabalho dos assistentes sociais representantes do gestor nas respectivas prefeituras.

<b>Tempo de trabalho (anos)</b>	<b>Nº de participantes</b>	<b>%</b>
1 a 3	5	35,71
4 a 6	1	7,14
7 a 9	2	14,29
10 a 12	3	21,43
13 a 15	0	0
16 a 19	2	14,29
20 ou mais	1	7,14
<b>Total</b>	14	100

Fonte: Questionário de pesquisa aplicado aos assistentes sociais representantes do gestor. Elaboração da autora.

De acordo com a tabela 5, o tempo de trabalho dos assistentes sociais varia bastante. A maioria dos participantes, ou seja, 35,71% trabalham (ou trabalharam) nas respectivas prefeituras há no máximo 3 anos. Em segundo lugar, estão os profissionais que possuem experiência entre 10 e 12 anos, totalizando 21,43%. Os profissionais com experiência entre 7 e 9 anos e entre 16 e 19 anos estão em terceiro lugar totalizando 14,29% cada. Compreende-se com os dados apresentados que alguns profissionais possuem uma longa trajetória profissional enquanto outros se inserem mais recentemente no respectivo espaço de trabalho.

Com relação ao local de trabalho, verifica-se entre os espaços sócio-ocupacionais dos sujeitos pesquisados as estruturas das Secretarias Municipais de Assistência Social, outros alocados nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS. Identifica-se também que, em alguns casos, o assistente social já possuía uma trajetória profissional anterior à vivenciada na administração pública. Também é possível observar que três assistentes sociais possuem experiência com

docência, ou seja, atuam ou já atuaram como professores de faculdades de Serviço Social no estado de Santa Catarina.

Entre as funções ocupadas (no presente momento ou anteriormente) pelos assistentes sociais participantes nas respectivas prefeituras, identificam-se as seguintes: secretário municipal de assistência social, diretor (diretor de proteção social especial, especial de alta complexidade), coordenador (CRAS, CREAS, outros), gerente (proteção básica e especial). Grande parte dos assistentes sociais exercem e encontram-se inseridos em outros cargos para além da função específica de assistente social. Essas funções exercidas pelos profissionais estão dispostas conforme especifica a NOB-RH/SUAS na gestão municipal.

Deve ser assegurada a mobilidade dos trabalhadores do SUAS na carreira, entendida como garantia de trânsito do trabalhador do SUAS pelas diversas esferas de governo, sem perda de direitos ou da possibilidade de desenvolvimento e ascensão funcional na carreira. (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 20).

A NOB-RH/SUAS prevê ainda que os planos de carreiras devem se adequar as necessidades e ao funcionamento do SUAS, permitindo que o profissional de Serviço Social assuma outros cargos para além da função de assistente social<sup>34</sup>. Entretanto é necessário que esse profissional tenha pleno conhecimento de que o fato de ocupar outros cargos, como os que foram citados acima, não faz com que esse profissional deixe de ser assistente social e ter suas responsabilidades enquanto tal.

---

<sup>34</sup> Conforme a NOB-RH/SUAS, no caso dos coordenadores dos CRAS, “independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios sócioassistenciais”. (2006, p.14).

Tabela 6: Assistentes sociais que participam ou participaram como conselheiros em outros conselhos de direitos e políticas sociais além do CMAS.

<b>Conselhos</b>	<b>Participação nos conselhos</b>
Conselho Mun. dos Direitos da Criança e do Adolescente	6
Conselho Municipal do idoso	5
Conselho da Pessoa com Deficiência	3
Conselho da Mulher	3
Conselho Tutelar	2
Conselho das Cidades	2
Conselho Municipal de Segurança Alimentar	2
Conselho Municipal de Entorpecentes	2
Conselho Municipal de Habitação	1
Conselho Municipal de Educação	1

Fonte: Questionário de pesquisa aplicado aos assistentes sociais representantes do gestor. Elaboração da autora.

Observa-se conforme exposto na tabela 6, a incidência dos assistentes sociais representantes do gestor em outros conselhos de direitos para além do CMAS. Alguns dos sujeitos participavam de outros conselhos no momento da pesquisa, outros participaram em períodos anteriores. Identifica-se que os conselhos com maior incidência de participação são o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e Conselho Municipal do Idoso - CMI, seguidos do Conselho da Pessoa Portadora de Deficiência - CPPD e Conselho da Mulher. No contexto desta pesquisa essa informação torna-se relevante, pois essa bagagem de participação pode oferecer respaldo para a participação no CMAS. De todos os participantes da pesquisa, apenas dois assistentes sociais não participaram de outros conselhos em períodos anteriores.

Um fato que pode ilustrar essa participação em mais de um conselho é o de que, em municípios pequenos, muitas vezes o número de assistentes sociais é tão reduzido que este profissional acaba por assumir diversas funções ao mesmo tempo. Em alguns casos, esse profissional tem que dar conta da saúde, da assistência social, do idoso, criança e adolescente e também de outras políticas. Na realidade do conselho esse fato não é diferente. A falta de profissionais pode fazer com que este tenha que fazer parte de vários conselhos simultaneamente, para poder suprir as necessidades e demandas que se apresentam no município.

### 3.3. Indicação para o cargo e funções desempenhadas pelo assistente social no CMAS como representante do gestor

Majoritariamente, identificou-se com a aplicação do questionário de pesquisa, que os assistentes sociais participantes foram indicados para o cargo de conselheiro do CMAS diretamente pelo gestor do município. Conforme prevê a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS de 2006, em seu Artigo 12, “os representantes do governo nos Conselhos de Assistência Social devem ser indicados e nomeados pelo respectivo chefe do Poder Executivo” (BRASIL, 2006, p.4). Esse segmento de representação governamental é definido desta forma. A escolha do profissional que irá fazer parte dessa representação fica a cargo do gestor do município. Entre as diretrizes de escolha para o cargo, estão alguns fatores, como por exemplo, conhecimento, identificação, experiência e aproximação do profissional como a política a qual irá representar, no caso desta pesquisa, a política de assistência social. Verificam-se alguns exemplos nas seguintes falas explicitadas:

*A indicação se deu por considerar minha experiência na gestão da política, bem como conhecimentos técnico-operativos (questionário 1).*

*Por indicação do secretário municipal de assistência social e a respectiva prefeita (questionário 6).*

*A indicação no Conselho de Assistência Social deu-se pela experiência na área e pelo conhecimento acumulado no tempo de atuação. (questionário 9).*

Diferentemente do que acontece com os demais segmentos que têm representação no CMAS<sup>35</sup>, onde ocorre um processo de eleição, o

---

<sup>35</sup> Conforme a Resolução do CNAS (BRASIL, 2006, p.3), artigo 11: A eleição da sociedade civil ocorrerá em foro próprio, coordenado pela sociedade civil e sob a supervisão do Ministério Público, tendo como candidatos e/ou eleitores:

I - representantes dos usuários ou de organização de usuários da assistência social;

representante da gestão no conselho é nomeado diretamente para o cargo. Entretanto não fica claro nas respostas como foi feita essa indicação, ou seja, se o profissional foi consultado previamente para ocupar o cargo ou não. Dessa forma, por ser designado para essa função, este lócus ocupacional torna-se mais um espaço de atuação profissional do Serviço Social.

Os conselhos vêm se constituindo num campo sócio-ocupacional forte para o assistente social. As demandas institucionais para o trabalho profissional nesses espaços hoje constituem uma realidade em grande parte dos municípios brasileiros. (DURIGUETTO, 2012, p.308).

Nessa discussão sobre o papel do assistente social enquanto conselheiro, Iamamoto (2008, p.207) contribui explicitando que historicamente o profissional atuou “localizando-se na linha de frente entre população e instituição”. Entretanto, essa situação modifica-se com a inserção nos conselhos.

O processo de descentralização das políticas sociais públicas, com ênfase na sua municipalização, requer do assistente social – como de outros profissionais – novas funções e competências. Os assistentes sociais estão sendo chamados a atuar na esfera de formulação e avaliação de políticas sociais e do planejamento, gestão e monitoramento, inscritos em equipes multiprofissionais. Os assistentes sociais ampliam seu espaço ocupacional para atividades relacionadas à implantação e orientação de conselhos de políticas públicas, à capacitação de conselheiros, à elaboração de planos e projetos sociais, ao acompanhamento e avaliação de políticas, programas e projetos. Tais inserções são acompanhadas de novas exigências de qualificação, tais como o domínio de conhecimentos para realizar diagnósticos socioeconômicos de municípios, para a leitura e

---

II - entidades e organizações de assistência social;

III - entidades de trabalhadores do setor.

análise dos orçamentos públicos identificando recursos disponíveis para projetar ações, o domínio do processo de planejamento; a competência no gerenciamento de programas e projetos sociais; a capacidade de negociação [...] entre outros. (IAMAMOTO, 2007, p.192).

Essa indicação por parte do respectivo gestor no espaço participativo dos conselhos se ratifica dessa forma tendo em vista que o assistente social é um trabalhador do respectivo espaço estatal. Entretanto, situações como a que se apresenta na seguinte fala de um conselheiro devem ser repensadas:

*Em 2013, quando assume a nova gestão municipal, recebi indicação para o CMAS e CMDCA, ambos como suplente, por iniciativa da Secretária Municipal que justificou querer manter uma representação dos diversos níveis de proteção social, portanto eu era a representante da proteção social básica. Não houve conversa anterior, consulta de interesses, acordos, etc. Fiquei sabendo da indicação quando foi publicado o decreto. (questionário 12).*

O presente relato demonstra que a indicação feita pelo gestor, orientou-se como um tipo de imposição por parte deste último. Essa questão de imposição é vinculada a cultura política brasileira. Como já abordado neste trabalho essa cultura política que perpassa nossa sociedade é arraigada no autoritarismo. Foi desta forma que o Brasil se gestou, onde prevalecem os interesses de uma minoria em detrimento dos interesses de uma maioria. Pelo relato indicado acima, a indicação foi publicada em decreto sem a consulta prévia ao profissional. Entretanto, é importante ratificar também que os demais participantes não deixam claro de que forma foi feita essa indicação, se ocorreu algo semelhante ao que foi relatado no questionário 12 ou se esse profissional foi previamente consultado para ocupar o cargo de conselheiro.

Nesse espaço de participação e representação política, que também se constitui em um espaço onde o assistente social atua enquanto trabalhador assalariado, é necessário que exista um consenso das partes envolvidas nesse processo, ou seja, uma combinação de



diretrizes para essa representação entre assistente social e gestor e não uma imposição por parte deste último. Certamente, experiência constitui-se como um fator importante, porém não deve ser determinante nesse processo.

Além disso, o fato de ser designado diretamente para o cargo também traz a tona uma outra questão: o assistente social como representante governamental insere-se no espaço conselhistas como um trabalhador assalariado, ou seja, exerce essa função dentro de sua carga horária de trabalho<sup>36</sup>. Essa condição de trabalhador assalariado insere-se em uma relação dialética de compra e venda de sua força de trabalho especializada, assim como os demais trabalhadores que encontram-se nesse espaço.

Nesse contexto, é necessário também ter um cuidado especial também com relação à questão de acúmulo de funções, pois, muitas vezes, esse processo pode tornar-se uma sobrecarga de trabalho para o profissional. Ser conselheiro demanda tempo e dedicação, tendo em vista que o conselho se constitui como um lócus de formulação, fiscalização, deliberação e avaliação de políticas sociais e também de defesa de direitos sociais de cidadania. Ser conselheiro não é somente participar de uma plenária ordinária por mês, é um trabalho que vai mais além.

Com relação às funções desempenhadas pelo assistente social representante do gestor no CMAS, foi possível verificar com as respostas obtidas que os profissionais desempenham ou já desempenharam várias funções neste espaço. Entre estas funções estão as seguintes: presidente, vice-presidente e secretário executivo. Além destes cargos, os conselheiros também participam ou participaram de diversas comissões (como exemplo, comissão de políticas sociais, comissão de instância de controle do programa bolsa-família, comissão de inscrição e monitoramento, comissão de legislação, comissão de normas, comissão de financiamento, comissão de fiscalização, monitoramento e avaliação, comissão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e Índice de Gestão Descentralizada – IGD). Nessas comissões, alguns conselheiros atuaram somente como participantes, em outros na coordenação destas comissões. Além disso,

---

<sup>36</sup> Conforme a Resolução do CNAS de 2006, os/as conselheiros/as não receberão qualquer remuneração por sua participação no Colegiado e seus serviços prestados serão considerados, para todos os efeitos, como de interesse público e relevante valor social (artigo 8º). (BRASIL, 2006, p. 2).

organizações de eventos, como palestras, conferências também estão na pauta das atividades desempenhadas pelos assistentes sociais conselheiros que representam o gestor.

Além dessas diversas comissões citadas nas quais os sujeitos pesquisados se inserem, respostas como as que se encontram a seguir também foram identificadas na pesquisa como funções desempenhadas:

*Função de esclarecer aos demais conselheiros sobre os assuntos em pauta, bem como levar assuntos atuais sobre a política, resoluções do CNAS, demandas do MDS ao município.* (questionário 1).

*Articulação entre as secretarias que compõem o CMAS; coordenação e discussão da pauta de reuniões e agendamento das mesmas; coordenação das reuniões ordinárias, extraordinárias e Conferências Municipais.* (questionário 2).

As respostas apontadas acima demonstram que a função de esclarecimento e do trabalho articulado em rede com a política de assistência social também se encontram como algumas das funções desempenhadas pelos profissionais de Serviço Social. Além disso, também é relevante que o assistente social representante da gestão exerça essa função (como apontado em uma das respostas) de interlocução com o respectivo CEAS e também com o CNAS.

Ao relatarem também sobre a articulação com as demais secretarias que compõem o CMAS, os conselheiros demonstram responsabilidade e interesse com a intersetorialidade das políticas sociais. Conforme Monnerat e Souza (2006) a questão que envolve a intersetorialidade das políticas sociais, em especial a assistência social toma força a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em 2003<sup>37</sup>. Couto (2009, p.208) complementa essa informação assinalando que

---

<sup>37</sup> O SUAS é aprovado nessa Conferência. Essa nova política de assistência social pode ser definida como “modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base

A política de assistência social deve ser realizada de forma a integrada as demais políticas sociais setoriais, visando enfrentar as desigualdades e garantir os mínimos sociais, na perspectiva da universalização dos direitos sociais.

Com esses preceitos, pode-se compreender que essa nova política de assistência social:

Apresenta a intersetorialidade como requisito fundamental para garantia dos direitos de cidadania, e, para efeito da operacionalização do SUAS, está previsto que as ações no campo da assistência social devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas. (MONNERAT e SOUZA, 2011, p. 46).

Quando perguntados se o gestor lhe designa funções específicas para cumprir no CMAS, alguns relatos demonstraram que o gestor não propõe funções específicas. Em contrapartida, também foram observados os seguintes relatos:

*Quando o gestor não pode participar de alguma reunião do CMAS, na qual foi convidado para apresentar algum documento como prestação de contas entre outros, o mesmo solicita ser representado pela coordenadoria do Conselho. (questionário 2).*

*Sim. Em diversos momentos existe a necessidade de apresentação de serviços,*

---

de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação”. (BRASIL, 2004, p.40).

*programas, projetos desenvolvidos pela Secretaria de Assistência Social, bem como apresentação do Plano de Ação, Demonstrativo Físico – Financeiro, Termos de Aceite de serviços, entre outros. (questionário 9).*

*Há uma troca com a gestão dos encaminhamentos realizados e que exigem decisões da instituição que represento, afinal não falo por mim, mas por esta. (questionário 14).*

O cumprimento de normas e regulamentos pertencentes ao espaço estatal encontram-se entre as funções específicas designadas pelo gestor para o profissional cumprir no CMAS. Identifica-se também com as respostas que profissionais cumprem as normas expedidas pelo gestor municipal, repassando informações técnicas nas plenárias sobre as demandas dos respectivos conselhos. Salienta-se ainda que os assistentes sociais têm consciência de que não falam por si mesmo, mas sim pelo segmento que representam, pela respectiva gestão.

Entretanto, nesse contexto de funções específicas designadas pelo gestor, é possível verificar nas respostas que estes profissionais não apontam divergências e impasses com a gestão nesse espaço de participação, ou seja, quando designados, terminam por cumprir as normatizações e regulamentos que são expedidos. Nesse sentido, compreende-se que as falas dos sujeitos da pesquisa são bem objetivas quando referem-se as suas ações e ao seu exercício profissional nos conselhos. É explicitado que esses profissionais colaboram com a gestão e esclarecem aos usuários. Entretanto, não foram trazidas, por exemplo, questões sobre manuseio e elaboração de informações para a construção de diagnósticos sobre a realidade local (pesquisa); avaliação de programas e projetos sociais financiados ou a serem financiados; disputa de verba; supervisão e monitoramento de ações já implementadas, planejamento, etc. Por esse motivo, algumas indagações também podem ser trazidas como, por exemplo, na questão da formulação das políticas sociais. Será que os entrevistados se vêem como gestores? Como participam da formulação e do planejamento da política?

Essas funções específicas a serem desempenhadas pelos profissionais que atuam na política de assistência social encontram-se

dispostas na NOB-RH/SUAS (2006, p.32, 33). Além dos profissionais atuantes, também estão especificadas as atribuições e responsabilidades que competem ao gestor público municipal. Dentre elas estão:

- Elaborar e implementar, junto aos dirigentes de órgãos da estrutura gestora municipal do SUAS e coordenadores dos serviços socioassistenciais, um Plano Municipal de Capacitação para os trabalhadores, os coordenadores de serviços, os conselheiros municipais, regionais e/ou locais de assistência social, com base nos fundamentos da educação permanente e nos princípios e diretrizes constantes nesta Norma, sendo deliberados pelos respectivos conselhos.
- Acompanhar e participar das atividades de formação e capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidas pelos gestores federal e estaduais.

Além das respostas citadas acima pelos participantes sobre o cumprimento de funções específicas designadas pelo gestor municipal, também foi possível identificar que alguns profissionais consideram que esse é um espaço onde podem exercer sua autonomia enquanto técnicos, conforme os relatos a seguir:

*Sempre trabalhei com muita autonomia como membro do Conselho. Pude exercer as funções de conselheira sem nenhuma intervenção da gestão do poder executivo. Considero que este movimento de autonomia e utilização do conhecimento específico do profissional permite um crescimento significativo na política municipal, inclusive na construção do SUAS, após 2005. A ética profissional também define o direcionamento das funções de conselheiro. (questionário 3).*

*Exercemos a função de conselheiro dentro das prerrogativas da lei e orientações advindas do CNAS e, é claro, de acordo com a ética profissional. Como o Conselho é paritário, a correlação de forças é natural e*

*por vezes o gestor em algumas matérias que estavam tramitando no CMAS tentou pressionar os conselheiros governamentais, pois havia muita tensão em relação às discussões sobre a planilha de partilha, por exemplo. Foi o episódio mais desconfortável, mas com experiência conseguimos reverter a intenção do gestor que naquele momento iria “rachar” ainda mais o colegiado. (questionário 10).*

A fala presente no questionário 10 demonstra que o profissional tem consciência sobre a necessidade de agir em consonância com as prerrogativas do CNAS. O participante também observa o conselho como um espaço onde a correlação de forças se expressa e por esse fato, ocorrem impasses em determinados momentos. Essas contradições e divergências fazem parte desse colegiado tendo em vista que este espaço de participação é contraditório e apresenta limitações.

Com essas informações, foi possível constatar que alguns assistentes sociais revelam e identificam a ocorrência de divergências nesse espaço. Entretanto, esses profissionais observam também que cumprir as funções burocráticas e realizar tarefas solicitadas pela gestão como as que foram citadas nas falas, também fazem parte de sua rotina diária de trabalho, incluindo as ações nos conselhos. Compreende-se com as respostas obtidas com os instrumentos de pesquisa, que esse profissional cumpre essas normas expedidas pelo fato de ser um funcionário do respectivo espaço estatal e por esse motivo essas funções lhe competem. No conselho, ainda que dotado de autonomia para exercer sua atuação enquanto profissional, esse assistente social representa a gestão, ou seja, é o próprio gestor no conselho.

#### **3.4. Limites e desafios que perpassam a atuação profissional do assistente social no conselho enquanto representante do gestor**

Limites e desafios perpassam o exercício profissional do assistente social em qualquer espaço de trabalho. Como representante governamental no CMAS, essa realidade não é diferente. Exercer sua função embasada nos preceitos éticos, de acordo com as legislações pertinentes a profissão, ter conhecimento acerca da política e da gestão com a qual atua, além de contribuir para atender as demandas que

chegam ao CMAS e viabilizar a participação política dos sujeitos sociais, estão entre os pontos importantes e que fazem parte da rotina do exercício profissional do assistente social nesse espaço.

Com relação à avaliação do trabalho como assistente social enquanto representante do gestor, verificou-se as seguintes respostas:

*Considero bom, pois sempre trabalho com clareza e transparência na apresentação de qualquer assunto em pauta, deixando claro aos outros conselheiros e principalmente aos não governamentais, que todos devem estar atentos às ações do Conselho e de outros conselhos, pois todos têm voz e voto nas decisões, e que eles têm que fazer cumprir o seu papel enquanto conselheiro de direitos e cidadão. (questionário 2).*

*Eu sou um profissional ético e concededor de minhas obrigações profissionais, o que me auxilia nas decisões das minhas ações, além de ser determinada e uma pessoa forte. A atuação do assistente social nos conselhos possui uma relevância extrema, diante da gama de conhecimentos sobre a política pública, considerando a gestão, a avaliação e monitoramento e principalmente o financiamento das ações. O trabalho do assistente social colabora com a política pública por conta de seu envolvimento com a rede governamental e com a rede não governamental, além do conhecimento direto sobre as questões sociais e as situações singulares das famílias atendidas no SUAS. (questionário 3).*

*O conhecimento do assistente social é fundamental para se ter entendimento das propostas presentes em pauta, nos conselhos de direito. Sabendo intervir, o resultado só*

*vem a contribuir com o processo e com a gestão. (questionário 6).*

*O conselho de política pública, como o CMAS é um espaço institucional de exercício da participação e do controle social. Enquanto representante governamental a tarefa é de acompanhar a execução da política no município verificando se está de acordo com as diretrizes e legislações, e principalmente se os usuários estão acessando os serviços, programas e projetos de forma integral na perspectiva da garantia de direitos. Sempre regidos pelo interesse maior e coletivo da consolidação da política de assistência social enquanto política pública e não por interesses difusos e individuais que muitas vezes perpassam à gestão. (questionário 11).*

*Penso que positiva, pois enquanto assistente social possuo conhecimento técnico para me posicionar perante o gestor e utilizar quando necessário o código de ética profissional me resguardando profissionalmente. (questionário 13).*

No conjunto desses depoimentos, foi possível identificar que o profissional de Serviço Social contribui/colabora com o gestor e também com os outros segmentos que fazem parte da política no CMAS. Para tal exercício, esses profissionais consideram a necessidade de zelar pelos assuntos em pauta, além de contribuir no acesso dos usuários aos serviços, pautando-se sobre os conhecimentos da respectiva política e também de sua formação.

Os sujeitos pesquisados também compreendem e tem consciência sobre a necessidade de agir de acordo e em consonância com o projeto profissional e com os princípios éticos da profissão. Repassar informações, proporcionar o acesso dos usuários aos serviços, propor estratégias e estabelecer diálogos com os demais conselheiros estão entre os pontos informados pelos conselheiros como de



fundamental importância para seu exercício profissional. Verifica-se, por exemplo, na fala do participante 11, que o mesmo compreende a necessidade de agir em consonância com os princípios do Projeto Ético-Político, e tem a compreensão das tarefas que competem ao representante governamental no conselho. No contexto da fala desse profissional, zelar pelas necessidades dos usuários na perspectiva de garantia de direitos encontra-se como um dos fundamentos citados por Netto (2007, p.156) ao remeter ao projeto profissional:

O projeto prioriza uma nova relação com os usuários dos serviços oferecidos pelos assistentes sociais: é seu componente elementar o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população, aí incluída a publicidade dos recursos institucionais, instrumentos indispensáveis para sua democratização e universalização e, sobretudo, para abrir as decisões institucionais à participação dos usuários.

Com relação aos conhecimentos sobre a gestão da política de assistência social, política na qual os conselheiros representantes do gestor atuam ou atuaram, apresentam-se as seguintes respostas:

*Eu me considero uma conselheira bem atuante, conhecedora das questões legais, regimentais e do verdadeiro papel do Conselho Municipal de Assistência Social. (questionário 8).*

*Considero um bom conhecimento, tendo em vista os estudos e cursos realizados, bem como a experiência adquirida. (questionário 9).*

*A experiência que adquiri na secretaria executiva me proporciona a compreensão das matérias com mais facilidade e avalio que meus conhecimentos ajudam muito nas discussões e deliberações das matérias. É fato que os representantes governamentais por estarem atuando na gestão tem mais*

*possibilidades e mais acessos às informações. (questionário 10).*

*A apropriação de conhecimentos tem sido uma crescente, devido aos estudos e o acesso rápido às informações atuais com relação à política de assistência social, bem como a troca constante de experiências com os mais diversos setores que compõem o conselho e sua correlação com os demais conselhos e políticas públicas. (questionário 11).*

*Avalio que meus conhecimentos são úteis ao Conselho ao passo que consigo elucidar a prática cotidiana do Serviço no qual atuo. A partir da capacitação constante da qual participo adquiro cada dia mais compreensão e discernimento sobre o SUAS, conhecimento esse que tento repassar nas reuniões. (questionário 12).*

É notório nos relatos citados acima que existe a compreensão por parte destes profissionais que, pelo fato de serem representantes da gestão, existe a possibilidade de ter uma proximidade e um acesso maior as informações que circulam nos espaços participativos e também da própria gestão. Com relação aos seus conhecimentos sobre a gestão da política de assistência social, a maioria dos participantes considera seus conhecimentos e sua experiência satisfatórios para a função que desempenham enquanto conselheiros no CMAS. Em contrapartida, alguns profissionais consideram o conselho um espaço de constante aprendizagem sobre a respectiva política, conforme os relatos a seguir.

*Com as renovações sofridas pela política de assistência social nos últimos anos, entendemos que mesmo conhecendo a política e suas determinações, a cada dia novas demandas surgem e precisamos estar sempre abertas a novos conhecimentos para assim, atender aos serviços. (questionário 6).*

*Trata-se de um espaço também de aprendizagem, ainda mais quando da necessidade de aprender inúmeras resoluções, leis, normas conjuntas, etc. Nesse sentido, cada seção exigia estudos e apreensão das formas de pactuação, etc. (questionário 7).*

Salienta-se nessa perspectiva, que a maioria dos sujeitos pesquisados considera seu conhecimento satisfatório em relação à gestão da política de assistência social. É possível observar nos relatos que apenas um conselheiro que está se especializando avalia que seu conhecimento ainda não é suficiente, tendo em vista as inúmeras legislações que circulam nesses espaços participativos. O fato da nova política de assistência social estar em construção, ratifica ainda mais essa necessidade de aperfeiçoar-se para as discussões e debates que surgem no conselho.

A falta de conhecimento sobre a gestão também pode se constituir como um limite à participação do profissional. Esse trabalho do assistente social no espaço estatal remete ainda a apropriação de uma série de conhecimentos, principalmente pelo fato do mesmo ter acesso e também lidar cotidianamente com a documentação que circula nesse espaço.

Com relação aos questionamentos sobre a forma de como sua atuação profissional tem contribuído para atender as demandas que chegam ao conselho, apresentam-se as seguintes respostas:

*Sim, pois consigo esclarecer as dúvidas, esclarecer sobre novos serviços, programa ou projetos, bem como ficar atenta às demandas de esclarecimentos aos conselheiros sobre vários aspectos como, por exemplo, esclarecimento sobre siglas e formas de acesso às ações. (questionário 1).*

*Eu acredito que minha atuação contribuiu muito para as demandas do Conselho, principalmente quando da troca de informações e conhecimentos técnicos. Acredito que as reuniões nas comissões e*

*reuniões temáticas compreendem um conhecimento e um crescimento de todos os membros, o que auxilia nas decisões direcionadas à política pública. (questionário 3).*

*Acredito que na medida do possível sim, levando ao gestor as necessidades e considerações realizadas pelos membros do conselho. (questionário 4).*

*Sim, os conhecimentos técnicos e as especificidades da área de atuação contribuem constantemente para traduzir as demandas que chegam no conselho, como também esclarecer aos demais conselheiros representantes da sociedade civil e usuários assuntos que não são de conhecimento de todos. (questionário 11).*

*Penso que sim, pois além de ser conselheira também sou técnica governamental, esta situação contribui para que tenha a experiência de ambos os cargos, facilitando, portanto, a exposição dos serviços governamentais. (questionário 13).*

Os presentes relatos demonstram que estes profissionais consideram satisfatória sua atuação profissional no CMAS. Os representantes do gestor pontuam que têm conseguido contribuir atendendo as demandas e solicitações que estão sendo feitas. Essa troca de conhecimentos entre gestor e conselho também tem sua relativa importância. Considera-se ainda que enquanto conselheiros governamentais, estes profissionais tem exercido diversas funções, entre elas esclarecer aos demais conselheiros o que é de responsabilidade da gestão, expondo os serviços. Porém, constata-se nas falas citadas acima que os sujeitos pesquisados até conseguem esclarecer temas do cotidiano dos serviços e conselho, mas não parecem envolvidos na formulação/planejamento, avaliação da política. Esses apontamentos não são trazidos pelos profissionais.

Em contrapartida, alguns profissionais consideram que por ser cerceado de limitações, o conselho apresenta impasses, conforme é citado nos seguintes relatos:

*De forma limitada. Isso porque as pautas são heterônomas e exigem uma articulação com as organizações de usuários e movimentos sociais. O que era viável, era a socialização das pautas e a problematização das dificuldades da política no município, como por exemplo a falta de recursos humanos. (questionário 7).*

*Pela quantidade de atividades, demandas e a responsabilidade que o conselheiro tem deveria exercer somente a função de conselheiro. (questionário 8).*

*Me esforço ao máximo em problematizar como o Conselho as questões do cotidiano da política de assistência social, porém não há efetiva resolutividade pelo CMAS de ..... Considero dois motivos que atrapalham diretamente:*

*- Falta de conhecimento, compreensão e entendimento dos conselheiros sobre a política de Assistência Social e o SUAS, de ambos os segmentos, governamentais ou não. Ex. não percebem as ações destoantes do SUAS encaminhados pela gestão ao conselho para aprovação, não sabem identificar os serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS.*

*- Política de retribuição, indiretamente tratada com as entidades de assistência social do município, as quais participam do Conselho.*

*Por vezes, sinto-me a “estraga prazer” do Conselho, pois ao problematizar questões importantes do cotidiano profissional, que*

*dizem respeito ao Conselho, este simplesmente ignora, por ignorância ou posicionamento político.* (questionário 12).

Nas falas citadas acima encontram-se impasses de três ordens diferentes. No questionário 7, por exemplo, o conselheiro considera que sua atuação profissional ocorria de forma limitada no conselho, em especial com relação aos documentos, como as pautas das reuniões, que são formuladas e construídas de cima para baixo e não o inverso. No questionário 8, o conselheiro compreende que o volume de trabalho do mesmo é tão grande e denso que haveria inclusive a necessidade do profissional exercer somente essa função de conselheiro municipal, o que traz a tona mais uma vez a questão do acúmulo de trabalho e de funções. Já o participante 12 cita como impasses, por exemplo, a falta de compreensão e informação dos próprios conselheiros sobre a política de assistência social, além do jogo político que também envolve as entidades no CMAS. Compreende-se a partir dessas três últimas falas que os profissionais de Serviço Social identificam o conselho como um espaço de correlação de forças.

Pelo fato desses profissionais identificarem essas contradições e limitações que se apresentam no conselho no seu cotidiano de trabalho e também observarem as dificuldades que perpassam este espaço, constata-se que sua atuação profissional vai ao encontro do Projeto Ético-Político da profissão. Entretanto, devido a sua formação crítica perpassada pelas dimensões ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa (IAMAMOTO, 2007), haveria necessidade desse profissional constituir-se como um intelectual orgânico<sup>38</sup>. Todavia, não foi essa a realidade verificada com os dados obtidos na pesquisa, tendo em vista que para Coutinho (2008b, p.115) esse intelectual é “aquele

---

<sup>38</sup> O intelectual orgânico se constitui como sendo aquele profissional que ocupa uma posição no processo que envolve as relações sociais. Conforme Simionatto (2011, p.63) são as empresas, grupos e as próprias classes que criam os seus intelectuais: “o caráter orgânico do intelectual depende de sua relação com a classe a que pertence, bem como do lugar ocupado por ele nas organizações da sociedade econômica, política e civil”. Dessa forma, esse intelectual orgânico, não representa uma determinada classe, podendo esta inclusive ser oposta aquela a qual está organicamente conectado. Com relação ao plano político, novos elementos são direcionados a definição de intelectual: ele representa para a autora a junção de especialista e político. Assim, o intelectual torna-se um interventor, um persuasor permanente, onde sua função intelectual deixa de ser algo isolado e passa a ser uma função concretamente universal.

gerado pela classe social em seu desenvolvimento, sendo o seu papel fundamental o de dar uma consciência homogênea à classe que se vincula”. Essa questão de classes sociais não foi trazida na pesquisa<sup>39</sup>.

Entre as questões que compõe o instrumento de pesquisa também está a seguinte: de que forma o assistente social representante da gestão contribui para a participação da população nas decisões institucionais? Nessa questão, foram trazidos os seguintes relatos:

*Divulgando os serviços, programas e projetos desenvolvidos e/ou planejados pela gestão, bem como os chamando para participar dos espaços de controle social. (questionário 4).*

*Através da mobilização para as conferências, com convites para reuniões, apresentação do CMAS como canal de denúncia contra a negação dos direitos socioassistenciais. Da mesma forma, defendendo os benefícios sociais, a socialização da riqueza e, por fim, o atendimento às necessidades humanas. (questionário 7).*

*Bem, acho que essa questão vai bem mais além que uma representação em conselho. Primeiro que para conseguirmos a tão sonhada participação popular depende de um conjunto de ações e intenções tanto de governos como da sociedade civil. Posso dizer que trabalhando em um CRAS e em contato direto com a população, temos planos de participar e eu diria até mesmo de organizar espaços de discussão sobre a política de assistência social, essa é uma das prerrogativas da política, a organização comunitária, que particularmente me interessa muito. (questionário 10).*

---

<sup>39</sup> A categoria classes sociais não foi abordada nas falas dos sujeitos pesquisados.

*No sentido da socialização das informações, fomento à participação e conhecimento da política de assistência social enquanto política pública e de direitos. (questionário 11).*

Trazer os usuários para a cena política torna-se primordial e, por esse motivo, é necessário que o profissional participe ativamente desse processo de incentivo a participação. “O conhecimento e a relação do assistente social com as organizações e movimentos sociais abre um importante caminho para fomentar essa representação no interior dos conselhos”. (DURIGUETTO, 2012, p.325).

O representante da gestão municipal tem essa responsabilidade. Nossa profissão é dotada de desafios e viabilizar a participação das classes subalternizadas também se constitui como um desses desafios. Nesse sentido, Nosswitz (2007, p.78) orienta que

O Serviço Social hoje enfrenta alguns desafios imperativos: construir coletivamente estratégias para que os fundamentos que orientam o Projeto ético-político sejam apreendidos pelo conjunto da categoria profissional, de forma a manter e aprofundar a direção hegemônica do mesmo e garantir a interlocução com os movimentos sociais de luta em defesa da classe trabalhadora.

Certamente a mobilização da população e a socialização das informações que perpassam o conselho enquanto um espaço de participação são primordiais e constituem-se como um processo de incentivo a participação. Entretanto, enquanto representante do gestor é necessário também a participação desse profissional na formulação, no planejamento, na elaboração de diagnósticos sociais e também na definição das prioridades do Plano Municipal de Assistência Social. Todas essas medidas também podem contribuir para viabilizar a participação popular nas decisões institucionais.

### **3.5. A concepção de participação dos assistentes sociais representantes do gestor no CMAS**

O entendimento acerca da questão da participação pelos profissionais participantes da pesquisa assume relevância significativa



neste trabalho. O conceito de participação que engloba diversas perspectivas políticas na atualidade é notório e circula no espaço dos conselhos de direitos e políticas sociais. Pelo fato de circular entre os espaços participativos, é fundamental que o assistente social conselheiro tenha compreensão acerca deste conceito.

Como já abordado anteriormente, a participação se constitui em uma possibilidade da sociedade exercer influência sobre decisões governamentais. É este o cerne da questão. A participação é para tornar as decisões mais democráticas, para que sejam tomadas decisões sobre políticas e serviços sociais e econômicos que atendam as necessidades sociais da população. Participação é socializar o poder político e a riqueza. É essa a perspectiva política. A participação discutida neste trabalho não é de uma relação individual, mas diz respeito a uma política social, as decisões de um governo para atender necessidades sociais coletivas de forma a não privilegiar ninguém, a não ser por necessidades de equidade. É discutir como a riqueza socialmente produzida pode atender as necessidades sociais. Mas da forma como a sociedade se organiza hoje este é um processo de disputa porque impera uma cultura de privilégios e formas de governos pouco vinculadas as necessidades sociais.

Independentemente do espaço em que essa participação irá se realizar (conselhos, conferências, movimentos sociais, orçamento participativo, referendo, plebiscito, etc), é necessário que tenha sempre este propósito. Com esses preceitos, o assistente social representante da gestão ao se envolver diretamente nos trâmites burocráticos precisa ter conhecimento sobre essa temática que perpassa seu exercício profissional enquanto conselheiro.

Nas respostas abaixo, encontram-se algumas perspectivas de participação que foram trazidas pelos assistentes sociais representantes do gestor. Essas respostas serão dispostas conforme o agrupamento dos conceitos que foram abordados na primeira seção deste trabalho.

Conforme apontando no instrumento de pesquisa, alguns profissionais consideram que participar é se envolver em questões, causas, decisões. Esses profissionais atribuem a participação a um processo de troca, envolvimento nas questões de ordem pública. Esses conceitos apontados pelos participantes assemelham-se ao de uma perspectiva flexibilizadora e transformista.

*É o envolvimento de pessoas por alguma causa ou alguma coisa e elas tem que ter*

*esclarecimento da importância dessa participação. (questionário 2).*

*Um processo democrático que auxilia o desenvolvimento e as escolhas. Estar presente nas decisões. Envolvimento dos cidadãos nas decisões. Momento de manifestação. Uma forma de se comunicar. Troca. (questionário 3).*

*Participação envolve a presença ativa e direta dos sujeitos e, em especial a participação nos conselhos implica em mediação de demandas coletivas. (questionário 9).*

*Envolvimento pessoal nas questões de ordem popular, políticas e sociais. A participação é a regra para a democracia, caso contrário não haverá espaço algum de tensionamento para os interesses da maioria. (questionário 12).*

Além dessa concepção sobre participação, foram trazidas outras concepções, como as que se apresentam a seguir:

*A capacidade dos sujeitos de livremente intervir no processo político social e econômico, pautando necessidades de forma não corporativa, promovendo a igualdade. Tal forma de participação é um limite aos conselhos, que institucionalizados, se tornam formalmente espaços de representação e criação de consenso. (questionário 7).*

*A participação se dá a partir do momento em que nos intencionamos em saber sobre a coisa pública. Temos que ter a oportunidade de conhecer os trâmites institucionais e espaços democráticos de discussão. Temos o*

*direito de ter as questões explicadas de forma clara para termos a capacidade de opinar. Não basta simplesmente dizer que temos um conselho paritário e os não-governamentais ficar em desvantagem perante os governamentais. Participar é compreender, ter acesso a documentos, discutir, avaliar e deliberar o que é melhor para a população. (questionário 10).*

*Participação é um processo onde as pessoas se tornam sujeitos políticos, ou seja, exercem direitos políticos, diretamente relacionados à consciência de cidadão, onde estão postas as possibilidades de contribuir com os processos de mudanças e conquistas nas decisões da vida social. (questionário 11).*

Essa compreensão de participação dos respectivos conselheiros assemelha-se a uma perspectiva de radicalização da democracia ou democracia progressista, assim como apontado na primeira seção deste trabalho, que aborda a necessidade da participação instituir mudanças.

Identifica-se ainda que um assistente social representante do gestor compreende a participação a partir da perspectiva gerencial, conforme a seguinte fala explicitada:

*O entendimento do assunto em pauta, podendo dar suas opiniões para novos horizontes, entendo que todas as experiências são válidas e enriquecedoras, por isso a participação de pessoas ativas nas representações são essenciais para uma verdadeira participação. (questionário 1).*

É importante que os assistentes sociais representantes do gestor tenham o conceito de participação política intrínseco a sua atuação profissional, conceito esse que abrange as necessidades sociais coletivas. Esse deve ser o objetivo dessa participação nos conselhos. A participação deve priorizar os interesses das classes populares, que são

aquelas que desfrutam das políticas sociais estabelecidas pelas ações estatais.

Com as respostas obtidas, constata-se que os respectivos assistentes sociais participantes da pesquisa compreendem a participação como um importante processo democrático. As respostas citadas acima demonstram que os sujeitos da pesquisa compreendem que participar é essencialmente deliberar sobre certas questões, em especial questões burocráticas. Entretanto, a participação não se resume a deliberação, é um processo que vai mais além, ou seja, é ter compreensão dos fatos, das necessidades dos sujeitos envolvidos. É um processo de conscientização de direitos. Nesse sentido, é necessário ter claro, deliberar em qual direção. Na correlação de formas desiguais pode-se deliberar, por exemplo, para repassar recursos para ONGs que apesar de terem tradição, pouco atendem as necessidades sociais.

Além disso, a pesquisa revela principalmente, na maioria das respostas, interação e envolvimento, mas são poucos os que apontaram direção política e também o conselho como um espaço desigual onde circulam interesses diferentes. Espaço este onde, apesar da paridade, o poder que se estabelece é desigual em termos de discussão e deliberação.

Conforme foi verificado, os assistentes sociais têm a compreensão da necessidade da participação nesse espaço de representação onde se inserem enquanto conselheiros. Entretanto, muitas lacunas ficaram entreabertas sobre a concepção de participação sendo possível constatar uma fragilidade com relação a esse conceito. A participação que é utilizada inúmeras vezes nas falas dos profissionais, desencontra-se em alguns momentos ao que está previsto nas legislações que oferecem respaldo à profissão.

É fundamental que a concepção de participação seja algo intrínseco a atuação profissional do assistente social. No espaço do conselho, onde circulam uma série de informações, é necessário que os profissionais tenham plena consciência dessa concepção. O código de ética profissional, que é citado nas falas dos profissionais, contribui inclusive nesse propósito sendo um dos princípios fundamentais: “defesa do aprofundamento da democracia enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida”. (CFESS, 1993). Entretanto, apesar desse documento ter sido abordado diversas vezes, apenas três profissionais trouxeram esse conceito de participação.

Com esses fatores apontados, compreende-se que é necessário que a participação política se direcione ao que se encontra disposto nas

legislações pertinentes à profissão, como a Constituição Federal de 1988, Código de Ética, LOAS, PNAS, entre outros. Todas essas respectivas leis oferecem subsídios, orientam e contribuem para que a participação possa se viabilizar nos espaços participativos.

### **3.6. O assistente social representante do gestor nos CMAS**

As informações que se apresentam a seguir fazem referência as duas últimas questões abertas do instrumento de pesquisa e estão, entre as que merecem maior relevância neste trabalho, ou seja, quem é o assistente social representante do gestor no CMAS. Além disso, também será abordado como o profissional avalia o fato de estar exercendo essa função com mais frequência nos dias atuais.

Primeiramente, é importante esclarecer que o assistente social não é conselheiro representante do gestor durante 40 horas por semana; ele também é um técnico do município e em seu espaço de trabalho se pauta (ou deveria se pautar) pelas demandas levantadas relacionadas à política e também ao Plano de Assistência Social que é aprovado pelo CMAS.

O Serviço Social é uma profissão que lida diretamente com as mais diversas expressões da questão social em sua atuação profissional, independentemente de seu local de trabalho. Nos conselhos municipais, que se constituem em um novo espaço de participação profissional e também em um novo locus ocupacional do profissional na atualidade, essa realidade não é diferente, tendo em vista que participar e atuar como representante da gestão remete a uma diversidade de responsabilidades.

Diferentemente do que ocorre em outros locais de trabalho, o assistente social representante do gestor no CMAS não atua como um executor de políticas sociais e sim na formulação, na fiscalização, no planejamento, na deliberação e avaliação dessas políticas, que acabam por ser executadas em outros espaços de trabalho. O assistente social conselheiro tem o mérito e a possibilidade de participar desse processo. Entretanto, muitas vezes não é essa a realidade que se apresenta e o que está exposto na legislação acaba por não se concretizar, fazendo com que os conselhos de espaços participativos e democráticos, passem a se constituir em um espaço de cooptação de interesses onde prevalecem apenas os interesses estatais.

Neves, Santos e Silva (2012, p.177) abordam as atribuições e também o papel do assistente social nos CMAS e compreendem que o assistente social enquanto representante governamental

Ocupa um posto privilegiado no acesso às informações que, além da participação nos conselhos, permite trabalhar nas secretarias de assistência social ou unidades ligadas a elas, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Os autores complementam essas informações trazendo a seguinte ideia:

A inserção do assistente social nos CMAS não é exclusivamente na condição de cidadão político, mas também como trabalhador de Serviço Social. Seu trabalho não deve se distinguir daquele de participação do assistente social como representante da sociedade civil. Assistentes sociais na posição de conselheiros governamentais que direcionam sua atuação à militância política, à defesa de projetos político-partidários ou que contribuem para reproduzir os conflitos entre os governantes e governados, distanciam-se do projeto ético-político profissional. (NEVES, SANTOS e SILVA 2012, p.177).

Nessas condições, verifica-se nas palavras dos autores que os conselhos passam a integrar mais um espaço sócio-ocupacional do assistente social e que, este profissional enquanto representante governamental tem os mesmos deveres e obrigações que os demais representantes dos outros segmentos. Além disso, o fato de ser representante do gestor permite que esse profissional tenha um maior acesso as informações, aos diagnósticos e, com isso, a possibilidade de dar direção ao planejamento, aos serviços. Essa relação que se estabelece no conselho, onde o assistente social insere-se enquanto representante da gestão municipal, exige também novas qualificações por parte deste profissional. Entre estas novas exigências estão as que se apresentam a seguir:

O domínio do conhecimento para realizar diagnósticos sócio-econômicos de municípios, para realizar a análise dos orçamentos públicos, identificando seus alvos e compromissos, assim como os recursos disponíveis para projetar ações; o domínio do processo de planejamento; a competência no gerenciamento e avaliação de programas e projetos sociais; a capacidade de negociação [...] entre outros. (IAMAMOTO, 2008, p.207).

Raichelis (2005, p.204) destaca nesse contexto, que algumas divergências podem surgir: “vê-se que, em alguns casos, essa representação é tida como mais uma tarefa, nem sempre prioritária, a ser cumprida dentro da rotina de trabalho”.

A política não é só conflito, mas é também consenso, que procura acordos, entendimentos, nem que sejam parciais e temporários, dentro de uma estratégia que possa contemplar avanços em certa direção. Entretanto, a política busca muitas vezes o desarmamento do conflito, tentando porém não destruir as partes envolvidas. (RAICHELIS, 2005, p.211).

A seguinte fala dos conselheiros expressa essa questão:

*Nunca me senti representante do gestor ou de uma determinada gestão... Como membro do CMAS meu sentimento é de representação da política pública de assistência social. Instrumento... O maior papel do conselheiro é contribuir com o processo do controle social, seja ele governamental ou não governamental. Como representação governamental temos a obrigação de levar informações que são prioritárias para as tomadas de decisão do Conselho. O foco de discussão, o objeto, enfim, deve ser a ação. A representação governamental possui o mesmo “peso” da representação da*

*sociedade civil. A visão do Conselheiro deve ser dirigida à justiça social. (questionário 3).*

*De antemão é defender os interesses da população, incentivar sua participação nos processos decisórios e formatar a adoção de medidas eficazes de qualidade na gestão da assistência social. Todavia, o próprio conselho tem um limite que vai de encontro a transformação necessária efetiva na ordem da distribuição da riqueza socialmente produzida. (questionário 7).*

Os respectivos conselheiros governamentais compreendem que representar a gestão, vai além da burocracia, é também representar os interesses da sociedade e não somente os interesses inerentes ao seu espaço de trabalho, tendo em vista que a responsabilidade de oferecer os serviços cabe ao gestor. Constata-se também com as falas dos sujeitos que os mesmos compreendem que o trabalho da gestão vai mais além do que simplesmente exercer essas funções burocráticas, compete também ao profissional contribuir em processos decisórios que venham ao encontro dos interesses da sociedade, além de incentivar a participação da sociedade. Os profissionais ainda identificam que o conselho por ser um espaço onde predomina a democracia representativa, ou seja, as decisões são tomadas por representantes (eleitos ou indicados no caso da representação da gestão), ele apresenta limitações. Pelo fato da sociedade ter a possibilidade de participar desse espaço democrático, “a transparência na gestão poderá ser exigida, e o cumprimento das deliberações poderá ser cobrado” (CORREIA, 2005, p.220).

Além dessas respostas, também verificamos as seguintes falas dos participantes sobre o que é ser representante do gestor no CMAS:

*É trazer às assembleias o ponto de vista da gestão, é explicar o possível e o impossível, é apresentar soluções coerentes com as possibilidades da administração, assim como levar as reivindicações dos demais segmentos para o gestor. (questionário 4).*



*Para mim é representar minha secretaria, meu trabalho. Representar o gestor é representar a secretaria, a prefeitura, o serviço público. É responder, explicar, esclarecer e lutar pelos direitos dos usuários da assistência social. (questionário 5).*

*Não é uma função fácil, pois é um exercício constante para manter o foco no objetivo principal de ser um conselheiro, por ser um espaço de deliberações importantes para a política de assistência social, faz-se necessário o debate constante, pois os sujeitos envolvidos nem sempre defendem os interesses coletivos, mas aqueles individuais e institucionais que ficam na contramão da política de direitos. (questionário 11).*

*É uma grande responsabilidade, e exige um constante diálogo com a gestão observando os princípios éticos, deixando de lado questões individuais para pensar o coletivo, sem esquecer o compromisso com a construção e consolidação do Sistema Único de Assistência Social, onde o CMAS tem um papel importante. (questionário 14).*

As falas acima demonstram que os respectivos conselheiros representantes do gestor compreendem que representam diretamente suas respectivas secretarias municipais. Entendem ainda a necessidade de defesa de interesses coletivos nesse espaço e não interesses individuais e que a troca de informações do órgão gestor no CMAS é uma necessidade.

Como é possível observar nos diálogos dos sujeitos pesquisados, alguns profissionais compreendem as dificuldades, os conflitos e a responsabilidade em ser representante governamental. Entretanto, observa-se também na pesquisa certa dificuldade por parte de alguns conselheiros em conceituar e definir o que é ser representante do gestor, o que gera algumas indagações, como por exemplo, representação é representar interesses, neste caso o profissional

representa os interesses da prefeitura. Será que o assistente social se vê como o gestor no conselho?

Além desses preceitos, também não se pode esquecer que as contradições inerentes ao CMAS constituem-se como um impasse e por esse motivo, esse espaço pode se constituir em um espaço de conflitos entre assistente social e gestão, existindo pressão por parte deste último conforme expõe, por exemplo, um profissional de Serviço Social.

*É tenso, pois não há como negar que existe uma pressão do gestor sobre as suas posições e considerações levantadas no Conselho. Enquanto representante do gestor você não consegue expor suas ideias e concepções de forma tranquila, pois há sempre um colega, também representante do gestor, observando e criticando. Refiro-me ao fato de que não há liberdade de expressão, falta maturidade entre a administração pública em entender que a construção da política precisa ser coletiva e o conselho é o espaço por excelência para isso. (questionário 12).*

É necessário que o assistente social tenha clareza de qual é a sua função e quais são as suas competências enquanto representante do gestor. Mas afinal, o que é ser representante do gestor?

Após o debate trazido nesse trabalho, compreende-se que o assistente social representante do gestor é o profissional que possui atrelado a sua formação um saber crítico. Ser representante do gestor é sim representar os interesses do executivo, conhecer os trâmites burocráticos da gestão, suas prioridades, seu orçamento, mas também é atuar tendo como pressuposto as necessidades sociais do município, é pautar-se nas informações e indicadores sociais destes municípios, ter comprometimento com a respectiva política e entendimento sobre o repasse dos recursos: *é conhecer para aplicar*. A partir desse conhecimento é que surge a oportunidade de trabalhar com a socialização das informações. Não basta apenas socializar, mas saber, conhecer e compreender o que está sendo socializado.

Promover o incentivo ao exercício do controle social na respectiva política social também faz parte desse processo que envolve o

exercício profissional do assistente social no conselho. Nesse sentido, Campos (2012, p.262) elucida que o exercício do controle social na política de assistência social, pode ser considerado como “o conjunto de ações de natureza sociopolítica e técnico-operativa, desenvolvido pela sociedade civil, com vistas a exercer influência sobre as ações governamentais”. Em sua concepção, esse controle social na política de assistência social é envolto por três dimensões que se interligam:

1 – a dimensão política, que está relacionada à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental, indicando prioridades sociais e políticas que deverão nortear as ações dos governos;

2 – a dimensão técnica, que diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e apreciar os trabalhos governamentais, inclusive o grau de efetividade desses trabalhos na vida dos destinatários;

3 – a dimensão ética, que trata da construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, soberania e justiça social. Essa dimensão está comprometida com a construção de uma sociedade que priorize, como dispõe o artigo 4º da LOAS, “o atendimento das necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica. (CAMPOS, 2012, p.262).

É importante que o assistente social representante do gestor tenha entendimento acerca dessas três dimensões que perpassam o espaço conselhistas e que desenvolvam sua atuação embasada nas mesmas. As ações desenvolvidas nos conselhos também são relevantes. Pinheiro e Paula (2012, p.96) ratificam que:

As ações deliberativas são aquelas que implicam atos decisórios de aprovação e devem ser expressas na forma de resoluções dos conselhos. As atribuições propositivas advêm da competência de formular recomendações e orientações aos integrantes do sistema descentralizado de assistência social. As ações relacionadas à fiscalização, por fim, visam garantir o

cumprimento de padrões e normas legais que organizam as ações de assistência social.

Compreende-se que a atuação do Serviço Social junto às instâncias participativas dos conselhos remete a uma série de indagações, por isso a necessidade de conhecimento dessas informações. Além disso, também é importante que os mesmos estejam capacitados e instrumentalizados para que possam exercer sua atuação profissional nesses espaços. Exercer a função de conselheiro envolve uma série de questões, dentre elas algumas que podem ser pontuadas por Pinheiro e Paula (2012, p.100):

Dentre os deveres dos conselheiros, destacamos a defesa do “caráter público da Política de Assistência Social, definida em seus estatutos legais, a ser prestada tanto por órgãos governamentais quanto pelas entidades de assistência social, inclusive as que os conselhos representam”, e “contribuir para a manutenção do espaço dos conselhos como esfera de debate, diálogo, etapa anterior ao momento da deliberação”.

Para finalizar, a última questão do instrumento de pesquisa fez referência à avaliação do assistente social representante do gestor estar ocupando essa posição no CMAS na atualidade. Nesse contexto, destacam-se as seguintes respostas:

*Considero um avanço. Não a representação do gestor no CMAS, isso é um equívoco. Mas o profissional articulado, ético, que domina conhecimento. É verdadeiramente a busca do rompimento das práticas assistencialistas. O Serviço Social vem somar para auxiliar o processo de construção de conhecimento dos membros do CMAS. A tomada de decisão precisa ser embasada em conhecimento, teórico-prático. O profissional de Serviço Social soma muito quando partícipe dos processos de implementação da Política de Assistência Social. (questionário 3).*

*Entendo que nossa profissão encampa vários saberes e temos ocupados cargos de chefia por ter essa formação generalista. Particularmente na política de assistência social esse profissional atua em maior número e por isso e por seu amplo conhecimento dessa política, os gestores tem nos acionado para a função de conselheiros, pois querem pessoas com conhecimento para debater e deliberarem as matérias. Devo acrescentar que as organizações não-governamentais também se valem desse profissional. Avalio importante nossa participação, pois temos muito a contribuir. (questionário 10).*

*Considero de suma importância o assistente social participar do CMAS. Como representante do gestor, este assistente social, consegue elucidar, com domínio, os processos que acontecem na política de assistência, pois ele está no centro do processo. Assim contribuindo com o Conselho para o entendimento da política de assistência social no município. Porém essa participação do assistente social precisa ser comprometida com os princípios da profissão e o código de ética profissional, pois o assistente social é o profissional do SUAS que possui melhores condições intelectuais para atuar nos espaços de disputa de projetos e correlação de forças, devido a sua formação crítica e embasada. (questionário 12).*

Nesta última questão do instrumento foi possível verificar que a maioria dos sujeitos da pesquisa considera que representar o gestor no conselho é um ganho para a categoria. Dessa forma os profissionais compreendem a importância de ocupar esse cargo, visto que participar

desse espaço deliberativo representa um alargamento das fronteiras do exercício profissional e também um avanço para a categoria.

Entretanto, a inserção do assistente social nos conselhos na representação governamental, apesar de ser considerada uma conquista para a categoria também apresenta resistências, como argumenta Raichelis (2005, p. 37).

No campo governamental, uma das principais dificuldades relaciona-se às resistências para que as definições das políticas públicas sejam abertas à participação e ao controle social, retirando-as das mãos da burocracia estatal para permitir a penetração da sociedade civil. Na sociedade civil, o reconhecimento da heterogeneidade dos atores e das concepções, práticas, experiências e propostas acumuladas geradoras de múltiplos interesses e demandas, nem sempre convergentes, desafia o estabelecimento da agenda comum que deve orientar ações e decisões coletivas.

Nesse contexto apresenta-se a fala de um conselheiro:

*Pode ser um importante espaço de intervenção profissional, porém, depende muito da postura e compromisso ético-político de cada profissional, pois podem surgir momentos em que a posição da gestão pode conflitar com a profissional.* (questionário 9).

Verifica-se no respectivo relato a preocupação por parte do profissional para que esse espaço se constitua em um locus de intervenção profissional e que agir de acordo com os princípios éticos é primordial. Dessa forma, compreende-se que o assistente social enquanto representante do gestor no CMAS tem consciência da importância de sua presença, de sua atuação profissional e comprometimento nesse espaço sócio-ocupacional. Apesar das limitações e conflitos que circulam nesses espaços, os mesmos consideram que, devido a sua formação profissional crítica, sua participação pode ser fundamental na mediação entre Estado e sociedade

civil e também no embate as adversidades que se apresentam nesse espaço.

Apesar das divergências que se apresentam, na avaliação dos profissionais de Serviço Social, estar ocupando o cargo de conselheiro governamental com frequência é extremamente importante tendo em vista que, enquanto conselheiros municipais, os mesmos têm a oportunidade de contribuir nesse espaço deliberativo. Nesse contexto, o processo de descentralização político-administrativo também tem contribuído para a ampliação da participação do profissional nos conselhos.

A descentralização e a municipalização das políticas públicas vêm ampliando o mercado de trabalho para os assistentes sociais. Com isso abrem-se novos canais de atuação profissional que não se restringem apenas à execução, mas também à formulação e gestão das políticas sociais. (NEVES, SANTOS e SILVA, 2012, p.175).

Na realidade atual, onde vivenciamos a regressão dos direitos de cidadania, é considerável apontar a importância do assistente social no espaço do conselho como representante governamental. Certamente é um avanço, porém deve ser direcionado para a busca de uma gestão participativa, na socialização das informações, onde a sociedade possa participar e exercer influência sobre as decisões políticas.





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Carta Constitucional de 1988 escreve, a partir de sua aprovação, uma nova realidade para sociedade brasileira. Os movimentos que gestaram-se e tomaram força em meio ao processo de redemocratização no final dos anos de 1970 e também na década de 1980, puderam ver sua luta pela participação tornar-se algo institucional.

Essa institucionalidade emerge com os espaços participativos e deliberativos de políticas sociais: as conferências e os conselhos, que se constituem em uma inovação no campo da democracia. Compreende-se que esses instrumentos participativos que permitem a paridade entre Estado e sociedade civil podem ser considerados avanços democráticos, tendo em vista a realidade vivenciada até então na sociedade brasileira.

Entretanto, na realidade, apesar desses instrumentos de participação política se constituírem em um avanço no campo da democracia, também trazem consigo uma série de contradições, podendo servir para efetivar mudanças na ordem política ou para legitimar o que está posto.

Analisando o espaço dos conselhos, é possível constatar que assim como abordado ao longo do trabalho, esses canais institucionais se constituem em uma inovação no campo da democracia, ao mesmo tempo em que se concretizam como espaços de disputa de interesses. Esses canais deliberativos que tem o compromisso de tornar realidade a garantia de direitos, podem auxiliar na construção de uma nova perspectiva democrática ou apenas legitimar as decisões estatais nos processos que se estabelecem e circulam em seu interior.

É também nesse contexto ambíguo e contraditório que perpassa o espaço conselhistas, que o assistente social tem a oportunidade de inserir-se na atualidade enquanto profissional na representação governamental e não-governamental. Como apontado no texto essa experiência nos conselhos não se constitui no primeiro contato do Serviço Social com a participação. As experiências profissionais emergem, primeiramente com o Desenvolvimento de Comunidade e tomam força no processo de renovação profissional, em especial a partir da intenção de ruptura, onde passam a vigorar as primeiras legislações específicas da profissão, que oferecem subsídio e respaldo para o assistente social inserir-se nos processos participativos.

Entretanto, é com a Carta Constitucional que realmente a participação se institui na sociedade brasileira como um direito.

Legislações específicas da profissão emergem posteriormente, colocando a participação social como um processo intrínseco ao exercício profissional. Como exemplo, pode ser citada a Lei de Regulamentação da Profissão de 1993, que traz em seu artigo 4º incisos I – “elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares” e II – “elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil”.

É possível verificar na respectiva lei, nos incisos citados, que cabe ao profissional elaborar políticas junto aos órgãos de administração pública, o que vincula, além da participação, a atuação profissional diretamente ao processo de gestão pública. O fato de estar vinculado a esse espaço de trabalho abre a possibilidade do assistente social inserir-se no conselho enquanto representante do gestor público municipal.

Na atualidade tem se tornado crescente a inserção do assistente social nos conselhos municipais, em especial como representante governamental. O estudo teórico além de caracterizar os conceitos-chave da pesquisa, possibilitou também compreender que o fato da participação ser um processo intrínseco à profissão, permite que o assistente social ocupe uma posição privilegiada nos colegiados de participação. Através da inserção nesse espaço sócio-ocupacional, o profissional tem a possibilidade de abertura de novos horizontes, não se limitando apenas a questão executiva, mas também deliberativa das políticas sociais.

A pesquisa realizada, que teve como objeto de estudo analisar o exercício profissional do assistente social representante do gestor nos Conselhos Municipais de Assistência Social de Santa Catarina, trouxe algumas questões referentes a esta temática. Os resultados apontaram algumas limitações e fragilidades no exercício profissional do assistente social no CMAS. Além disso, também foram identificadas algumas lacunas nos relatos dos participantes.

Entre essas lacunas estão primeiramente, a falta de clareza por parte dos profissionais na forma como ocorreu a indicação para ocupar o cargo de conselheiro governamental. Ser indicado diretamente, muitas vezes, pode representar uma sobrecarga de tarefas, tendo em vista que o cargo de conselheiro exige tempo, dedicação e disponibilidade. Uma consulta prévia torna-se relevante nesse caso, havendo concordância de ambas as partes. Outra limitação encontrada na pesquisa foi referente as funções específicas designadas pelo gestor municipal a serem cumpridas

no CMAS pelos profissionais de Serviço Social. Foi possível constatar com o estudo que para a maioria dos participantes, o gestor não designa funções específicas a serem cumpridas no CMAS. Entretanto, alguns profissionais elucidam que o cumprimento de normas e o repasse de informações aos usuários da política faz parte de suas funções enquanto conselheiros governamentais. No contexto dessas funções designadas, foram poucos os profissionais que abordaram as divergências e impasses que se apresentam nesse espaço participativo, o que demonstra uma fragilidade nessa representação, tendo em vista que a elaboração de diagnósticos, o planejamento e a avaliação devem sempre ser priorizados, uma vez que essas responsabilidades competem à gestão.

Além desses fatores, também foi possível verificar que os assistentes sociais têm consciência da importância das legislações específicas da profissão, tanto para o desenvolvimento de seu trabalho, quanto para a sua atuação enquanto conselheiro municipal. Os profissionais compreendem que esta bagagem de conhecimento pode contribuir auxiliando e subsidiando sua atuação profissional no conselho. O repasse das informações aos usuários da política também foi trazido como uma das responsabilidades cabíveis ao profissional de Serviço Social, o que demonstra comprometimento ético com os princípios da profissão. Entretanto, o fato de ser um profissional assalariado e inserir-se nessa relação contraditória capital *versus* trabalho, muitas vezes funciona como um freio a atuação profissional e por esse motivo oferece limitações.

Suprir as demandas que chegam ao conselho e contribuir para a participação da população nas decisões institucionais, trazendo os usuários para a cena política também se torna primordial. Alcançar esses preceitos representa ir ao encontro ao que está disposto no Projeto Ético-Político da profissão. Essa característica foi identificada pelos profissionais pesquisados, demonstrando assim comprometimento por parte dos mesmos.

O entendimento acerca da participação social pelos assistentes sociais também foi trazido nessa pesquisa. Com os dados obtidos foi possível identificar algumas fragilidades referentes a esse conceito na concepção dos profissionais. Como já apontado, a perspectiva de participação deve ser orientada diretamente aos princípios da legislação profissional, ou seja, conforme o Código de Ética Profissional de 1993, a participação deve orientar-se para a “Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida”. Verifica-se que os profissionais compreendem

a necessidade da participação, entretanto, foram encontradas algumas fragilidades em suas concepções. A perspectiva política desse trabalho foi justamente discutir como a riqueza socialmente produzida pode atender as necessidades sociais. Foram trazidas pelos assistentes sociais questões referentes à deliberação, envolvimento e correlação de forças, o que é relevante para essa pesquisa, tendo em vista que todos esses processos perpassam o conselho. Entretanto, os profissionais que citaram diversas vezes o Código de Ética, distanciaram-se um pouco da concepção trazida nesta lei ao relatarem seus conceitos.

Além disso, também foram apontadas algumas lacunas nas falas dos participantes sobre o que é ser representante do gestor no CMAS. Compreende-se com o estudo que os profissionais têm consciência da importância do papel do representante da gestão, que não é somente limitar-se a exercer funções burocráticas e sim ir mais além. Entretanto, apesar da compreensão dos sujeitos sobre a necessidade de seu trabalho nesse espaço, constatou-se na pesquisa uma certa dificuldade em conceituar o que é ser representante do gestor. Em alguns momentos, na concepção dos profissionais, ser representante do gestor no conselho não parece se diferenciar do representante da sociedade civil. Esse fato demonstra falta de clareza por parte dos sujeitos pesquisados sobre o papel que assumem na representação da gestão.

Apesar de paritário, a divisão de responsabilidades no conselho nem sempre ocorre de forma igualitária. Com isso, ratifica-se mais uma vez a importância da luta pela construção de uma gestão pública participativa, que seja “capaz de fundir participação com decisão, execução, avaliação e controle, fazendo com que suas operações básicas fiquem articuladas, alimentando-se umas às outras”, conforme aponta Nogueira, (2005, p.151). Cabe ao profissional de Serviço Social contribuir nesse processo.

A gestão participativa opera para além do formal e do burocrático: busca ter iniciativa e criatividade para produzir resultados efetivos, ou seja, resultados que não se limitem ao administrativo e que estejam, portanto, abertos à transformação social. Na medida em que se preocupa com resultados substantivos, não com ajustes e ganhos contábeis, precisa concentrar energias no social, isto é, no estabelecimento de patamares dignos e justos de distribuição de renda, de inclusão. (NOGUEIRA, 2005, p.148).

Com o estudo realizado, também foi possível constatar que os assistentes sociais representantes do gestor no CMAS compreendem que por ser um espaço institucional de democracia, o conselho apresenta contradições e limitações. Porém, apesar desses preceitos, os profissionais têm consciência da necessidade e da importância do assistente social ocupar esse espaço participativo de forma ética e comprometida com os princípios da profissão. Conforme Iamamoto, (2007, p.193):

Orientar o trabalho nos rumos aludidos requisita um profissional culto, crítico e capaz de formular, recriar e avaliar propostas que apontem para a progressiva democratização das relações sociais. Exige-se para tanto, compromisso ético-político com os valores democráticos e competência teórico-metodológica na teoria crítica em sua lógica de explicação da vida social. Estes elementos, aliados à pesquisa da realidade, possibilitam decifrar as situações particulares com que se defronta o assistente social no seu trabalho, de modo a conectá-las aos processos sociais macroscópicos que as geram e as modificam. Mas requisita, também, um profissional versado no instrumental técnico-operativo, capaz de potencializar as ações nos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladora da participação dos sujeitos sociais nas decisões que lhe dizem respeito, na defesa de seus direitos e no acesso aos meios de exercê-la.

Cabe trazer ao finalizar este trabalho a importância desse estudo na atualidade. Apesar dos conselhos se constituírem nos dias atuais em mais um espaço de atuação profissional do assistente social, o exercício profissional nesse novo lócus ocupacional ainda carece de estudos e reflexões mais aprofundadas. Certamente, um dos objetivos desse trabalho foi trazer, a partir dessa análise, contribuições para os profissionais que têm ocupado a posição da gestão nos conselhos. Cabe ratificar ainda que este trabalho enfrentou alguns desafios, que se estenderam desde a coleta dos dados até a finalização da pesquisa, sendo um destes desafios, produzir conhecimento sobre um tema que ainda carece de referenciais teóricos.



## REFERÊNCIAS

ABEPSS. 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, nov. de 1996. Disponível em: <[http://www.cressrs.org.br/docs/Lei\\_de\\_Diretrizes\\_Curriculares.pdf](http://www.cressrs.org.br/docs/Lei_de_Diretrizes_Curriculares.pdf)>.

ABRAMIDES, M.B.C.; CABRAL, M.S.R. **O novo sindicalismo e o serviço social:** trajetória e processos de luta de uma categoria: 1978-1988. São Paulo: Cortez, 1995.

ALVES, G. L. **Controle social: expressão do reformismo conservador ou da luta pelo fortalecimento da democracia.** Tese (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

AMMANN, S. B. **Participação Social.** 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

\_\_\_\_\_. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1982.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: **Experiências nacionais de participação social.** AVRITZER, L. (Org.). São Paulo: Cortez, 2009. (Democracia participativa).

BAPTISTA, M.V. A participação como valor e como estratégia de ação do Serviço Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n°25, ano VIII, São Paulo, Cortez, dezembro de 1987.

BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa.** Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo, Ática, 1998.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** (tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Paz e Terra, 2000. (pensamento crítico, 63).

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.). Vários Colaboradores. Obra em 2v.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. (tradução de Carlos Nelson Coutinho: apresentação de Celso Lafer – Nova Ed. – Rio de Janeiro, Elsevier, 2004. – 9º reimpressão.

BORBA, J., LUCHMANN, L.H.H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, nº2, v.2, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www2.pucpr.br>.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 44ª edição, atualizada e ampliada, 2010.

BRASIL, Controladoria Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTematicas.asp>. Acesso em: 26/11/2014.

BRASIL. Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8662/93 De regulamentação da Profissão de Assistente Social. In: Coletânea de Leis: revista e ampliada (CRESS 10º região), 2005.

BRASIL, Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. NOB/SUAS, 2005.

BRASIL. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. NOB-RH/SUAS, 2006.

BRASIL. Resolução nº 237 de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS>. Acesso em 14/03/2015.



BRAVO, M. I. S. **Serviço Social e Reforma Sanitária: lutas sociais e práticas profissionais**. Rio de Janeiro, Cortez editora, 1996.

\_\_\_\_\_. O significado político e profissional do Congresso da Virada para o Serviço Social brasileiro. In: **Revista Serviço Social & Sociedade: O Congresso da Virada e os 30 anos da Revista**. V. 100, São Paulo, Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. CFESS/ABEPSS, 2012.

\_\_\_\_\_; MATOS, M. C. Projeto Ético-Político do Serviço Social e sua relação com a Reforma Sanitária: elementos para o debate. In: **Serviço Social e saúde: Formação e trabalho profissional**. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2007.

BURGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E., TATAGIBA, L. (Orgs.) In: **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

CALVI, K. U. **Serviço Social e Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos: contradição entre o Projeto Ético-Político e a condição de assalariamento**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Política Social) Universidade Federal do Espírito Santo, 2007.

CAMPOS, E. Usuários da assistência social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). In: **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a LOAS**: São Paulo: Veras Editora, 2012. – (Coleção coletâneas).

CARTAXO, A. M, MANFROI, V. M., SANTOS, M. T. Formação continuada: implicações e possibilidades no exercício profissional do assistente social. **Revista katálysis** vol.15 n°.2 Florianópolis July/Dec. 2012.

CFESS: Código de Ética Profissional do assistente social de 1947.  
Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_1947.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1947.pdf)>.  
Acesso em 12/05/2014.

CFESS: Código de Ética Profissional do assistente social de 1965.  
Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_1965.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1965.pdf). Acesso em 12/05/2014.

CFESS: Código de Ética Profissional do assistente social de 1975.  
Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_1975.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1975.pdf). Acesso em 12/05/2014.

CFESS: Código de Ética Profissional do assistente social de 1986.  
Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_1986.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1986.pdf). Acesso em 30/01/2015.

CFESS: Código de Ética Profissional do Assistente Social de 1993. In: Coletânea de Leis: revista e ampliada (CRESS 10º região), 2005.

CFESS (org). O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito. Seminário Nacional, 2008. Brasília, 2011.

CFESS. Parâmetros da atuação do Assistente Social na saúde. 2009.

CFESS. Parâmetros da atuação do Assistente Social na política de Assistência Social. 2011.

CFESS. Subsídios para a atuação de assistentes sociais na Política de Educação, 2013.

CFESS. Atuação de assistentes sociais no Sociojurídico: subsídios para reflexão, 2014.

CORREIA, M. V. **Desafios para o controle social:** subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

COUTINHO, C. N. **Contra a Corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. 2.ed.rev. e atual: Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. 3.ed. São Paulo, Cortez, 2008b.

COUTO, B. R. O sistema único de assistência social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil.** Brasília. Jun. de 2009.

DINIZ, T. M. G. Sobre a participação: desafios para o ser exercício na atualidade. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). In: **Assistência Social e filantropia:** cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a LOAS: São Paulo: Veras Editora, 2012. – (Coleção coletâneas).

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

\_\_\_\_\_. Conselhos de direitos e intervenção profissional do Serviço Social. In: **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos:** desafios atuais. São Paulo: Cortez, 2012.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaios de interpretação sociológica. Prefácio de José de Souza Martins. 5.ed. São Paulo: Globo, 2005.

FILHO, R. S. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública no Brasil.** Tese (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

GALLOTTI, M. A. M. **O conselho municipal de assistência social de Canoinhas/SC na construção de uma nova institucionalidade pública e democrática.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. (tradução de Carlos Nelson Coutinho).

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**, volume 3; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3º Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GUERRA, Y. A pós-graduação em Serviço Social no Brasil: um patrimônio a ser preservado. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 11, n.22, p.125-158, jul./dez.2011.

GUIMARÃES, J. R. Culturas brasileiras de participação democrática. In: **Experiências nacionais de participação social**. AVRITZER, L. (Org.). São Paulo: Cortez, 2009. (Democracia participativa).

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 9.ed. São Paulo, Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. As dimensões Ético-Políticas e Teórico-Metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. In: **Serviço Social e saúde: Formação e trabalho profissional**. 2.ed.São Paulo, Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 40.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IANNI, O. **O ciclo da Revolução Burguesa**. Petrópolis, Vozes, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=42&search=santa-catarina>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

KRUGER, T. R. **Os fundamentos ideo-políticos das Conferências Nacionais de Saúde**. Tese (Programa de Pós – Graduação em Serviço Social UFPE), Recife, 2005.

\_\_\_\_\_. Participação da comunidade: 20 anos de diretriz constitucional. In: **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, n° 8 (2):75-90, 2008. Disponível em: <http://www.uepg.br/emacipação>.

\_\_\_\_\_. **As conferências de saúde e os planos municipais de saúde: considerações sobre o significado da participação popular em Santa Catarina.** Florianópolis: DIOESC, 2012.

LEAL, M. C. P. **O controle social no Sistema Único de Saúde: atuação dos Conselheiros no Conselho Municipal de Saúde de Picos – PI.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

MANFROI, V. et al. **A realidade profissional dos assistentes sociais de Santa Catarina:** Mercado de trabalho, exercício e formação profissional. Relatório final da pesquisa. Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

MARTINELLI, M. L. **Serviço social:** identidade e alienação. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MARTORANO, L. C. **Conselhos e democracia:** em busca da socialização e da participação. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MONNERAT, G. L., SOUZA, R. G. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

MONTANO, C. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de proteção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MORONI, J. A. O direito a participação no governo Lula. In: **Experiências nacionais de participação social.** AVRITZER, L. (Org.). São Paulo: Cortez, 2009. (Democracia participativa).

NETTO, J. P. Notas sobre democracia e transição socialista. A redefinição da democracia. In. **Democracia e transição socialista.** Belo Horizonte. Oficina de Livros. 1990.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social:** uma análise do serviço social no Brasil pós 64. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. A construção do Projeto Ético - Político do Serviço Social. In: **Serviço Social e saúde:** Formação e trabalho profissional. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. III CBAS: algumas referências para a sua contextualização. In: Serviço Social & Sociedade: O Congresso da Virada e os 30 anos da Revista. In: **Revista Serviço Social & Sociedade: O Congresso da Virada e os 30 anos da Revista.** V. 100, São Paulo, Cortez, 2009.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx.** 1.ed. São Paulo: Expressão popular, 2011.

NEVES, A. V. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, E., TATAGIBA, L. (Orgs.) In: **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

NEVES, A. V., SANTOS, C. O. V., SILVA, S. H. Conselhos Municipais de Assistência Social: novas competências para o trabalho do assistente social. In: **Revista katálysis** vol.15 n°.2 Florianópolis July/Dec. 2012.

NHS AMBIENTAL. Disponível em: <http://www.nhsambiental.com.br/>.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOSSWITZ, J. **A ação profissional do assistente social nos conselhos municipais de políticas públicas: uma análise na região da AMPLA-SC.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social), Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

OLIVEIRA, E. S. **Controle social: tensões entre o conselho de assistência social e o governo municipal de Foz do Iguaçu no processo de gestão da Política de Assistência Social no período de**

**2005-2008.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social), Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social na América Latina: teses, contextos e dilemas. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). In: **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a LOAS: São Paulo: Veras Editora, 2012. – (Coleção coletâneas).**

PAIVA, B. A.; SALES, M. A. A nova Ética Profissional: práxis e princípios. In: **Serviço Social e ética: convite a uma nova práxis. 7.ed.** São Paulo, Cortez, 2006.

PASTOR, M. **A democratização da gestão da Política de Assistência Social em Londrina/PR no período 2001-2004: a ampliação do acesso e da participação.** Tese (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

PAULA, R. F. S. Estado, gestão pública e elementos condicionantes das metamorfoses na política de assistência social brasileira. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). In: **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a LOAS: São Paulo: Veras Editora, 2012. – (Coleção coletâneas).**

PEREIRA, L, C, B. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública** 34(4), julho 2000: 55-72. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81RefGerenc1995-INA.pdf>. Acesso em 25/02/2015.

PEREIRA, P. **Política social: temas e questões.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n°112, p.729-753. São Paulo, Cortez, out./dez., 2012.

PINHEIRO, M. M. B.; PAULA, R. F. S. Controle social no Brasil pós-SUAS: tendências e perspectivas. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). In: **Assistência Social e filantropia: cenários**

contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a LOAS: São Paulo: Veras Editora, 2012. – (Coleção coletâneas).

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 3.ed. São Paulo, Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: **Serviço Social e saúde: Formação e trabalho profissional**. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. CFESS/ABEPSS, 2012.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº. 25. Ano 9, jun. 1994. P. 26-37 Disponível em:  
[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=212:rbc-25&catid=69:rbc&Itemid=399](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=212:rbc-25&catid=69:rbc&Itemid=399)

SANTOS, W. G. SANTOS. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SILVA, V. R. Controle social de políticas públicas. Uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. O. (Orgs.). In: **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo, Paulus, 2007.

SILVEIRA, L. R. **O Serviço Social e o controle social na saúde: uma análise sob a perspectiva dos assistentes sociais**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2013.

SIMIONATTO, I. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.



SOARES, E. S. **Limites e possibilidades do controle social democrático: O Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul (CEAS/RS) em perspectiva.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008).

SOUBHIA, A. P. C. **A dinâmica entre governo e sociedade civil na gestão da assistência social: uma década de ação do Conselho Municipal de Assistência Social em Bauru.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social), 2006.

SOUZA, M. L. S. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TRIVINOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, A. M. **A prática do Serviço Social:** cotidiano, formação e alternativas na área da saúde. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2006, p. 21-39.

YOUNG, I. M. Representação política, identidades e minorias. In: **Revista Lua Nova,** São Paulo, 67: 139-190, 2006.



## ANEXOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
SANTA CATARINA - UFSC



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** Os Assistentes Sociais nos Conselhos Municipais de Assistência Social como representantes do gestor

**Pesquisador:** Tânia Regina Krüger

**Área Temática:**

**Versão:** 3

**CAAE:** 32994214.2.0000.0121

**Instituição Proponente:** Universidade Federal de Santa Catarina

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 763.258

**Data da Relatoria:** 25/08/2014

#### Apresentação do Projeto:

O estudo intitulado "Os Assistentes Sociais nos Conselhos Municipais de Assistência Social como representantes do gestor" trata-se de um projeto de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC que visa "conhecer e analisar a atuação do assistente social representante do órgão gestor nos conselhos municipais de assistência social de 7 macrorregiões de SDR (Secretaria de Desenvolvimento Regional) do Estado de Santa Catarina". Os dados serão coletados através de entrevistas e grupo focal, perfazendo um total de 20 participantes. Critérios de inclusão- assistentes sociais vinculadas aos conselhos municipais de assistência social como representante do gestor de 7 macrorregiões de SDR, entre os anos de 2010 e 2014.

#### Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Conhecer e analisar a atuação do assistente social representante do órgão gestor nos conselhos municipais de assistência social de 7 macro regiões de SDR do estado de Santa Catarina.

Objetivos Secundários:

- Identificar nas bases sócio-históricas do Serviço Social e no Projeto Ético-Político elementos para a participação dos profissionais nos espaços políticos de decisão sobre as políticas sociais;
- Caracterizar e refletir sobre o exercício profissional do assistente social no conselho municipal

**Endereço:** Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima  
**Bairro:** Trindade **CEP:** 88.040-900  
**UF:** SC **Município:** FLORIANOPOLIS  
**Telefone:** (48)3721-9206 **Fax:** (48)3721-9696 **E-mail:** cep@reitoria.ufsc.br

Continuação do Parecer: 763.258

de assistência social; Verificar as ações desenvolvidas pelo assistente social no conselho municipal de assistência social;

- Identificar as potencialidades, os limites e desafios que o profissional de Serviço Social tem enfrentado para atuação no conselho municipal de assistência social enquanto representante do gestor.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Foi feita a previsão de riscos do estudo e mencionadas as medidas tomadas para minimizá-los.

No que se refere aos benefícios do estudo observa-se que os mesmos incluem "aprimorar a discussão e o debate sobre o processo que envolve a participação e atuação do assistente social que representa a gestão nos conselhos de direitos e políticas sociais. Além disso a publicação dos resultados da pesquisa em artigos científicos poderão servir para aprimorar o conhecimento dos profissionais de Serviço Social que atuam nos espaços participativos no estado de Santa Catarina".

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Trata-se de pesquisa relevante, bem delineada, que poderá trazer benefícios tanto para a área em questão como para a sociedade como um todo.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Todas solicitações feitas no Parecer Consubstanciado anterior foram atendidas: no TCLE foi mencionada a Resolução 466/12 (ao invés da 196/96, já revogada).

**Recomendações:**

Não há.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

De acordo com o acima exposto o projeto "Os Assistentes Sociais nos Conselhos Municipais de Assistência Social como representantes do gestor" deve ser considerado APROVADO.

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Endereço: Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima  
Bairro: Trindade CEP: 88.040-900  
UF: SC Município: FLORIANÓPOLIS  
Telefone: (48)3721-9206 Fax: (48)3721-9696 E-mail: cep@reitoria.ufsc.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
SANTA CATARINA - UFSC



Continuação do Parecer: 763.258

FLORIANOPOLIS, 25 de Agosto de 2014

---

**Assinado por:**  
**Washington Portela de Souza**  
**(Coordenador)**



## APÊNDICES



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO  
SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

Prezado(a) Sr (a)

Meu nome é Cristiane Machado, aluna do mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e estou realizando uma pesquisa sobre o exercício profissional dos assistentes sociais que representam os gestores nos Conselhos Municipais de Assistência Social, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Tânia Regina Kruger.

Você foi selecionado (a) e está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada: **Os Assistentes Sociais nos Conselhos Municipais de Assistência Social como representantes do gestor**. Tal pesquisa tem como objetivo geral conhecer e analisar a atuação do assistente social representante do órgão gestor nos Conselhos Municipais de Assistência Social. Vale salientar que conhecer a atuação do assistente social como representante do gestor no CMAS é de grande relevância, principalmente nos dias atuais, onde este profissional pode contribuir com seu conhecimento e tem sido designado de maneira crescente a representar o gestor neste Colegiado. Para a coleta de dados, a pesquisa fará uso de formulários. Os formulários serão aplicados para assistentes sociais que representam o gestor nos Conselhos de Assistência Social de municípios sede de Secretaria de Desenvolvimento Regional - SDR - de Santa Catarina escolhidos aleatoriamente de modo a contemplar várias regiões do estado.

A presente pesquisa de campo **terá duração de 2 meses**. Suas respostas serão tratadas de forma **anônima e confidencial**, isto é, em nenhum momento será divulgado o seu nome em qualquer fase do estudo, a não ser que seja expressamente autorizado por você. Os resultados serão apresentados em conjunto, não sendo possível identificar os indivíduos que dele participaram, a não ser, ainda, que você explicitamente assim o deseje. As pessoas, por acaso, referidas

durante o preenchimento dos formulários, também terão suas identidades mantidas em sigilo. Os dados coletados serão utilizados apenas nesta pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou publicações científicas. A sua participação é **voluntária**, isto é, a qualquer momento você pode recusar-se responder qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição. Com relação aos riscos, de acordo com a Resolução N° 466, de 12 de dezembro de 2012, toda pesquisa com seres humanos envolve risco em tipos e gradações variados. Como este trabalho envolverá formulários, trata-se de um projeto com risco mínimo ou inexistente. Como forma de evitar qualquer risco, os procedimentos indicados acima, serão rigorosamente respeitados e seguidos.

Os formulários serão enviados via internet (e-mail), e posteriormente, será realizada a análise dos dados recebidos. Você não terá nenhum custo ou quaisquer compensações financeiras. Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone/ e-mail do pesquisador principal, do orientador e do Comitê de Ética e Pesquisa da UFSC, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento. Esse projeto foi aprovado pelo CEPESH UFSC, sob o número de protocolo: **32994214.2.0000.0121**.

Eu \_\_\_\_\_ abaixo assinado  
(a) concordo em participar voluntariamente desta pesquisa. Declaro que li e entendi todas as informações referentes a este estudo e que todas as minhas perguntas foram adequadamente respondidas.

\_\_\_\_\_  
(Nome do entrevistado)

\_\_\_\_\_  
(assinatura)

\_\_\_\_\_  
(data)

\_\_\_\_\_  
(Nome do pesquisador)

\_\_\_\_\_  
(assinatura)

\_\_\_\_\_  
(data)

Responsáveis pela pesquisa:

( ) Desejo que os resultados sejam divulgados de forma anônima.

( ) Autorizo a publicação dos resultados com a indicação de minha identificação mediante revisão prévia do material a ser divulgado.



Assinatura do entrevistado \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

**Pesquisadora:** Cristiane Machado

Email: cristianecanez@hotmail.com

**Orientadora:** Tânia Regina Kruger

Email: tania.kruger@ufsc.br

**Contato CEPESH UFSC:** (48) 3721-9206

Email: cep.propesq@contato.ufsc.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
 CENTRO SOCIOECONÔMICO  
 PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO  
 SOCIAL  
 MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**PESQUISA: Os assistentes sociais nos Conselhos Municipais de  
 Assistência Social como representantes do gestor**  
**Pesquisadora – Cristiane Canez Machado**  
**Orientadora – Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Tânia Regina Kruger**  
**Agosto de 2014**

### **Formulário de pesquisa**

Formulário de pesquisa com assistentes sociais que representam a gestão  
 nos conselhos municipais de assistência social das macrorregiões do  
 estado de Santa Catarina.

1 – Sexo

Masculino

Feminino

2 – Idade \_\_\_\_\_

3 – Universidade de graduação em Serviço Social \_\_\_\_\_  
 Ano de formação \_\_\_\_\_

4 – Pós-Graduação  Sim  Não

5 – Se sim, nome do curso: \_\_\_\_\_  
 Instituição \_\_\_\_\_ Ano de conclusão \_\_\_\_\_

6 – Local de trabalho?

Tempo de trabalho neste local?

Período de gestão:

Função que exerce?

7 – Relate brevemente sua trajetória profissional

8 – Relate brevemente sua trajetória de participação em Conselhos de direitos e políticas sociais (cidades, quais conselhos, segmento que representou e períodos de participação).

9 – Como foi sua indicação enquanto assistente social para ser representante do gestor no CMAS? Data.

10 – Que funções você tem desempenhado no CMAS como representante do gestor?

11 – O gestor lhe designa funções específicas para cumprir no CMAS enquanto representante deste?

12 – Como você avalia seu trabalho de assistente social enquanto representante do gestor?

13 – Como avalia seus conhecimentos de gestão da política de assistência social enquanto representante da gestão?

14 – Enquanto representante da gestão, você considera que sua atuação tem contribuído para atender as demandas que chegam ao conselho? De que forma?

15– Enquanto representante da gestão, de que forma você contribui para a participação da população nas decisões institucionais?

16 – O que você entende por participação?

17 – Para você, o que é ser representante do gestor no conselho municipal de assistência social?

18 – Qual sua avaliação do Serviço Social estar ocupando com frequência a função e representante do gestor nos CMAS?