

**Universidade Federal de Juiz de Fora
Faculdade de Serviço Social
Mestrado em Serviço Social**

Marco Aurélio Costa Perdigão

**SERVIÇO SOCIAL E ESPAÇOS CONSELHISTAS:
O que é possível? A experiência profissional nos Conselhos Municipais
de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço-MG.**

Juiz de Fora

2010

Marco Aurélio Costa Perdigão

**SERVIÇO SOCIAL E ESPAÇOS CONSELHISTAS:
O que é possível? A experiência profissional nos Conselhos Municipais
de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço – MG.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Duriguetto.

**Juiz de Fora
2010**

Perdigão, Marco Aurélio Costa.

Serviço social e espaços conselhistas : o que é possível? A experiência profissional nos Conselhos Municipais de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço – MG / Marco Aurélio Costa Perdigão. – 2010.
154 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)—Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.

1. Assistência social – Minas Gerais. 2. Política social – Minas Gerais. 3. Serviço social – Minas Gerais. I. Título.

CDU 364.3:304(815.1)

Marco Aurélio Costa Perdigão

**SERVIÇO SOCIAL E ESPAÇOS CONSELHISTAS:
O que é possível? A experiência profissional nos Conselhos Municipais
de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço – MG.**

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora nomeada pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Profa. Dra. Maria Lúcia Duriguetto (orientadora)

Prof. Dr. Marcelo Braz Moraes dos Reis

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

A Ana Paula pelo
amor, apoio e
dedicação
inestimáveis, a
meus pais pelo
amor, exemplo e
incentivo, a meus
irmãos pelo apoio e
amizade e a minha
filha, Isabela, e aos
sobrinhos (Duda e
Guga) por
mostrarem, com a
sinceridade e
inocência de
criança, que é
possível ser feliz...

AGRADECIMENTOS

“Você não sabe
O quanto eu caminhei
Prá chegar até aqui
Percorri milhas e milhas
Antes de dormir
Eu nem cochilei
Os mais belos montes
Escalei
nas noites escuras[...]”

Cidade Negra

Não poderia ser diferente ilustrar este momento com a música “A Estrada”, pois foi justamente na estrada que se iniciou mais uma página do meu roteiro de vida. Também não poderia esquecer de pessoas tão especiais que precisam ser mencionadas, pois fizeram parte dessa história. Tudo começou com um percurso semanal de aproximadamente 950 KM (Ipatinga – Juiz de Fora – Ipatinga) pelas “belas, seguras e conservadas estradas de Minas”, sempre na companhia das minhas amigas de turma, Angelita e Érica que, além do revezamento na condução do veículo, revezávamos as leituras de alguns textos. Esporadicamente, contávamos com a presença da Ana (presença marcada sempre por emoções, troca de pneus, etc.). Vocês são exemplos de força de vontade e comprometimento, agradeço pela amizade e pelo companheirismo.

Agradeço também a meus *amigos de turma do Mestrado* pelos debates realizados em sala de aula, essa troca recíproca foi importante para obtermos o amadurecimento intelectual e humano. “Essa turma é inesquecível”. Preciso agradecer de forma especial a meu amigo de turma *Wesley*, o garoto do MOC, que compartilhou a mesma morada na bela cidade de Juiz de Fora, e meu amigo *Pitico*, pelo ser humano fantástico. Vocês são meus eternos amigos, obrigado pelo apoio e amizade.

Aos *professores do programa*, pela riqueza das informações e por mostrarem que “educar não é encher uma vasilha vazia, mas acender uma luz”.

A *minha professora orientadora Malu*, pela dedicação, incentivo, competência e rigor teórico na condução do trabalho. Você é minha eterna mestra.

Um agradecimento especial ao *professor Rodrigo de Souza Filho*, pela dedicação, disponibilidade e contribuição com seus conhecimentos sempre de suma relevância.

Ao *professor Marcelo Braz*, pelas contribuições indispensáveis na construção dessa pesquisa, pelos seus apontamentos na banca de qualificação e pelo referencial teórico produzido para o Serviço Social.

Aos *assistentes sociais* que se dispuseram a participar da pesquisa com suas observações e críticas, muito obrigado por essa interação tão importante.

Agradeço também aos meus *amigos de trabalho do Serviço Social - GEX. TEO. (Marcão, Kennedy, Vitão, Junior, Ana Laura, Nessa e Mari)* pelo apoio, incentivo e luta cotidiana. Vocês são exemplos de comprometimento ético político e por acreditarem na transformação.

Mas uma vez agradeço a *minha família*, meu sustentáculo são vocês.

Obrigado, *meu DEUS*, por me proporcionar muitas alegrias e poder dividir com meus verdadeiros amigos essa conquista.

Obrigado, a todos os *personagens* desta história. Vocês são inesquecíveis!!!

“Compreender não consiste em
elencar dados. Mas em ver o
nexo entre eles e em detectar a
estrutura invisível que os
suporta. Esta não aparece.
Recolhe-se num nível mais
profundo. Revela-se através
dos fatos. Descer até aí através
dos dados e subir novamente
para compreender os dados: eis
o processo de todo o verdadeiro
conhecimento”.

Leonardo Boff

RESUMO

O presente estudo objetiva analisar a intervenção profissional do Serviço Social nos Conselhos Municipais de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço – MG. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no cenário político brasileiro, uma nova dimensão para a efetivação dos preceitos democráticos, ou seja, a criação dos conselhos de direitos que permitem à sociedade civil participar diretamente da criação e condução das políticas públicas. Os incisos I e II do artigo 204 da CF/88 impõem o novo modelo para a condução da assistência social como direito do cidadão e como política de seguridade social. Fica assegurada uma gestão descentralizada e participativa da política, garantindo a possibilidade de democratizar os processos necessários ao cumprimento da lei maior. Com a regulamentação da Lei 8.742/93 (LOAS), o desenho ganha contornos mais nítidos no sentido de imprimir a participação da sociedade na formulação e controle das ações em todos os níveis de governo. Esse espaço concorreu para a diversificação e o alargamento de demandas para o trabalho do assistente social. Essas demandas e atividades podem ser desenvolvidas pelos assistentes sociais enquanto conselheiros ou assessor/consultor. O exercício profissional presente nos espaços conselhistas, pautado por uma inserção norteada pelo projeto ético político do Serviço Social, pode contribuir para construção dos interesses da classe trabalhadora e, concomitantemente, denunciar ações que restringem a constituição e implementação de políticas sociais universais, de qualidade e que não agregam práticas participativas e democráticas na gestão e execução. Tal estudo não tem a intenção de estabelecer um romantismo na intervenção do Serviço Social nos espaços conselhistas, muito menos de desconsiderar as necessárias problematizações políticas e teóricas na compreensão das atribuições, limites e possibilidades que cercam este lócus e o exercício profissional.

Palavras-Chave: Políticas Sociais. Serviço Social. Conselhos de direitos.

ABSTRACT

The present study focus on the analysis of Social Service Professional intervention in the councils of Vale do Aço – MG's metropolitan region cities. The Federal Constitution of 1988 has established a new dimension for promoting the democratic concepts in Brazilian political scenario, in other words, the creation of the councils of right that allow the civil society to directly participate in the creation and conduction of public politics. The 204 clause, items I and II, of the Federal Constitution of '88 impose a new model for the conduction of the social assistance as a right for the citizen and as politics of social security. It is assured a decentralized and participatory management of the politics, guaranteeing the possibility to democratize the necessary processes to the fulfillment of the major law. With the regulation of the Law 8.742/93 (LOAS), the picture gains clearer contours in the sense of impressing the participation of the society in the elaboration and control of the actions in all government levels. This situation has concurred for the diversification and the widening of demands for the work of the social assistant. These demands and activities can be developed by the social assistants as council members or consulting advisors. The actual professional practice in the council members field, lined by an insertion guided through the ethical-political project of the Social Service, can contribute concomitantly for the construction of the working class interests and to denounce actions that restrict the constitution and implementation of universal social politics of quality and actions that do not add practical democratic participation in the management and execution. This study does not intend to establish romanticism in the Social Service intervention in councilists spaces, nor to ignore the necessary political and theoretical problems concerning the understanding of the attributions, limits and possibilities surrounding this locus and the professional practice.

Keywords: Social Policies. Social Service. Board of rights.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	21
2.1 A ordem dos monopólios e a Política Social	22
2.2 A mundialização da economia: O capital financeiro.....	30
2.3 O projeto neoliberal e suas implicações na Política Social.....	33
2.4 Política de Assistência Social: O caso brasileiro.....	40
2.4.1 A institucionalização da assistência social no Brasil.....	41
2.4.2 A assistência social enquanto política social pública.....	53
2.4.2.1 O governo Lula e o Sistema Único de Assistência Social-SUAS.....	57
3. SERVIÇO SOCIAL E ESPAÇOS CONSELHISTAS: REFLEXÕES TEÓRICAS ACERCA DOS LIMITES, POSSIBILIDADES E DESAFIOS	66
3.1 A apreensão teórica sobre democracia.....	66
3.2 Reflexões acerca do controle social e participação.....	78
3.3 O debate teórico acerca dos espaços conselhistas.....	86
3.4 A institucionalização do Serviço Social e suas condições sócio-históricas..	93
3.5 A dimensão ídeo-política da intervenção do assistente social nos espaços conselhistas.....	99
4. CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO: UM OLHAR CRÍTICO ACERCA DA INTERVENÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL	103
4.1 A investigação empírica: natureza e procedimentos metodológicos.....	103
4.2 As concepções políticas, sociais e ideológicas dos assistentes sociais acerca da política social/assistência social.....	105
4.3 Limites, possibilidades e desafios: a apreensão dos assistentes sociais acerca da dinâmica e funcionamento dos espaços conselhistas.....	112
4.4 As organizações não governamentais: a intervenção do assistente social e sua representatividade no espaço conselhistas.....	124
4.5 A intervenção do assistente social: A experiência profissional nos espaços conselhistas de assistência social.....	129
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
BIBLIOGRAFIA	145
APÊNDICE	150

1 INTRODUÇÃO

(...) Os que ainda são chamados de assistentes sociais constituem-se numa das categorias mais combativas e, por isso criativas, na política brasileira do último quartel de século. A categoria está em todos os conselhos de defesa e promoção de direitos sociais, numa incessante atividade. Deve-se dizer que sem os assistentes sociais a criação e a invenção de direitos no Brasil não teria conhecido os avanços que registra.

Francisco de Oliveira¹

O conteúdo desta epígrafe, que ilustra a introdução desta dissertação, do respeitado sociólogo Francisco de Oliveira, vem reforçar a importância teórico-prático que tal estudo propõe, porém não tem a intenção de estabelecer um romantismo na intervenção do Serviço Social nos espaços conselhistas, muito menos de desconsiderar as necessárias problematizações políticas e teóricas na compreensão das atribuições, limites e possibilidades que cercam este locus. Pelo contrário, vem demonstrar a importante participação do Serviço Social neste espaço face à dramática situação de exclusão do acesso a direitos. Yamamoto (2004a) afirma a importante necessidade de interagir a profissão e a realidade, pois entende-se que o Serviço Social não intervém apenas sobre a realidade, e sim na realidade.

Com essa apreensão, o presente trabalho compreende a análise conjuntural e as manifestações da questão social como partes constitutivas da

¹ Prefácio do livro Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos, de Elaine Rossetti Behring. (BEHRING, 2004, p.15).

configuração do trabalho do Serviço Social e não como pano de fundo. “O esforço está, portanto, em romper qualquer relação de exterioridade entre profissão e realidade, atribuindo-lhe a centralidade que deve ter no exercício profissional.” (IAMAMOTO, 2004a, p. 55).

O objeto da pesquisa é analisar a intervenção dos assistentes sociais que exercem representatividade e influência nos Conselhos Municipais de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço - MG². Uma das relevâncias teóricas desta proposta de pesquisa será a contribuição para se pensar elementos teórico-práticos para a discussão acerca da participação representativa nos espaços conselhistas, além de contribuir no debate acerca da intervenção profissional do Serviço Social nesses espaços no sentido de oferecer concepções para fazer “bom uso daquilo que foi conquistado”.

A escolha pela referente temática está relacionada à nossa experiência profissional na Prefeitura Municipal de Senhora do Porto³ – MG, no período compreendido de 2006 à 2009, como assistente social, sendo responsável pela implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e atuando, enquanto técnico, junto à Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social.

Mediante essa prática profissional surge uma reflexiva inquietação sobre a inserção do assistente social nos espaços conselhistas no que tange às possibilidades, desafios e limites do seu trabalho profissional, além da relevância de reconhecer a pesquisa e o caráter investigativo como itens essenciais na intervenção profissional.

O que se reivindica, hoje, é que a pesquisa se afirme como uma dimensão integrante do exercício profissional, visto ser uma condição para se formular respostas capazes de impulsionar a formulação de propostas profissionais que tenham efetividade e permitam atribuir materialidade aos princípios éticos-políticos norteadores do projeto profissional. Ora, para isso é necessário um cuidadoso conhecimento das situações ou fenômenos sociais que são objeto de trabalho do assistente social. (IAMAMOTO, 2004a, p. 56)

² No decorrer do trabalho será explicitada tal região.

³ Senhora do Porto – MG está localizado na região do vale do rio doce, distante 222 km de Belo Horizonte, tendo uma população de aproximadamente 3400 habitantes.

Em relação a essa inquietação investigativa supracitada, agrega-se a importância do fato desta temática obter um pequeno acervo publicado⁴ no interior do Serviço Social, ou seja, encontra-se uma gama de discussões referentes à institucionalização dos conselhos de direitos a partir da Carta Magna de 1988 e pouco se tem publicado acerca da intervenção profissional nesses espaços.

Para alcançar o objeto proposto de modo que seja possível agregar os elementos necessários para a compreensão do seu objeto, a dissertação está organizada em três capítulos.

No primeiro capítulo, o debate teórico está norteado por uma trajetória sócio-histórica acerca das políticas sociais e sua relação com o capital monopolista, enquanto uma estratégia gerenciada pelo Estado que a partir dessa organização, assume um atributo decisivo para a reprodução e garantia dos lucros capitalistas. O marco desta relação é a emergência do *Welfare State* em determinadas partes do mundo que, de forma estratégica, buscou garantir a continuidade e o progresso da acumulação burguesa, sendo esse processo demarcado pela luta de classes, compreendendo que os regimes de bem-estar social não seguiram um único modelo, mas foram forjados no palco das lutas sociais e políticas sob as condições específicas de cada país.

Retratamos ainda, os sinais de esgotamento e crise do *Welfare State* que foram respondidos objetiva e subjetivamente pelo capital com a reestruturação produtiva, a globalização e o projeto neoliberal. O capital expande sua face financeira incorporando grupos industriais associados às instituições financeiras (bancos, companhias de seguro, fundos de pensão etc.). Respostas que, de acordo com Yamamoto (2008, p. 21), impulsionam “a generalização das relações mercantis às mais recônditas esferas e dimensões da vida social, que afetam transversalmente a divisão do trabalho, as relações entre as classes e a organização da produção e distribuição de bens e serviços.”

Nesse capítulo problematiza-se também a trajetória da política de assistência social no cenário brasileiro, explicitada a mudança de status de tal

⁴ São poucos atores que têm enfatizado o trabalho dos assistentes sociais nos espaços conselhistas, a saber: Gomes (2000), Bravo et al. (2001), Bravo e Souza (2002), Correia (2005), Duriguetto (2004/2010).

política, que, de um arcabouço de ações espontâneas e voluntárias sob égide da moral, tornou-se política pública prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, além de serem retratadas as implicações do projeto neoliberal nas mesmas. Para um entendimento crítico sobre a temática da assistência social, foram utilizados três padrões de orientação sobre tal política social, sendo problematizado o padrão tradicional, o padrão neoliberal e o padrão democrático.

De acordo com Souza Filho (2003), o padrão tradicional apresenta como norte a lógica assistencialista, fisiológica, caritativa, enfim, um padrão típico da nossa república velha, agregado ao corporativismo do pós-30, estabelecido principalmente no âmbito da previdência social. O padrão neoliberal afirma-se como um padrão focalista e seletivo da política social. Por último o padrão democrático, marcado pela forma institucional, redistributivista, social democrata, orientado pelo universalismo de direitos, a ampliação e a garantia, por parte do Estado, da proteção e da promoção social. A tipificação desses padrões serviu como uma ferramenta metodológica para analisar as características e funcionalidades da política de assistência social no Brasil.

Para o desenvolvimento das temáticas e das análises supra-citadas respaldamos nas elaborações de autores como Netto (1992, 1999 e 2004); Vieira (2007); Behring e Boschetti (2006); Esping-Andersen (1991); Netto e Braz (2006); Antunes (1999); Behring (1998); Soares (2002); Anderson (1995); Laurell (2002); Filgueiras e Gonçalves (2007); Nogueira (2005); Souza Filho (2003); Mestriner (2008); Mota (2009); Yasbek (2004); Boschetti (2004).

O segundo capítulo trata dos limites, possibilidades e desafios da intervenção do Serviço Social nos espaços conselhistas. Evidenciamos os avanços no setor das políticas sociais preconizados na Constituição Federal de 1988, com respaldado na universalização de direitos, na descentralização político – administrativa e gestão democrática, contemplando a participação popular, como preconiza o artigo 204, incisos I e II;

(...) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social. (...) participação da população, por meio de organizações representativas, na

formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Iniciamos um debate acerca da ampliação dos espaços públicos de participação, a partir da criação dos Conselhos de Direitos, cuja função é deliberar e fiscalizar a execução de políticas públicas, opondo-se à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro. O processo de participação a ser efetivado no âmbito dos conselhos deve possibilitar o avanço nas práticas potencialmente democráticas, a fim de influenciar decisões políticas em favor dos interesses da população. Porém é necessário compreender e problematizar seus limites, é preciso saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que seus princípios inovadores se traduzam em práticas políticas no âmbito da gestão da coisa pública.

Diante de tais discussões, retratamos também as bases sócio-históricas de institucionalização do Serviço Social que, de acordo com Yamamoto e Carvalho (1996), é uma profissão que se constitui na dinâmica sócio-histórica das relações entre Estado e as classes sociais no enfrentamento da questão social. Sua necessidade histórica e seu significado social estão, assim, diretamente ligados às formas de enfrentamento da questão social, sendo o exercício profissional desenvolvido no campo contraditório de interesses e necessidades de classes sociais distintas e antagônicas.

Nessa perspectiva, tem-se que o Serviço Social emerge enquanto profissão vinculada à questão social e se insere na divisão social e técnica do trabalho, como categoria profissional demandada para intervir nas sequelas da questão social, advindas da contradição capital e trabalho, adquirindo assim legitimidade profissional.

A intervenção do assistente social, embora disponha de autonomia técnica e ética, não organiza autonomamente o processo de trabalho em que se insere. A organização e o cotidiano da atividade profissional dependem das condições institucionais, o que implica em situar e apreender o trabalho do assistente social para além da vontade e do desempenho individual do profissional, para inseri-lo na totalidade das condições e relações sociais nas quais se realiza.

O sujeito que trabalha não tem o poder de livremente estabelecer suas prioridades, seu modo de operar, acessar todos os recursos necessários, direcionar o trabalho exclusivamente segundo suas intenções, o que é comumente denunciado como o “peso do poder institucional”. Simultaneamente, o assistente social tem como base social de sustentação de sua relativa autonomia -, e com ela a possibilidade de redirecionar o seu trabalho para rumos sociais distintos daqueles esperados pelos seus empregadores -, o próprio caráter contraditório das relações sociais. Ou seja, nelas se encontram interesses sociais e antagônicos que se refratam no terreno institucional enquanto forças sociopolíticas em luta pela hegemonia e que podem ancorar politicamente o trabalho realizado.(IAMAMOTO, 2008, p. 422).

Com esse entendimento, discutimos sobre a intervenção do assistente social nos espaços conselhistas, demarcando seus limites, desafios e possibilidades. A criação dos conselhos contribuiu para a diversificação e a expansão de demandas para o trabalho do assistente social que, geralmente, estão inscritas nas atividades de implantação dos conselhos, capacitação de conselheiros, mobilização e organização popular para a formulação, gestão e avaliação de programas e serviços sociais, pesquisa e planejamento sociais, sendo essas realizadas nas condições de assessor/consultor ou conselheiro.

Os conteúdos apresentados nesse capítulo estão baseados em autores como Raichelis (2000a, 2000b); Gomes (2000a); Netto (1992, 1999a); lamamoto (2004a, 2004b, 1999, 2008); lamamoto e Carvalho (1996); Braz (2004); Duriguetto (2004, 2007, 2010); Coutinho (2002, 2007, 1997); Correia (2008); Brandão (1997); Souza Filho (2007); Nogueira (2005); Benevides (2003); Behring (1998); Tatagiba (2002); Wood (2003).

No terceiro capítulo, a discussão objetivou analisar os dados obtidos na pesquisa empírica⁵ mediante entrevistas com 11 assistentes sociais que possuem representatividade nos espaços conselhistas, seja como conselheiro ou como assessor/consultor. Os assistentes sociais entrevistados foram aqueles que possuem representatividade nesses espaços no período abrangente entre janeiro de 2008 a dezembro de 2009. Dos 11 profissionais entrevistados, 03 são técnicos responsáveis pela secretaria executiva dos

⁵ As questões mais detalhadas inerentes a pesquisa será explicitado no decorrer do trabalho (Capítulo 3, item 3.1)

conselhos de seus respectivos municípios, 04 assistentes sociais são conselheiros governamentais e 04 assistentes sociais são conselheiros não governamentais. Esse quantitativo de profissionais entrevistados corresponde a 73% dos assistentes sociais. Os Conselhos Municipais de Assistência Social pesquisados foram dos municípios de Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso.

A pesquisa está norteadada pelo materialismo dialético, o propósito desse percurso é conhecer a realidade, apreendendo seu movimento macro, contraditório e dinamizado. O conhecimento é a reprodução mental do movimento real, dessa forma o conhecimento é sempre aproximativo, jamais definitivo.

Conforme sintetiza Souza Filho (2003 p. 118)

A postura ontológica leva o sujeito a um processo contínuo de investigação para se apropriar do real em seus elementos mais complexos, entretanto, o sujeito nunca se apropriará do real enquanto tal, apenas conseguirá reproduzir idealmente o objeto tratado, pois a realidade está sempre em movimento e é sempre mais rica de que nossa capacidade de apreendê-la, pois o sujeito e os instrumentos utilizados para o conhecimento são limitados historicamente. Por isso o conhecimento será sempre aproximativo, nunca definitivo.

Segundo Marx, o objeto existe e tem uma completude e dinâmica própria independente do sujeito que quer desvendá-lo, apesar do conhecimento do objeto demarcado pelo sujeito sofrer as influências desse sujeito. A relação entre sujeito e objeto no processo de conhecimento é uma relação dialética onde há uma unidade entre as partes que são efetivamente distintas, ou seja, a interação existente entre sujeito e objeto não os identifica, mas, antes de tudo, preserva suas distinções. O fato de o objeto em si existir independente do sujeito, não significa dizer que seja possível apreendê-lo sem

interferência da consciência do sujeito, ou seja, esta relação é indissociável. O primeiro contato do sujeito com o objeto se dá pela aparência do objeto, portanto, a aparência do fenômeno é a primeira instância sobre a qual o sujeito deve interrogar o objeto para que se atinja a sua essência.

Neste sentido, o dado, a aparência, o fato em si não é um elemento menor da reflexão dialética. Ela (aparência) se constitui como a dimensão a partir da qual o sujeito procurará apreender a essência do objeto em questão, seu movimento interno, suas conexões, estruturas e contradições, para que seja possível captar as determinações do fenômeno e, dessa forma, através da razão, via processo de abstração, expressá-las como categoria lógica, para, posteriormente, retornar ao objeto, visando verificar a adequação da reprodução ideal com o movimento real do fenômeno e reiniciar todo o processo de novo, a fim de realizar abstrações cada vez mais sutis e, sendo assim, apreender o objeto em sua totalidade. (Souza Filho, 2003, p. 125)

A escolha da região metropolitana do Vale do Aço - MG como lócus empírico da pesquisa está relacionada diretamente com o sujeito pesquisador que residiu na cidade de Ipatinga - MG aproximadamente por 25 (vinte e cinco) anos e pela potencialidade de elementos empíricos que poderão subsidiar e concretizar a pesquisa, tendo em vista que as cidades que compõem a região metropolitana já possuem os conselhos, desde a década de 1990.

Os Estados brasileiros são divididos em Macrorregiões com intuito de facilitar a organização e descentralização político-administrativa, além de propor uma organização geográfica. Minas Gerais encontra-se dividido em 10 (dez) Macrorregiões, onde a cidade de Ipatinga está situada na Macrorregião do Rio Doce, a leste do Estado, sendo esta composta por 07 (sete) Microrregiões. Cada Microrregião possui um município que é considerado polo e supostamente é a referência econômica e social para determinada região. Ipatinga é o município pólo de sua Microrregião, formando-a juntamente com outros 12 (doze) municípios. A região metropolitana do Vale do Aço - MG⁶ foi instituída em 1998 sendo composta pelos municípios de Ipatinga, Timóteo, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso. Trata-se, na verdade, do ponto de vista técnico, de uma aglomeração urbana, com aproximadamente 438 mil

⁶ É regida atualmente pela Lei Complementar nº 90 de [12 de janeiro](#) de [2006](#).

habitantes, conforme dados extraídos do IBGE de 2008, embora definida pela legislação estadual como região metropolitana. A região tornou-se conhecida internacionalmente em virtude de grandes empresas que nela se encontram, a exemplo da Celulose Nipo-brasileira - [CENIBRA](#), Arcelor Mittal Inox Brasil e Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais - [USIMINAS](#), todas com um crescente volume de produtos exportados.

Ipatinga - MG tem aproximadamente 239.000 habitantes, cidade industrial, sua economia baseia-se, principalmente, na siderurgia, apesar de estar passando por um processo de diversificação econômica, com a implantação de um distrito industrial que vem estimulando o empreendedorismo e a abertura de novas e diferentes plantas industriais. A produção industrial do município é gerada pela Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais - [USIMINAS](#) e sua subsidiária Usiminas Mecânica - [USIMEC](#). A [USIMINAS](#) exerce, uma grande participação na cultura e na vida ativa da cidade, tendo interferido, inclusive, em seu planejamento urbano.

O município de Coronel Fabriciano – MG possui uma população aproximadamente de 100.000 habitantes, cidade em franca expansão por se localizar entre [Ipatinga](#) e Timóteo, cidades que sediam as maiores e mais modernas siderúrgicas de [Minas Gerais](#): [USIMINAS](#) e Arcelor Mittal Inox Brasil, respectivamente. Toda a vida econômica de Coronel Fabriciano está ligada a esses dois municípios, sendo o seu moderno e diversificado comércio o mais desenvolvido dos três. Segundo estatísticas oficiais da prefeitura, a cidade conta com 3561 estabelecimentos comerciais registrados e 3275 na prestação de serviços, 202 pequenas e médias indústrias se estabelecem em Fabriciano, com destaque para o distrito industrial. As grandes indústrias das cidades vizinhas empregam diretamente grande número de habitantes de Coronel Fabriciano: A [CENIBRA](#) em [Belo Oriente](#) - 315, [USIMINAS](#) - 690 e [USIMEC](#)- 528 em [Ipatinga](#) e [Arcelor Mittal](#) em [Timóteo](#) - 879, tudo sem contar o grande contingente de trabalhadores indiretos. Trabalham 346 pessoas na prefeitura de Ipatinga, 42 na de Timóteo

Timóteo - MG conhecida como a cidade do “inox” possui uma população estimada em 76.000. Nos anos 1940, o distrito sofreu um surto de desenvolvimento impulsionado pela implantação da empresa [ACESITA](#), hoje Arcelor Mittal Inox Brasil. Isto levou em 1947 a uma tentativa frustrada de

emancipação. Em 1948, o [município](#) passou a pertencer a [Coronel Fabriciano](#). Em 29 de Abril de 1964 o [município](#) foi emancipado, tendo como seu primeiro prefeito o Sr. [José Antônio de Araújo](#). Nas décadas seguintes tem-se observado o crescimento rápido do [município](#) acompanhado o crescimento da indústria siderúrgica na região.

Completando a região metropolitana do Vale do Aço – MG temos o município de Santana do Paraíso, cuja população é aproximadamente de 22.000 habitantes. Santana do Paraíso foi criado pela Lei Estadual 10.709, de 27 de abril de 1992, sendo sua emancipação político-administrativa publicada em 28 de abril do mesmo ano.

Tal pesquisa não se assenta apenas sobre uma inquietação investigativa e, tampouco, sobre um determinado acúmulo de informações oriundas da vida profissional. Visa também contribuir com algumas proposições mais imediatas para a realidade profissional no espaço interventivo dos conselhos na região metropolitana do Vale do Aço – MG: criação de canais que possibilitem a articulação dos assistentes sociais em equipes profissionais ou multiprofissionais para discutir seu trabalho nos conselhos; as características de seus serviços; identificação das demandas comuns e estratégias utilizadas. Tais iniciativas podem contribuir para o “compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual na perspectiva da competência profissional”, de acordo com um dos princípios do Código de Ética; criação de fóruns municipais de discussão e debate das políticas públicas, visando a formação de eixos reivindicativos e articulação das lutas das classes subalternas. (DURIGUETTO, SEVERINO e BONISSATE, 2004, p. 25.).

O grande desafio na atualidade é, pois, transitar da bagagem teórica acumulada ao enraizamento da profissão na realidade, atribuindo, ao mesmo tempo, uma maior atenção às estratégias, táticas e técnicas do trabalho profissional, em função das particularidades dos temas que são objetos de estudo e ação do assistente social. (IAMAMOTO, 2004a, p. 52)

Ainda de acordo com a autora, o que se busca é construir uma cultura pública democrática, em que a sociedade tenha um papel questionador,

propositivo, por meio do qual se possa partilhar poder e dividir responsabilidades. O assistente social pode impulsionar formas democráticas na gestão de políticas, socializando informações e alargando os canais que dão voz e poder decisório à sociedade civil, permitindo ampliar sua possibilidade de ingerência na coisa pública.

O exercício profissional presente, nos espaços conselhistas, pautado por uma inserção politicamente responsável e norteada por seu projeto ético-político, pode contribuir para construção dos interesses da classe trabalhadora e, concomitantemente, denunciar ações que restringem a constituição e implementação de políticas sociais universais, de qualidade e que não agregam práticas participativas e democráticas na gestão e execução.

2 TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Antes de iniciarmos a discussão acerca das políticas sociais no interior do capitalismo monopolista, é relevante explicitar sua relação com o objeto pesquisado. As políticas sociais estão inseridas numa lógica institucional, mediada por correlações de forças, oriundas do “processo de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de

produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 36). Esse processo é determinante na natureza e nas condições em que se desenvolverá a funcionalidade e padrão das políticas sociais.

Esse exercício de reflexão sobre categorias mais gerais da realidade para buscar as mediações necessárias tem o objetivo de contribuir na análise da intervenção do Serviço Social nos Conselhos Municipais de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço - MG, objeto de estudo deste presente trabalho. Segundo Behring e Boschetti (2006), o nexó entre política social e Serviço Social no Brasil é oriundo da reestruturação estatal, no que tange à intervenção pela via de processos de modernização conservadora no país.

Essa expansão intervencionista do Estado, conexas com as tendências mundiais após a grande crise de 1929, mas mediada pela particularidade histórica brasileira, envolveu também o âmbito social, objetivando enfrentar as sequelas da questão social, sendo acompanhada pela profissionalização do Serviço Social. Portanto, existe um vínculo estrutural entre a constituição das políticas sociais e o surgimento dessa profissão na divisão social e técnica do trabalho.

Netto (1992), na mesma direção, afirma que a emergência do Serviço Social deu-se a partir da necessidade concreta de se ter agentes para atuar na formulação e implementação das políticas sociais, criadas pelo Estado burguês como forma de enfrentamento da questão social, no contexto de industrialização e urbanização.

Historicamente, o perfil do assistente social é de um executor terminal de políticas sociais que atua de forma direta com a população usuária. Porém, conforme Yamamoto (1999), contemporaneamente, exige-se um profissional qualificado na esfera da execução, formulação e gestão de políticas sociais. Isso reforça a necessidade do debate acerca dessa temática e uma compreensão histórica da mesma.

2.1 A ordem dos monopólios e a Política Social

A partir do final do século XIX, o capitalismo vivencia transformações no seu ordenamento econômico, político e social. Trata-se do aparecimento da

política social no capitalismo avançado. É o período histórico da transição do capitalismo concorrencial para a fase monopólica.

De acordo com Netto (1992), o principal objetivo dessa nova fase é viabilizar o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados, reiterando e potencializando as contradições inerentes ao capitalismo, agregadas com novas contradições e antagonismos. Dessa forma, conforme Sweezy apud Netto (1992, p. 17), o capitalismo monopolista traz implicações diferenciadas da fase concorrencial que podem ser percebidas, por um lado, na absorção de superlucros monopólicos e, por outro, na tendência de aumento de investimento influenciado pela margem da taxa de lucro, além do aumento da taxa de afluência de trabalhadores ao exército industrial de reserva.

O capitalismo monopolista “conduz ao ápice a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada: internacionalizada a produção, grupos de monopólios controlam-na por cima de povos e Estados.” (NETTO, 1992, p. 20). Contudo, a solução monopolista – disposta como objetivo de aumentar a taxa de lucros através do controle dos mercados – é atravessada contraditoriamente pelos próprios mecanismos que a efetivam, à medida que, em certo nível de desenvolvimento, é vítima dos constrangimentos inerentes à acumulação e à valorização capitalistas. Assim, para assegurar a efetivação da lógica capitalista são requeridos mecanismos de intervenção extraeconômicos, ou seja, é necessário uma refuncionalização e redimensionamento do Estado.

O Estado irá alterar sua dinâmica funcional e estrutural, pois se vê pressionado pelos interesses do capital, a encontrar respostas políticas dentro da legitimidade institucional, para que se possa ter garantida a manutenção das taxas de lucro e a reprodução ampliada das relações sociais do capital.

Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômicas desde dentro, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas. (NETTO, 1992, p. 21).

Dessa forma, o Estado assume funções econômicas que, direta e indiretamente, garantem os superlucros dos monopólios. Ainda de acordo com Netto (1992), as funções econômicas diretas estão relacionadas à administração dos setores básicos não rentáveis, fornecendo materiais fundamentais para a produção, a baixo custo, responsabilização de empresas capitalistas em dificuldades, significando a socialização das perdas, a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado.

As funções indiretas dizem respeito às encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas, garantindo a valorização do capital excedente, configurando-se um mix produzido socialmente, destinado à produção dos monopólios e reprodução da força de trabalho.

A intervenção estatal macroscópica em função dos monopólios é mais expressiva, contudo, no terreno estratégico, onde se fundem atribuições diretas e indiretas do Estado: trata-se das linhas da direção do desenvolvimento, através de planos e projetos de médio e longo prazos; aqui, sinalizando investimentos e objetivos, o Estado atua como um instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise. (NETTO, 1992, p. 22)

Sendo assim, o Estado reproduz a lógica capitalista integrando os aparatos privados dos monopólios com as instituições estatais. E a administração dos ciclos de crise é realizada através da garantia de reprodução e manutenção da força de trabalho, o favorecimento das condições para a acumulação e valorização do capital monopolista. “O Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o comitê executivo da burguesia monopolista.” (NETTO, 1992, p. 22)

A institucionalidade do Estado burguês na fase monopólica e das políticas sociais estão vinculados à reprodução ampliada do capital, ou seja, ainda que sejam atendidas algumas reivindicações dos trabalhadores, a sua lógica fundamental é contribuir para o controle da tendência de queda dos lucros e garantia do consumo.

É a política social do Estado burguês no capitalismo monopolista (e, como se infere desta argumentação, só é

possível pensar-se em política social pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista), configurando a sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as seqüelas da questão social, que oferece o mais canônico paradigma dessa indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada. (NETTO, 1992, p. 26)

As políticas sociais e a legislação social que emergem em torno destas estão voltadas à manutenção da ordem social vigente, que o Estado dominante burguês ardilosamente, insiste em transformar exclusivamente em concessão negando, assim, o caráter contraditório existente neste espaço, ou seja, se por um lado as políticas sociais atendem ao interesse do capital, possibilitando a manutenção da acumulação capitalista, por outro, são também o resultado histórico da luta de classes, sendo transferidas para o interior das políticas sociais, contradições existentes na sociedade capitalista. Conforme Netto (1992), a principal funcionalidade das políticas sociais do Estado burguês no capitalismo monopolista é a preservação e o controle da força de trabalho e, sincronizadas na orientação econômico-social, asseguram as condições apropriadas ao desenvolvimento monopólico.

Vale ressaltar que a política econômica e a política social estão intrinsecamente relacionadas ao desenvolvimento do sistema capitalista, ambas estão vinculadas com a acumulação de capital. Conforme Vieira (2007), através destas políticas, é possível evidenciar a ação do Estado voltada no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo. A política econômica e a política social apenas formalmente se diferem, às vezes, se camuflam, dando a entender que são muito distintas.

Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação particular de capital. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social. (VIEIRA, 2007, p. 142)

As políticas sociais tomam consistência de acordo com o desenvolvimento do capitalismo que busca através delas se legitimar e garantir

sua existência. As políticas sociais ganham notoriedade e consistência na Europa, berço do capitalismo, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, devido à necessidade de reconstrução das economias nacionais e a grande mobilização da classe trabalhadora, criando o chamado *Welfare State* – Estado de Bem-Estar Social.

Conforme Behring e Boschetti (2006), a crise de 1929/1932 marcou uma mudança substantiva no cunho das políticas sociais nos países capitalistas da Europa Ocidental. Embora o curso entre as duas guerras mundiais não tenha registrado um considerado avanço das políticas sociais, ele é reconhecido como momento de ampliação de instituições e práticas estatais intervencionistas.

A maior grande crise do capital, com a depressão de 1929-1932, seguida dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, consolidou a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento. Tal fato só foi possível devido ao entrosamento de políticas Keynesianas com objetivo de criar o pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal e a instituição de serviços e políticas sociais com intuito de criar-se demanda e ampliar o mercado de consumo, além do amplo acordo entre capital e trabalho.

De acordo com Mishra apud Behring e Boschetti (2006), o denominado consenso do pós-guerra estabeleceu uma aliança entre classes, que só se concretizou devido ao abandono, por boa parte da classe trabalhadora, do projeto de socialização da economia, além dos acordos firmados entre partidos de esquerda e direita que permitiram a aprovação de diversas legislações sociais e a expansão do *Welfare State*.

Esse “consenso”, materializado pela assunção ao poder de partidos social-democratas, institucionalizou a possibilidade de estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania, de compromisso governamental com aumento de recursos para expansão de benefícios sociais, de consenso político em favor da economia mista e de um amplo sistema de bem estar e de comprometimento estatal com crescimento econômico e pleno emprego. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 92)

As análises internacionais, mesmo utilizando terminologias distintas, sempre adotam como norte os clássicos modelos Bismarckiano e Beveridiano

como parâmetros para a caracterização do Estado social e dos sistemas de seguridade social predominantes nos países capitalistas da Europa Ocidental.

Embora não existam sistemas e modelos puros, quando ocorre predomínio da lógica do seguro, os autores tendem a identificar o sistema como sendo de seguros ou bismarckiano; quando predominam amplos serviços não contributivos, tendem a identificá-lo como sistema Beveridgiano ou de seguridade social, com base no Plano Beveridge.

Todavia, cabe reportar às análises de Esping-Andersen (1991) sobre o *Welfare State*. O autor distingue três tipos de regimes. O primeiro conhecido como *Welfare State* liberal, onde predomina a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social, benefícios restritos à população de baixa renda. Nesse modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho, “os limites do bem-estar social equiparam-se a propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108). As normas para concessão dos benefícios são, portanto, estritas e, muitas vezes, vinculadas ao estigma e benefícios modestos. Nos países em que predominam tais características, como Estados Unidos, Canadá e a Austrália, o Estado encoraja o mercado, tanto passiva – ao garantir apenas o mínimo – quanto ativamente – ao subsidiar esquemas privados de previdência. Conforme Esping-Andersen (1991, p. 108) “políticas sociais com tais formatos corroboram para edificar uma ordem de estratificação que mistura igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado e serviços diferenciados pelo mercado para a maioria, produzindo um dualismo político de classe”.

O segundo regime, o autor classifica como conservador e corporativista que teria como base o modelo bismarckiano e predominaria na Áustria, França, Alemanha e Itália. Neste regime não haveria uma obsessão liberal com a mercadorização e a busca pela eficiência nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controversa. Os direitos preservam o status ligado à estratificação social, o que limitaria sua capacidade redistributiva, o cunho estatal substitui o mercado enquanto provedor de benefícios sociais, de modo que a previdência privada possui papel secundário. Conforme Esping-Andersen (1991, p. 109) esses

regimes corporativos registram uma ênfase estatal na manutenção das diferenças de Status, os benefícios são comprometidos com a família tradicional devido ao legado da Igreja, os benefícios voltados para as famílias incentivam a maternidade e baseiam-se no princípio da subsidiaridade, “o que levaria o Estado a intervir apenas quando a capacidade da família se exaure”.

O terceiro e, evidentemente, o menor grupo de países com o mesmo regime, é composto por nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. Esping-Andersen (1991, p. 110) “designa esse regime como social-democrata, pois nestas nações, a social-democracia foi nitidamente a força dominante por trás da reforma social”. Esse modelo de *Welfare State* promove uma igualdade com melhores padrões de qualidade e não apenas igualdade das necessidades mínimas. Dois princípios estariam na base de implementação das políticas sociais: serviços e benefícios compatíveis com os gastos mais refinados da classe média e igualdade na prestação de serviços que garante aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos. Os benefícios são desmercadorizantes e universalistas, todas as camadas são incorporadas a um sistema universal de seguros, mas com benefícios graduados de acordo com os ganhos habituais. O autor chega a afirmar que o modelo é uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo.

Mesmo com os limites metodológicos de análises que engessam os países em supostos modelos com características homogêneas, o trabalho de Esping-Andersen (1991) mostra a relevância da expansão das políticas sociais no período analisado (1945-1970), concomitantemente em que demonstra que essa expansão não seguiu o mesmo padrão de desenvolvimento em todos os países capitalistas.

Contudo, os “anos de ouro” do capitalismo regulado começam a se aviltar no final dos anos 1960. Segundo Netto e Braz (2006, p. 157), a história do modo de produção capitalista comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é algo independente do movimento do capital, “a crise é constitutiva do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise”. Isto não significa dizer que, em sociedades onde o capitalismo não é dominante, não ocorram crises, nas sociedades pré-capitalistas registram-se

alterações na produção que, conseqüentemente, acarretaram pauperismo e miséria. A característica dessas crises pré-capitalistas se encontra no fato de elas resultarem da destruição dos produtores diretos ou dos meios de produção, ocasionada por desastres naturais como, por exemplo, a peste negra que assolou a [Europa](#) durante o [século XIV](#) e dizimou em torno de 25 a 75 milhões de pessoas. A consequência imediata é uma carência generalizada dos bens necessários à vida social, indicando uma “insuficiência na produção de valores de uso e, por isso, podem ser designadas como crises de subprodução de valores de uso”. (NETTO e BRAZ, 2006, p. 157)

As crises próprias do capitalismo são totalmente diferentes. Se na sociedade pré-capitalista, a crise é fundamentada na diminuição da força de trabalho (peste negra solapando a vida dos trabalhadores) que ocasiona a redução da produção, no modo de produção capitalista, a dinâmica é contrária, ou seja, a crise se dá na redução da produção que ocasiona a diminuição da força de trabalho utilizada (desemprego), o que numa é causa, noutra é efeito.

A crise capitalista aparece, inversamente à crise pré-capitalista, como uma superprodução de valores de uso – mais precisamente: não há insuficiência na produção de bens, não há carência de valores de uso; o que ocorre é que os valores de uso não encontram escoamento, não encontram consumidores que possam pagar o seu valor de troca e, quando isto se evidencia, os capitalistas tendem a travar a produção; na crise capitalista, a oferta de mercadorias torna-se excessiva em relação à procura (demanda) e, então, restringe-se ao limite a produção. (NETTO e BRAZ, 2006, p. 158)

Se tratarmos essa perspectiva na formula geral do movimento do capital, $D - M - D'$, vamos verificar que o capitalista investe dinheiro para produzir mercadorias com a única intenção de obter mais dinheiro do que investiu, com isso, a mercadoria produzida só se realiza quando pode ser convertida em mais dinheiro. A crise, imediatamente, é a interrupção desse movimento, a mercadoria produzida não se converte em mais dinheiro, a falta de sincronismo entre produção, circulação e consumo dão origem à crise.

O binômio fordismo/taylorismo⁷, no início dos anos 1970, começou a dar sinais de um quadro crítico. De acordo com Antunes (1999), os traços mais evidentes foram à queda da taxa de lucro, decorrente do aumento do preço da força de trabalho e a intensificação das lutas sociais dos anos 1960, além da incapacidade de responder à retração do consumo que se acentuava; o desenvolvimento excessivo da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos, o que também já era expressão da própria crise estrutural do capital e seu sistema de produção; a maior concentração de capitais devido às fusões entre as empresas monopolistas e a crise do Estado de bem-estar social e dos seus mecanismos de funcionamento.

Conforme sintetiza Brenner citado por Antunes (1999), essa crise do fordismo se encontra oriunda na crise secular de produtividade que resultou do excesso constante de capacidade e de produção do setor manufatureiro internacional. Pode-se considerar em primeiro lugar a hipertrofia do capital financeiro, tendo como resultante a incapacidade da economia real, especialmente das indústrias de transformação de proporcionar uma taxa de lucro adequada.

A crise do fordismo era apenas uma expressão fenomênica de um contexto crítico e bastante complexo, ela representava em seu significado mais intenso como uma crise estrutural do capital, onde se destacava a tendência decrescente da taxa de lucro. Com o desencadeamento da crise estrutural, começavam também a desmoronar os mecanismos e instrumentos de regulação que predominaram durante o pós-guerra, em vários países capitalistas avançados, especialmente na Europa.

Conforme aborda Antunes (1999, p. 31);

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso

⁷ De acordo com Antunes (1999) o binômio Fordista/taylorista foi um padrão produtivo capitalista desenvolvido ao longo do século XX e que se fundamentou basicamente na produção em massa, em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, com um controle rígido dos tempos e dos movimentos.

processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores.

Antunes (1999) afirma que, como resposta do capital à crise estrutural dos anos 1970, intensificaram-se mudanças no processo produtivo através da constituição das formas de acumulação flexível. Os traços principais que se apresentam deste novo padrão de acumulação em contraposição ao fordismo são: a) produção muito vinculada à demanda, com muita variedade e heterogeneidade; b) fundamentada no trabalho operário em equipe, com o trabalhador multifuncional; c) base no Just in time e estoque de mercadorias minimizado; d) horizontalização do processo produtivo, transferindo para terceiros grande parte do processo; e) desterritorialização das empresas.

Se na crise estrutural do capital no início dos anos 1970 foi necessário o divórcio temporário entre Fordismo/taylorismo com o Estado de bem-estar social, para superar tal crise foi fundamental para o capital o casamento entre toyotismo e neoliberalismo. As respostas do capital à sua crise estrutural acentuam fortemente seus elementos destrutivos, quanto mais aumentam a competitividade e a concorrência intercapitalista, mais devastadoras são suas consequências.

Todas as transformações implementadas pelo capital têm como objetivo reverter a queda da taxa de lucro e criar condições renovadas para a exploração da força de trabalho. Compreende-se, pois, que os ônus de todas elas recaiam fortemente sobre os trabalhadores – da redução salarial à precarização do emprego. Aqui, aliás, reside um dos aspectos mais expressivos da ofensiva do capital contra o trabalho: a retórica do *pleno emprego* dos *anos dourados* foi substituída, no discurso dos defensores do capital, pela defesa de *formas precárias* de emprego e do emprego em *tempo parcial*, que obriga o trabalhador a buscar o seu sustento, simultaneamente, em várias ocupações. (NETTO e BRAZ, 2006, p. 218)

Como já visto, o capitalismo maduro dá sinais de crise, com consequências drásticas nas últimas décadas do século XX nas condições de vida e trabalho. Esgota-se a modalidade de acumulação denominada rígida, própria do binômio fordismo-taylorista, e começa a se instaurar o padrão flexibilizado. No próximo item, discutiremos as estratégias de superação dessa

nova crise do capital que explicam as mudanças no campo da política social no contexto internacional e nacional. Conforme Behring (1998), tais respostas possuem especificidades que amplificam as contradições e ambiguidades do mundo do capital no sentido da barbárie da vida social.

2.2. A mundialização da economia: O capital financeiro

Conforme Netto e Bráz (2006), a essência objetiva real do capital monopolista não é a “diminuição” do Estado, e sim a diminuição das funções estatais coesivas, ou seja, aquelas que atendem as demandas dos direitos sociais. Ao cultivar a necessidade de um Estado mínimo, o que pretendem os representantes dos monopólios é um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

O capitalismo sempre foi marcado por fluxos econômicos mundiais, e a fase contemporânea amplia ainda mais os mesmos, porém os autores consideram que as particularidades desses fluxos não decorrem mais apenas da expansão do capital.

Os autores supracitados apontam alguns elementos diferenciais das relações econômicas internacionais, próprias do capitalismo contemporâneo. Dentre elas, citam: as interações comerciais entre os países centrais, que se intensificam, operadas pelos grandes monopólios e processadas entre suas matizes e filiais, outro elemento são os blocos supranacionais, esses contam com normas específicas para as suas transações e promovem a integração de investimentos e mercados; e por fim, a mais importante das alterações que vem se processando na economia do imperialismo, designada por alguns analistas como a financeirização do capital.

Ainda de acordo com Netto e Braz (2006, p. 230),

Propiciado pelos recursos informacionais, que garantem comunicações instantâneas entre agentes econômicos situados nos mais distantes rincões do planeta, esse processo tem suportes na gigantesca concentração do sistema bancário e financeiro.

Concordando com as afirmações acima, Yamamoto (2008) afirma que a economia mundial está ancorada nos grupos industriais formados por um

contexto de desregulamentação e liberalização da economia. Nesse contexto, as empresas industriais se associam às instituições financeiras, como os bancos, os fundos de pensão, companhias de seguros, e outros, que passam a comandar o conjunto da acumulação.

Netto e Braz (2006), afirmam acerca do capital financeiro que as transações financeiras tornaram-se predominantemente especulativas. Os possuidores de capital fictício extraem ganhos sobre valores frequentemente imaginários e somente percebem isso quando, da noite para o dia, nas crises, seus papéis passam a nada valer.

A razão essencial da financeirização é que ela resulta da superacumulação e da queda das taxas de lucro dos investimentos industriais entre os anos 1970 e 1980. Parte desse capital foi investido na produção, porém uma parte considerável permanece no circuito da circulação, buscando valorizar-se nessa esfera.

O que vem se passando no capitalismo contemporâneo é o fabuloso crescimento (em função da superacumulação e da queda das taxas de lucros), dessa massa de capital dinheiro que não é investida produtivamente, mas que succiona seus ganhos (juros) da mais valia global. (NETTO E BRAZ, 2006, p. 231-32).

Iamamoto (2008) afirma que o processo de financeirização é um modo de estruturação da economia mundial que não se traduz, no entanto, a uma mera preferência do capital por aplicações financeiras especulativas em detrimento de aplicações produtivas.

O que ocorre é um fetichismo dos mercados financeiros que passam uma imagem das potências financeiras como autônomas diante das sociedades nacionais, ocultando o funcionamento e a dominação operada pelos investidores financeiros e pelo capital internacional, que atuam mediante o respaldo dos Estados Nacionais sob a orientação dos organismos internacionais, que são os porta-vozes do grande capital financeiro.

Ainda nessa linha de análise, ressalta também outra questão que circunda a financeirização do capitalismo, é a questão da dívida externa de muitos países periféricos e a proposta de ajuste de suas economias ditadas pelos organismos internacionais, como é o caso do Fundo Monetário Internacional – FMI.

Volumosos capitais dos países centrais, tornados excessivos pela superacumulação e pela queda das taxas de lucro, foram postos ao alcance dos tomadores (devedores) a juros variáveis, determinados pelos credores. Só esta prescrição já aprisionava os devedores; mas ela não bastou aos credores: estes condicionaram largamente os empréstimos, de forma a compelir os tomadores a compras ou investimentos segundo os seus interesses. (NETTO e BRAZ, 2006, p. 234)

O que isso acarretou, a partir das análises dos autores, foi um aumento significativo da dívida, a ponto do total dos juros acumulados superar o montante principal da dívida, o que gerou novos empréstimos, sempre na tentativa de saldá-las. O crescimento da dívida pública é outro fator que se torna fonte de poder dos fundos de investimentos, assoberbando o capital fictício.

Tem-se que o capital financeiro avança sobre o fundo público, formado por parte dos lucros dos empresários e do trabalho necessário de trabalhadores, que são apropriados pelo Estado sob a forma de impostos e taxas. Por um lado, reforça-se a desigual distribuição de rendimentos, estimulando as poupanças dos altos rendimentos por meio de elevadas taxas de juros, que consomem parcelas importantes da produção do valor, engessando a produção. (...) De outro ângulo, o investimento especulativo no mercado de ações aposta na extração da mais-valia presente e futura dos trabalhadores, para alimentar as expectativas de lucratividade das empresas, segundo padrões internacionais que parametram o mercado financeiro. OLIVEIRA apud IAMAMOTO (2008, p. 113)

É válido ressaltar ainda que o poder das finanças foi construído com o endividamento dos governos. O mecanismo de criação de crédito é a dívida pública, e os serviços da dívida, o maior canal de transferência de receitas em benefício dos rentistas. “O endividamento gera pressões fiscais sobre as empresas menores e receitas mais fracas, a austeridade orçamentária e a paralisa das despesas públicas”. (IAMAMOTO, 2008, p. 117).

Além das questões da dívida pública, a autora afirma que o mercado de bolsas de valores também ocupa o cenário econômico, com a compra de ações dos grupos industriais pelas empresas financeiras, as quais apostam na lucratividade futura dessas empresas. Os grandes grupos industriais aumentam

sua concentração para salvaguardar taxas de lucro, além de ampliarem seu poder econômico e político.

Nesse processo, é importante acentuar o papel que cumpre o Estado, qual seja, o de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção.

O marxismo clássico já estabelecia as funções que pertencem ao domínio do Estado: criar as condições gerais da produção, que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos grupos dominantes; controlar as ameaças das classes dominadas ou frações das classes dominantes, através de seu braço repressivo (exército, polícia, sistema judiciário e penitenciário); e integrar as classes dominantes, garantindo a difusão de sua ideologia para ao conjunto da sociedade. (IAMAMOTO, 2008, p. 120).

Nesse contexto, apesar do discurso neoliberal sobre a falência do Estado, difundidos pelos teóricos da globalização, o que se afirma é a centralidade do Estado, como peça chave na expansão das empresas multinacionais. Os Estados são estratégicos, tanto no estabelecimento de pactos comerciais, quanto dos acordos de investimentos, da proteção à produção em seu território, mediante barreiras alfandegárias, na pesquisa e no desenvolvimento de novas tecnologias para subsídios de interesses do capital.

O resultado desse processo tem sido o agravamento da desigualdade social e o aprofundamento da exploração. Crescem os segmentos populacionais excluídos dos mercados, tendo em vista que não conseguem transformar suas necessidades sociais em demandas monetárias.

É preciso ressaltar o seguinte: os dois braços em que se apóiam as finanças – as dívidas públicas e o mercado acionário das empresas – só sobrevivem com decisão política dos Estados e o suporte das políticas fiscais e monetárias. Eles encontram-se na raiz de uma dupla via de redução do padrão de vida do conjunto dos trabalhadores, com o efetivo impulso dos Estados nacionais: por um lado, a privatização do Estado, o desmonte das políticas públicas e a mercantilização dos serviços, a chamada flexibilização da legislação protetora do trabalho; por outro, a imposição da redução dos custos empresariais para salvaguardar as taxas de lucratividade, e com elas a reestruturação produtiva, centrada menos no avanço tecnológico e fundamentalmente na redução dos

custos do chamado fator trabalho com elevação das taxas de exploração. (IAMAMOTO, 2008, p. 123-24).

O predomínio do capital fetiche conduz à banalização do humano, à indiferença perante o outro: “A subordinação da sociabilidade humana as coisas – ao capital-dinheiro e ao capital mercadoria – retrata na contemporaneidade, um desenvolvimento econômico que se traduz na barbárie social”. (IAMAMOTO, 2008, p. 125).

2.3 O Projeto Neoliberal e suas implicações na Política Social

Quatro décadas após a crise do capitalismo no século XX, os países industrializados vivenciam uma segunda crise, que se estende pelos anos 1980, com consequências de desajustes macroeconômicos, financeiros e de produtividade, que se expandem pela economia internacional.

De acordo com Soares (2002), os impactos, consequências e soluções da crise, além das determinações mais gerais dadas pela própria etapa de desenvolvimento do capitalismo, distinguem-se entre os países pela inserção internacional de suas economias e pelos particulares desenvolvimentos históricos, que determinam respostas sociais e políticas específicas.

É o avanço do capitalismo, através do aumento da competição entre suas corporações gigantes, “solidarizando” os espaços econômicos nacionais, homogeneizando os padrões de produção e consumo e introduzindo profundas distinções sociais nos setores de penetração recente, que determina a tão propalada decadência do “estatismo”.

O intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência à unificação monetária e financeira que o acompanharam, levou a uma perda considerável da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais. (SOARES, 2002, p. 12)

Esse é o terreno real para a crise do Estado capitalista, situação que levou economistas, ideólogos e políticos a lançarem mão do velho ideário do liberalismo econômico, constituindo-se o “retorno à ortodoxia” que originou as

teses neoliberais que passam a nortear as políticas econômicas de boa parte do mundo a partir do final da década de 1970.

O processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político, o projeto neoliberal, conforme Anderson (1995), nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte, sendo uma reação teórica e política contrária aos mecanismos do Estado de bem-estar social.

Em sua gênese, a ideologia neoliberal não encontrou um terreno propício para sua expansão e legitimação, pois as bases do Estado de Bem-Estar Social estavam sendo construídas e efetivadas na Europa. Em 1947, Friedrich Hayek⁸ convocou alguns ideólogos que compartilhavam das teses neoliberais para uma reunião na modesta estação de Mont Pèlerin, na Suíça. Dessa reunião foi fundada a Sociedade de Mont Pèlerin cujo propósito era combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo. Conforme relatado anteriormente, as premissas neoliberais não se propagaram instantaneamente uma vez que o capitalismo estava entrando numa fase de auge sem precedentes, sua idade de ouro, apresentando o crescimento mais rápido de sua história.

Ainda segundo Anderson (1995), a chegada da grande crise do modelo econômico, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinado com baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, as idéias neoliberais começaram a ganhar terreno. Em 1979, na Inglaterra surgiu a oportunidade, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país capitalista avançado, publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também se apropriaram do neoliberalismo.

De acordo com Laurell (2002), os teóricos neoliberais argumentavam que o mercado é o melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos. Daí se conclui que todos os processos que apresentam barreiras no livre jogo das forças do mercado, como o bem-estar e a liberdade dos indivíduos, trarão efeitos negativos sobre a

⁸ Autor do texto de origem das premissas neoliberais, O Caminho da Servidão, escrito em 1944.

economia. No período do pós-guerra, esses processos negativos surgiram, segundo os neoliberais, do intervencionismo estatal, determinado na política econômica Keynesiana e nas instituições de bem-estar.

O intervencionismo expandiu em consequência da democracia representativa, eleitoral e nas corporações, principalmente nos sindicatos. Situação devido à democracia representativa, ou seja, tal processo facilita a organização de grupos com interesses corporativistas, que lapidam demandas impossíveis de serem cumpridas, atuam como grupos de pressão e votam em bloco em razão da promessa partidária de satisfazer suas demandas, o que tende a incrementar a intervenção estatal e a restringir o livre mercado e a iniciativa individual. Para os neoliberais, seriam esses os argumentos que levaram à crise econômica, política e moral.

Outra tese de sustentação dos neoliberais é com relação ao intervencionismo estatal, qualificado como antieconômico e antiprodutivo, não apenas por provocar uma crise fiscal do Estado, mas, sobretudo, porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar.

Além disso, alegam uma ineficácia e uma ineficiência, ou seja:

Ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade. E, para completar, imobilizou os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, é uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir. (LAURELL, 2002, p. 162)

Diante dessas argumentações, a solução neoliberal da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo. As implicações desse processo seriam, por um lado, eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e enquanto agente econômico direto, mediante privatização e desregulamentação das atividades econômicas. Por outro lado, as atribuições referentes ao bem-estar social deveriam ser reduzidas. Utilizando similar argumentação, a competição e o individualismo só se efetivariam como vetores desagregadores dos grupos organizados,

desativando instrumentos de negociação de seus interesses coletivos e solapando os seus direitos adquiridos.

Essas estratégias neoliberais se efetivariam no alicerce entre a desregulamentação e flexibilização da relação trabalhista e redução das normas e contribuições trabalhistas fixadas no contrato coletivo. Por fim, seria necessário combater o igualitarismo, pois a desigualdade é a engrenagem da iniciativa pessoal e da competição entre os indivíduos no mercado. Mesmo com esse antiestatismo, “os neoliberais querem um Estado forte, capaz de garantir um marco legal adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado.” (LAURELL, 2002, p. 162)

De acordo com a autora supracitada, no âmbito específico do bem-estar, os neoliberais sustentam que ele pertence ao setor privado, garantido e executado pela família, comunidade e os serviços privados. Por isso é reforçada a lógica que o Estado só deve intervir com o objetivo de garantir um mínimo para amenizar a pobreza e produzir serviços que a iniciativa privada não pode ou não quer produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. A proposta é implementar um arcabouço de políticas de beneficência pública ou assistencialista com um intenso grau de imposição governamental sobre que programas executar e quem incluir, para evitar a gênese de direitos. Para corroborar tal situação, a inserção dos indivíduos nos programas públicos possui pré-requisitos de comprovação da condição de indigência. Segundo Borón (1995), existe a disseminação de uma cultura polarizada, ou seja, constitui-se por um lado, a satanização do Estado responsável por todas as desgraças e infortúnios que afetam a sociedade; por outro, a exaltação e santificação do mercado e da iniciativa privada.

Em síntese, Nogueira (2005, p. 46) salienta que;

O Estado foi assim convertido em fardo e custo. As populações da região terminaram por ser incentivadas a não esperar mais nada do Estado, a buscar viabilizar-se por si mesmas no mercado ou dinâmica comunitária, num contexto de luta pela vida, esforço pessoal e voluntarismo, foram convidadas a imaginar um mundo com pouca regulação e pouca proteção, no qual as oportunidades apareciam “naturalmente” e que seria estruturado pelos interesses particulares, pela concorrência, pela incerteza, pela mobilidade social, num quadro meio darwinista, em que os “melhores”, ou os mais determinados empreendedores, teriam tudo para

progredir. O Estado se manteria à margem cumprindo funções limitadas e protegendo, quando muito, os segmentos sociais mais excluídos, os indigentes, os focos de pobreza absoluta.

Conforme Laurell (2002), as estratégias concretas idealizadas pelos governos neoliberais para minimizar a intervenção estatal no campo do bem-estar social são: a privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes; a descentralização em nível local.

Percebe-se que a crítica neoliberal ao Estado de bem-estar é focada na contramão daqueles elementos da política social que implicam desmercantilização, solidariedade social e coletivismo. Tal menção crítica abomina os direitos sociais, o universalismo, a dissociação entre benefícios e contribuição trabalhista, além da administração-produção pública de serviços, ou seja, os elementos que caracterizam principalmente o Estado de bem-estar “social-democrata”. Por isso, a aplicabilidade das suas orientações implica deteriorar as instituições e concepções fundamentais do mesmo.

O projeto neoliberal concentra a tentativa de imposição de um novo padrão de acumulação que possa desencadear uma nova etapa de expansão capitalista, ou seja, um novo ciclo de concentração de capital nas mãos do grande capital internacional. A condição política para o sucesso deste projeto é a derrocada ou enfraquecimento das classes trabalhadoras e das organizações reivindicatórias e partidárias. A essa necessidade política agrega-se o objetivo econômico de minimizar as instituições públicas, para expandir os investimentos privados a todas as atividades econômicas rentáveis.

Conforme Behring e Boschetti (2006), a hegemonia neoliberal nos países capitalistas centrais não foi capaz de solucionar a crise capitalista nem modificou os níveis de recessão e baixo crescimento econômico, conforme preconizava. As medidas implementadas, contudo, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, ou seja, trouxe consequências drásticas como o aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão de obra e redução de gastos com as políticas sociais.

É o que também demonstra Soares (2002, p. 07);

O ajuste estrutural de natureza neoliberal não apenas não resolveu os antigos problemas sociais como ainda gerou novos, em especial no que diz respeito ao mundo do trabalho, com uma precarização e um desemprego crescentes. Isto gera uma perversa superposição, onde pobreza e desigualdade social assumiram uma também crescente complexidade, agregando “novos pobres” ao contingente dos “antigos pobres” ou miseráveis.

Diante desse agravamento quantitativo e qualitativo das inúmeras situações de desigualdade social, fica muito difícil acreditar que soluções focalizadas sejam mais eficazes, sobretudo quando analisamos os resultados dessa focalização nos países da América Latina.

De acordo com Soares (2002), a entrada dos países latino americanos no processo de ajuste e das reformas é variável no tempo. O Chile, país onde ocorreu a mais radical ruptura político-institucional do continente, iniciou o processo nos anos 1970. Vários países iniciam seus processos de ajuste nos anos 1980, com reformas parciais, mas é a partir do final dos anos 1980 e, sobretudo início dos 1990 que a maioria dos países latino-americanos desencadeia e/ou avança nos ajustes e na contrarreforma neoliberal.

Laurell (2002) esclarece que é preciso analisar sobre a adoção das políticas neoliberais como programas de governo, pois não ocorreu simultaneamente, nem seguiu a mesma trajetória ou o mesmo ritmo em todos os países, devido às condições políticas particulares. Mesmo com suas variações, observa-se que o processo de implantação do projeto neoliberal nos países latino-americanos apresenta algumas diferenças cruciais em relação ao dos países capitalistas avançados.

No entanto, colocaram como objetivos comuns:

a) aumentar o grau de abertura da economia para o exterior a fim de lograr um maior grau de competitividade de suas atividades produtivas; b) racionalizar a participação do Estado na economia, liberar os mercados, os preços e as atividades produtivas; c) estabilizar o comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas. (SOARES, 2002, p. 24)

De acordo com Soares (2002) o quadro social consequente do projeto neoliberal, delibera um aumento na demanda por benefícios e serviços sociais.

A proposta neoliberal é de enxugar ainda mais os gastos públicos, aviltando a alocação de recursos para as políticas sociais. Essa combinação cruel vem gerando um ciclo vicioso, cuja ruptura tem sido camuflada por propostas de contrarreformas no setor social que nem sequer têm reduzido aquilo que se considera como seqüelas transitórias do projeto neoliberal. Pelo contrário, sob a denominação geral de contrarreformas têm-se provocado na América Latina processos de desmonte dos incipientes aparatos públicos de proteção social.

Todas as contrarreformas dos sistemas previdenciários e/ou de seguridade social na América Latina levaram à sua privatização, com um elevado aumento dos seus custos e, sobretudo, com a redução da rede de coberturas e exclusão crescente daqueles que não podem pagar diretamente por seus serviços e benefícios.

A alteração do gasto público social, como base de uma seguridade social com cunho universal, por mecanismos de financiamento baseadas em fundos especiais com recursos externos, que mantêm de forma precária programas sociais focalizados e emergenciais, tem provocado na América Latina o agravamento da exclusão de vários setores sociais que não têm como pagar pelos serviços básicos

O frágil direito de cidadania que vinha sendo construído a duras penas em muitos países latino-americanos foi substituído por “atestados de pobreza” que permitem o acesso a precários e mal financiados serviço públicos. (SOARES, 2002, p. 72)

Filgueiras e Gonçalves (2007) afirmam que nos países latino-americanos nos quais não se desenvolveram de forma plena as políticas sociais universais, os princípios do Banco Mundial passaram a ser respeitados e aplicados, colocando as políticas de combate à pobreza no lugar dos parques direitos sociais conquistados, implementando-se as chamadas políticas sociais focalizadas.

A política social focalizada de combate à pobreza nasce e se articula intimamente com as reformas liberais e tem por função compensar, de forma parcial e muito limitada, os estragos socioeconômicos promovidos pelo modelo liberal periférico e suas políticas econômicas – baixo crescimento, pobreza, elevadas taxas de desemprego, baixos rendimentos, enfim, um

processo generalizado de precarização do trabalho. Trata-se de uma política social apoiada num conceito de pobreza restrito, que reduz o número real de pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos a serem gastos. Ela procura se adequar ao permanente ajuste fiscal a que se submetem os países periféricos, por exigência do FMI e do capital financeiro (os “mercados”), para garantir o pagamento das dívidas públicas. (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 156)

Diante do agravamento do quadro social, a escolha por políticas sociais focalizadas tem trazido consequências drásticas para população que, bem ou mal assistidas anteriormente, passaram a ser totalmente desassistidas pelo poder público. Segundo Soares (2002), cria-se um Estado de Mal-Estar, o que gera uma redução significativa da quantidade e qualidade de serviços e benefícios sociais prestados pelo setor público, com a exclusão crescente do segmento da população que mais necessita deles.

No contexto neoliberal, a contradição acumulação-legitimação se porta de forma diferente daqueles do Estado de Bem-Estar. A partir da naturalização das desigualdades, o modelo devolve o conflito para o seio de uma sociedade fragmentada, onde os sujeitos se individualizam, de forma concomitante em que perdem seu pertencimento de classe. Portanto, altera a orientação da política social, nem consumos coletivos nem direitos sociais, e sim assistência focalizada para os mais pobres. Tal discussão elencada acima será discutida no próximo item, porém com ênfase na contrarreforma do Estado brasileiro e suas implicações na política de assistência social que, em sua constituição, foi marcada por práticas clientelistas, autoritárias e com a cultura do favor que, mesmo posterior a Constituição de 1988, continuaram presentes.

2.4 Política de Assistência Social: O Caso brasileiro

No Brasil, conforme Pereira (2000b), as políticas sociais tiveram a sua trajetória, em grande parte, influenciada pelas alterações econômicas e políticas de cunho internacional e pelos rebatimentos reorganizadores dessas alterações na ordem política interna.

A proteção social no Brasil não criou bases sólidas nos pilares do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem desenvolveu uma rede de proteção social impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais

majoritários da população na pobreza extrema. Pereira (2000b, p. 126) afirma a prevalência de um padrão brasileiro de proteção social com características de “ingerência imperativa do poder executivo, seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos, heterogeneidade e superposição de ações”. É por isso, que ao comparar com os modelos de Estados de Bem-estar classificados por Esping-Andersen (1991), esboçados no item anterior, que identificamos uma miscelânea de características como intervenções públicas seletivas – próprias dos modelos liberais -; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos conservadores. E tudo isso foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país.

É com essa compreensão que pretendemos problematizar a trajetória da política de assistência social no Brasil, demarcando a mudança de status de tal política, que, de um arcabouço de ações espontâneas e voluntárias sob égide da moral, tornou-se política pública concretizadora de direitos previstos na Constituição Federal vigente.

Boschetti (2006) afirma que a história da assistência social brasileira pode ser compreendida como a história de uma política em constante conflito com as formas capitalistas de organização social. Portanto, instaura-se um “nó analítico”, ou seja, a política de assistência social é um direito de cidadania, política compensatória ou caridade? Esses parecem ser alguns dos embaraços inerentes à política assistencial, que jamais abandonou o cenário social e sempre perpassou as outras políticas sociais, instaurando uma associação concomitantemente complexa e paradoxal.

Para obtenção de análises críticas sobre a temática assistência social, serão utilizados no decorrer desse item três padrões de orientação sobre tal política social, ou seja, será problematizado o padrão tradicional, o padrão neoliberal e o padrão democrático.

Conforme Souza Filho (2003), o padrão tradicional possui como orientação a lógica assistencialista, fisiológica, caritativa, enfim, um padrão típico da nossa república velha, agregado com o corporativismo do pós-30, estabelecido principalmente no âmbito da previdência social. O padrão neoliberal afirma-se como um padrão focalista, seletivo e privatista da política social. Por último, o padrão democrático, marcado pela forma institucional,

redistributivista, social democrata, é orientado pelo universalismo de direitos, a ampliação e a garantia, por parte do Estado, da proteção e da promoção social.

A tipificação de padrões para análise da política social de assistência social servirá como uma ferramenta metodológica para entendermos as características e funcionalidades desta política no cenário brasileiro.

2.4.1 A institucionalização da Assistência Social no Brasil

Para início de análise, partiremos do Padrão Tradicional de Política Social, que possui como orientação a lógica assistencialista, fisiológica e caritativa. Antes de 1930, a economia brasileira era agroexportadora e o sistema político marcado pela ausência de planejamento social. Segundo Pereira (2000b), o Estado quase não exercia a função de agente regulador no âmbito social, deixando essa tarefa com o mercado, que atendia a preferências e demandas individuais; a iniciativa privada não mercantil que respondia, de forma seletiva e informal, os reclamos da pobreza e a polícia⁹ que controlava repressivamente a questão social.

A ação do Estado, nesse período, limitava-se a reparações seletivas e emergenciais de problemas prementes ou a respostas morosas e fragmentadas a reivindicações sociais dos trabalhadores e de setores populacionais empobrecidos dos grandes centros urbanos.

No conjunto das políticas sociais, as áreas de maior atenção foram o trabalho e a previdência, mas, mesmo assim, com cunho limitado e precário. De acordo com Pereira (2000b, p. 128), dentre as principais medidas destacam-se: criação, em 1923, dos departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde, do Código Sanitário, da Lei Elói Chaves – relativa à previdência social – além de uma legislação voltada para regulação e a provisão de contingências ligadas ao trabalho – acidentes, férias, trabalho do menor e da mulher, velhice, invalidez, morte, doença e maternidade.

Pereira (2000b) afirma que, do ponto de vista econômico, a principal característica do período foi a passagem da economia agroexportadora para a urbano industrial. Porém tal mudança não foi acompanhada de igual impulso no campo social. Embora a questão social não fosse mais considerada uma questão de polícia, ela não obteve intervenção política condizente, sendo que as atenções do governo foram majoritárias para a área econômica.

Na verdade, a política social brasileira desse período, não obstante encampada pelo Estado,

⁹ Data dessa época a frase do então presidente da República Washington Luís: “A questão social é questão de polícia”.

funcionava, no mais das vezes, como uma espécie de zona cinzenta, onde se operavam barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade e onde a questão social era transformada em querelas reguladas jurídica ou administrativamente e, portanto, despolitizada. (PEREIRA, 2000b, p. 130)

As principais medidas de proteção social no decênio 1930 foram a reestruturação do sistema previdenciário, mantendo as bases corporativas, de modo a responder ao dinamismo político-econômico do início do processo de industrialização brasileiro. Proliferaram-se os institutos de aposentadoria e pensões (IAP'S). Em 1933, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) e, posteriormente, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Porém, esses institutos tinham uma característica bem marcante, cada um deles possuía uma estrutura específica de benefícios e contribuições o que criava uma grande disparidade entre os níveis qualitativos e quantitativos de proteção social.

Além dessa reestruturação, foram criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Carteira de Trabalho, da legislação trabalhista, do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão; promulgação da Constituição Federal de 1934, que contemplou tanto os ideais do liberalismo político quanto os do reformismo econômico; imposição pelo Estado Novo da Constituição de 1937, idealizada no modelo corporativo-fascistas; criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938, com objetivo de normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, preponderantemente desenvolvidas por entidades privadas.

De acordo com Mestriner (2008), o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS (criado pelo decreto-lei nº 525, de 1º/7/1938) foi a primeira grande regulamentação da assistência social no Brasil. O conselho foi instaurado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar, atribuindo uma certa autonomia ao Conselho.

Transita pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia. Nesse momento, selam-se as relações entre o Estado e segmentos da elite: homens (e senhoras) bons, como no hábito colonial e do império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções¹⁰ a organizações da sociedade civil. (MESTRINER, 2008, p. 58)

O CNSS se expande como as outras instituições governamentais, burocratiza-se e institucionaliza-se com caráter mais formal, agregando estatuto de órgão estatal, enquanto amplia seu âmbito de regulação social e continua a realizar o cadastro das organizações de assistência e a emitir os certificados de filantropia. Porém, mesmo com o CNSS, a assistência social ainda não tinha um status de política de proteção social de âmbito público, embora o governo Vargas tenha inovado ao instalar o CNSS, conforme Mestriner (2008), criou-se apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio do mecanismo da subvenção.

Começa a se propagar o populismo, que vai ser a forma de o governo se legitimar no poder e obter aprovação popular. A concessão de benefícios passa a ser utilizada como forma de abrandamento das pressões sociais. O Estado assume o papel de ativador social, formando, pelo discurso oficial, a imagem de Estado-pai, Estado-benefactor, sendo “fetichizado” pelas classes populares. (MESTRINER, 2008, p. 103)

Com a regulamentação das relações entre capital e trabalho e o exercício do controle social da exploração da mão de obra pela via jurídica, o governo passa a selecionar as intervenções voltadas para a mão de obra ativa, com registro em carteira profissional, que passam a ser mais expressivas, ganhando caráter de direito, restando à grande massa de trabalhadores autônomos e desempregados apenas a filantropia privada, que já começa, em parte, a ser apropriada e controlada pelo governo, via CNSS e seu sistema de subvenções.

¹⁰ Subvenção social é o auxílio financeiro às entidades sociais, que sai da esfera pessoal do governante e passa à esfera oficial. Constitui-se numa ajuda de caráter supletivo, que no início só podia ser aplicada em despesas de manutenção dos serviços e posteriormente como auxílio extraordinário, passando a subsidiar atividades de natureza especial ou temporária, como construção, reforma ou aquisição de equipamentos. (MESTRINER, 2008, p. 58)

A assistência social que, à primeira vista, parece ser tratada como área de inclusão, mas na realidade era influenciada e determinada pelo caráter seletivo do pensamento liberal, que considera a proteção social do âmbito privado e não público, a ela foi sendo incorporada a criação de novos serviços, projetos e programas. Dentre estes destaca-se a Legião Brasileira de Assistência Social – LBA – criada em 1942, Vargas funda no Brasil o atrelamento do social ao primeiro-damismo, na pessoa de Darci Vargas.

Segundo Mestriner (2008), a LBA foi criada com a intervenção direta do Estado, inaugurando a benemerência estatal e valendo-se da mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, em apoio ao esforço nacional representado pela inserção do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Instalada em nível federal, é registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores e nucleada por todo país, para atendimento às famílias dos pracinhas.

Voltada para aglutinar as organizações assistenciais, integrará a iniciativa privada à do Estado intervencionista de Vargas, assegurando estatutariamente a presidência à primeira-dama da República. Desloca-se o papel direto do Estado, que vai assumir dupla figura: uma mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante. (MESTRINER, 2008, p. 108)

No que tange às políticas sociais, até 1964, nada de substantivo mudou. Porém, destaca-se a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, aprovada em 1960, visando à uniformização de benefícios e serviços prestados pelos antigos IAP's, priorizando a padronização da qualidade da assistência médica. Contudo, de acordo com Pereira (2000b), a cobertura previdenciária prevista na LOPS abrangia apenas os trabalhadores sob o abrigo da CLT¹¹, excluindo os trabalhadores rurais e domésticos.

No mesmo sentido, Mestriner (2008, p. 142), afirma que “a previdência mantém-se com a mesma organização, ainda orientada pelo corporativismo, excluindo os trabalhadores sem carteira assinada e possuindo benefícios exíguos, no nível dos próprios salários para os demais trabalhadores.”

No âmbito da assistência social, são perceptíveis as ações dos governos, incentivando a ampliação e o surgimento constante de novas

¹¹ Consolidação das leis de trabalho, Decreto-lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943

instituições, públicas, semipúblicas e privadas. Conforme Yamamoto e Carvalho (1996, p. 245) essas situações aparecem em “conjunturas específicas, como respostas ao desenvolvimento real das contradições geradas pelo aprofundamento do modo de produção que atinjam o equilíbrio das relações”.

De acordo com Mestriner (2008), enquanto os países centrais constroem o Estado de Bem-Estar Social nos moldes Keynesiano de economia de mercado, agregando crescimento econômico e pleno emprego, com políticas sociais que potencializam a produção e o consumo, no contexto brasileiro é forjado gradativamente um Estado meritocrático, com políticas sociais seletivas e focalistas, voltadas às categorias com mais poder de reivindicação. Aqui, os serviços sociais são estendidos a alguns trabalhadores, privilegiando certas categorias, não se dirigindo a todos e nem a todas as necessidades.

Conforme Netto (2006, p. 22), o período compreendido entre os anos 1961 a 1964 foi causado pela efervescência dos movimentos sociais organizados.

A emergência de amplas camadas trabalhadoras, urbanas e rurais, no cenário político, galvanizando segmentos pequeno-burgueses (com especial destaque para camadas intelectuais) e sensibilizando parcelas da Igreja Católica e das forças Armadas, era um fato novo na vida do país.

O autor supramencionado afirma que tal emergência não ameaçava o fim do capitalismo de forma imediata, colocava em questão a modalidade específica que, em termos econômico-sociais e políticos, o desenvolvimento tomara no país. “Vale dizer: a ampla mobilização de setores democráticos e populares, que encontrava ressonância em várias instâncias do aparelho estatal, não caracterizava um quadro pré-revolucionário”. (NETTO, 2006, p. 22)

Porém, tal análise não extingue aspirações revolucionárias no bojo do movimento democrático e popular, elas existiam e possuíam um viés classista nítido, logrado especialmente nas relações do movimento operário e sindical. No contexto brasileiro, a luta contra a subordinação e exploração imperialista e latifundista, adicionadas às reivindicações de participação cívico-política ampliada, direcionavam para uma complexa reestruturação do padrão de desenvolvimento econômico e democratização da sociedade e do Estado; se, imediatamente, suas consequências não checavam a ordem vigente, eles

punham a possibilidade real de o processo das lutas sociais desenvolverem a um patamar, que por força desta dinâmica econômico-social e política, um novo grupo de forças político-sociais poderia assumir e redimensionar o Estado na construção de uma nova hegemonia e na implementação de políticas democráticas e populares nos planos econômico e social.

A consequência, a médio prazo, do que estava em jogo – não capitalismo ou socialismo, mas reprodução do desenvolvimento associado e dependente e excludente ou um processo profundo de reformas democráticas e nacionais, antiimperialistas e antilatifundistas – poderia ser a reversão completa daquela particularidade da formação social brasileira; o significado desta reversão, numa perspectiva de revolução social, é óbvio. (NETTO, 2006, p. 23)

Portanto, no governo Goulart, a sociedade deparava-se com um tensionamento crescente. A continuidade do padrão de desenvolvimento já inaugurado colocava pela sua própria dinâmica, possibilidades progressivamente mais definidas, corroboradas pela crise (desaceleração do crescimento) que se propaga a partir de 1962.

Em 1963, algumas correlações de força se acirravam, ou seja, ou o capital nacional privado juntamente com o Estado solucionavam o processo de acumulação que lhe permitissem desenvolver a industrialização pesada, ou efetivavam um novo arranjo político-econômico, privilegiando ainda mais os interesses imperialistas que assegurassem a consecução do padrão de desenvolvimento já em processamento. Toda a movimentação sociopolítica de 1963 a março de 1964 é centrada na solução a ser encontrada. As alianças que sustentavam o governo Goulart foram perdendo a sua relativa autonomia política em face das decisões tomadas inerentes à crise. O âmbito democrático é perpassado por divisões, enquanto a direita, que vinha de longo processo conspirativo, “vai colecionando adesões e saindo da sombra – naturalmente, com a utilização intensiva das instâncias do aparelho estatal sob seu controle e com as posições que detinha e que amplia na sociedade civil.” (NETTO, 2006, p. 25)

Esta situação provocou inquietações conservadoras, levando a burguesia industrial e a classe média (que temiam o socialismo) a se rearticularem com as velhas forças agromercantis. O resultado dessa situação

foi o golpe militar de 1964 e a inauguração de um padrão autoritário político-administrativo no país.

Seu significado imediatamente político e econômico foi óbvio: expressou a derrota das forças democráticas, nacionais e populares; todavia, o seu significado histórico-social era de maior fôlego: o que o golpe derrotou foi uma alternativa de desenvolvimento econômico-social e político que era virtualmente a reversão do já mencionado fio condutor da formação social brasileira. (NETTO, 2006, p. 25)

A resultante desse processo foi uma afirmação de uma nova integração, mais dependente aos interesses imperialistas, bem como na implementação de ações sócio-políticas antidemocráticas que implicaram em reverter o processo de democratização que estava em curso antes 1964. Com esse redirecionamento, mais uma vez a socialização da política, no cenário brasileiro, mostrou-se inconcluso, quando, nos seus momentos mais intensos e com algumas possibilidades de socialização do poder político, as classes dominantes realizavam uma neutralização. Por mecanismos sinuosos ou de coerção aberta, tais classes conseguiram sequenciar a história do país, ou seja, “a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social”. (NETTO, 2006, p. 19)

De acordo com Pereira (2000b), nesse período é válido ressaltar a organização estatal, ou seja, o Estado em seu conteúdo deixa de ser uma organização eminentemente populista para tornar-se tecnocrático e centralizado, balizado num restrito pacto de dominação entre civis e militares.

Entre 1964 e 1967, embora tenha sido decretado o Estatuto da Terra e se preconizava uma produtividade social, quase nada de novo foi desenvolvido na área social. Nesses três anos, deu-se continuidade aos programas e projetos da era populista, ou, as vezes, concretizaram-se velhas idéias, reformulando-se medidas preexistentes no campo do trabalho, em benefício do capital.

Durante o período autoritário, legitima-se o Estado assistencial¹², condição que compensa o achatamento salarial, à situação de miséria que

¹² O Estado assistencial é identificado pelo seu fraco compromisso no enfrentamento à pobreza, quer pela falta de recursos, quer pela banalização da pobreza; ou ainda porque o

propaga no país e a forte repressão às manifestações dos trabalhadores. As práticas assistenciais se fortalecem, ganham mais estrutura e racionalidade, desenvolvendo-se um aparato estatal que cresce e se burocratiza continuamente, durante todo o período. Assim, o que era latente nas práticas assistenciais, tornou-se visível e significativo.

Em 1969, a LBA é transformada em Fundação¹³, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e passa a ser mantida com subvenções da União, estados e municípios. De acordo com Mestriner (2008, p. 167) como Fundação de Assistência à Maternidade, à Infância e à Adolescência, “compete-lhe então a execução dos programas de assistência em geral, que poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio ou contrato com outros órgãos, de serviços semelhantes.”

A partir de 1970, surgem algumas mudanças, é implementado o Programa de Integração Social – PIS¹⁴, lógica que compromete o trabalhador com participação na economia nacional. Cria-se também o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL, concedendo ao trabalhador da zona rural alguma legislação previdenciária, procedimento que se expande em 1972 às empregadas domésticas e, em 1973, aos autônomos.

De acordo com Netto (2006), a legitimidade do regime autoritário não se radicou nos mecanismos da representação e da expressão política dos interesses sociais, e sim para o plano da eficácia, do milagre econômico promovido pelo regime. Porém, em 1973 o “milagre começa a dar sinais de esgotamento”. Na crise do “milagre” que, a partir daí, só faria aprofundar-se, inscrevem-se as determinações que, pela mediação da resistência democrática e pela ação do movimento popular, desembocarão na crise do regime

Estado julga o patamar compensatório de atenção produzido em aliança com a sociedade civil, suficiente para dispersão das tensões sociais. (MESTRINER, 2008, p. 164)

¹³ Decreto-lei n° 593, de 27/05/1969.

¹⁴ No que tange à proteção do capital à custa do trabalho, foi criado o Programa de Integração Social (PIS), em 1970, e, três meses depois, o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), os quais representavam mais um mecanismo de poupança a serviço da reprodução do capital e da harmonia entre capital e trabalho do que uma tentativa de integração do trabalhador ao desenvolvimento econômico. Ou melhor, com o PIS e o PASEP a política trabalhista deixou de ser uma questão política para transformar-se em um arranjo administrativo calculado. (PEREIRA, 2000b, p. 140)

autocrático burguês¹⁵. Tal mediação confere ao processo eleitoral de 1974 um caráter plebiscitário em relação ao regime, forçando a execução de uma estratégia de sobrevivência implementada pelo alto núcleo militar.

Tal estratégia, reduzida a seus termos mais simples, visava à recomposição de um bloco sociopolítico para assegurar a institucionalização duradoura do sistema de relações econômico-sociais e políticas estruturado a serviço dos monopólios (especialmente a estruturação plasmada no Estado). Seu objetivo axial, assentado numa iniciativa da liberalização controlada e limitada, consistia em instaurar no país a superestrutura política que considera adequada: uma combinação estável de formas parlamentares limitadas com mecanismos decisórios ditatoriais. (NETTO, 2006, p. 41)

No que diz respeito à organização das políticas sociais, em 1974, criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, como desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e, em 1977, o Sistema Nacional de Previdência Social - SINPAS. O MPAS obteve na sua estrutura uma Secretaria de Assistência Social que, mesmo de caráter consultivo, será o órgão essencial na formulação da política de combate à pobreza.

Conforme Mestriner (2008), no final deste período (1964-1985) as condições de vida da maioria da população eram muito precárias, as desigualdades sociais se acentuam de forma muito rápida, suscitando, por parte dos trabalhadores, a luta pelas condições de reprodução social, pela justiça e pelo direito. O fim dessa década e início dos anos 1980 foi marcado pela grande estagnação econômica, o que fez com que houvesse um grande aumento das demandas por políticas sociais.

Duriguetto (2007) afirma que o país ingressava na década de 1980 em um endividamento externo provocado pelo aumento das taxas de juros no mercado internacional. O impacto da política econômica adotado pelos militares é sentido na entrada da década com a chegada da crise da dívida, em virtude de sua multiplicação provocada pelo aumento das taxas de juros e, também, da dívida interna. O aumento do endividamento externo nos governos

¹⁵ Na crise do “milagre” entrecruzam-se uma crise cíclica – potenciada inicialmente pela conjuntura internacional – e a crise estrutural do capitalismo no Brasil; daí, também, a extensão e a profundidade do processo aberto com o colapso do “milagre”. (NETTO, 2006, p. 40)

militares tornou o país mais vulnerável às injunções do sistema internacional e à imposição das políticas de ajuste.

No final de 1982, o país adere ao pacote emergencial de assistência financeira, envolvendo empréstimos oriundos do FMI e de alguns bancos privados norte-americanos. Porém, o Brasil não conseguiu cumprir determinadas metas postas pelo fundo, o que redundou na não liberação das parcelas de crédito. A diminuição do gasto público interno imposto era “obviamente inconsistente com o avanço do processo de redemocratização, que aumentava a ressonância das demandas por descompressão salarial e aumento dos gastos governamentais”. (DURIGUETTO, 2007, p. 147)

Em suma, a transição política do país se realizava condicionada por uma forte heteronomia econômica que dificultava o processo de “resgate da dívida social”. Tal resgate perde espaço para primazia dos planos de estabilidade econômica e de controle da inflação, com ênfase no primado da racionalidade técnica das políticas e do estilo tecnocrático de gestão da economia.

Uma pluralidade de movimentos sociais de diversos setores multiplicaram-se por todo país, como aponta Pereira (2000b, p. 144), vários movimentos sociais revigoraram-se em torno dos pleitos por democracia. Fechados os tradicionais canais de participação política da população (partidos políticos, sindicatos), abriram-se alternativas: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Igreja Católica Progressista, com suas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), União Nacional dos Estudantes (UNE). Acrescenta-se a isso a ativação de novas categorias sociais (feministas, donas de casa, funcionários públicos, frações do empresariado etc.) e de uma combativa classe operária – a do ABC paulista.

Na mesma direção, Duriguetto (2007, p. 150) afirma que:

Tais movimentos promoveram ações diversas, merecendo destaque as mobilizações promovidas pelos metalúrgicos do ABC – que, mesmo constrangidos pela legislação ditatorial, organizaram greves massivas [...] reivindicando, dentre outras demandas, aumentos salariais e organização sindical independente da tutela estatal – e, especialmente, o movimento de massa em favor das *diretas já* [...]

No contexto supracitado, surge o debate sobre direitos humanos e sobre a grande exclusão dos benefícios urbanos à maioria dos brasileiros e a urgência de políticas sociais de cunho universais. Diante da crise da ditadura, do agravamento da questão social, da luta pela democratização do Estado e da sociedade, intensifica-se o debate a respeito das políticas públicas.

A partir de 1985, em função da Assembléia Constituinte, reuniram-se na Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, cerca de 80 organizações, algumas de âmbito nacional, compostas por associações, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos, comitês, plenárias populares, fóruns, instituições governamentais e privadas que se engajaram num amplo movimento social de participação política que conferiu visibilidade social às propostas de democratização e ampliação de direitos em todos os campos da vida social.

Segundo Behring (2003), a ala conservadora do Congresso articulou um bloco chamado de Centrão¹⁶ em oposição às pressões por direitos sociais e para defesa dos interesses dominantes. Cada artigo da Carta Constitucional foi objeto de muita disputa e negociação entre os blocos de forças. Em linhas gerais, a Constituição se colocou como liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira, compatibilizando as políticas estatais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e assistência social. Conseguiu-se, no entanto, no plano econômico, a defesa de certos monopólios estatais como do petróleo, das comunicações e do transporte. No plano social, ocorreram avanços dos direitos das mulheres, das crianças, os índios e a inclusão do conceito de seguridade social.

A constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição Cidadã. (BEHRING, 2003, p. 143).

¹⁶ Apelido dado aos grupos que esboçavam qualquer natureza articuladora, que inclusive prolongou o impopular governo Sarney por mais um ano.

A partir desse contexto, segundo Souza Filho (2003), pode-se demarcar o Padrão Democrático de Política Social, pautado numa perspectiva de garantia universal de direitos sociais, baseada na participação popular e descentralização político-administrativa, resguardando o papel do poder central como elemento que propicia a unidade da política social e o apoio técnico, administrativo e financeiro para sua efetivação. Nesse sentido, o Estado tem o dever de formular e executar (direta ou indiretamente) as políticas sociais, garantindo a realização dos direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes avanços para as políticas sociais, sendo criada a Seguridade Social, que corresponde às políticas de saúde, previdência social e a assistência social.

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL)

A assistência social é inscrita na Constituição de 1988, nos artigos 203 e 204.

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Outro grande avanço conseguido foi a descentralização das ações da assistência social e a participação popular na sua formulação e deliberação.

Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da

seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

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

II—participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL)

Mesmo após a CF/88, fazia-se necessária a criação de leis orgânicas para regulamentar e institucionalizar seus avanços. Desde então, foram realizadas conferências e simpósios para a discussão e criação da lei que regulamentaria a assistência social. Em 1990, após o I Simpósio Nacional de Assistência Social, cria-se a primeira Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que foi vetada na íntegra pelo então Presidente de República Fernando Collor de Mello. O veto presidencial deu-se num contexto de profundas transformações sociais, econômicas e políticas que o país vivenciava com a adoção do ideário neoliberal. Nesse contexto, pode-se verificar a gênese do Padrão Neoliberal de Política Social fundamentada na lógica do receituário neoliberal proposto pelo Consenso de Washington, pautado na estabilização monetária, abertura comercial e privatização - e na redução do Estado na área social.

No Brasil, o governo Collor (1990/1992) inaugurou a entrada do projeto neoliberal no país, com intenso processo de desregulamentação, abertura dos mercados, incentivos à reestruturação das empresas e a disseminação ideológica por toda a sociedade brasileira de que a causa dos males sociais centrava-se no “gigantismo” do Estado e a solução seria reduzi-lo ao máximo, transferindo suas funções para empresas, supostamente mais eficientes. No campo das políticas sociais, o governo Collor simplesmente ignorou os preceitos constitucionais, através da desconsideração do Sistema de Seguridade Social inscrito na CF 88. (PEREIRA, 2000b, p. 161).

Como analisa Pereira (2000b, p. 163), o modelo neoliberal no Governo Collor já apresentou alterações drásticas no âmbito social.

Resgate do assistencialismo, do clientelismo e do populismo. Seletivação e focalização das políticas sociais, a partir de

1991. Rejeição explícita do padrão de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988. Em vista disso, o governo reiterou a tentativa da administração passada de desvincular os benefícios previdenciários e da assistência social do valor do salário mínimo; vetou integralmente o projeto de lei que regulamentava a assistência social; e repôs, por vários meses, a concessão de benefícios previdenciários.

Com o afastamento de Collor, em outubro de 1992, assume a presidência da República o seu vice, Itamar Franco, neste mandato surgem novas discussões acerca da política de assistência e pressão dos movimentos populares para a regulamentação da mesma, o que acontece em 07 de dezembro de 1993. Tal assunto será abordado no próximo item.

2.4.2 A Assistência Social enquanto política social pública

A LOAS foi sancionada em 1993 no governo Itamar Franco, que também preparou o terreno para a continuidade da política neoliberal. Debateremos, no item anterior, o caráter inovador que a CF/88 trouxe ao instituir a Assistência Social como uma política social não contributiva, voltada para aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas quer pelas rendas do trabalho, quer pela condição geracional, quer por necessidades físicas e mentais.

Conforme Mota (2009), tal fato foi marcado por um duplo movimento, ou seja, a institucionalização da Assistência Social como política pública e a consideração dos serviços e benefícios como direitos contratuais dos trabalhadores. Com a LOAS foram definidos os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da política de Assistência Social, marco revelador dos avanços, posto a conjuntura adversa à expansão da Assistência Social como política pública.

A LOAS introduz um novo significado a Assistência Social enquanto Política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS” (MESTRINER, 2001, p. 206.).

A LOAS traz como conceito da política de Assistência Social

Art.1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

E como objetivos da política, a LOAS afirma que:

Art.2º A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Com o fim do governo Itamar Franco, assume o poder o presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998 e 1998-2002). De acordo com Soares (2002) neste governo que a estratégia neoliberal foi levada ao pleno desenvolvimento, com trágicas conseqüências econômicas e, sobretudo, sociais.

Netto (1999b) afirma que o primeiro mandato FHC representou, para classe trabalhadora brasileira, o que pode designar-se como um desastre. Um governo se avalia pela direção social que efetua às suas ações macropolíticas e pelos contingentes populacionais incluídos ou excluídos por ela. A direção social do primeiro governo FHC foi rígida, coerente e sistemática, numa aberta contradição com seu passado democrático e com suas promessas de campanha. “Desde os seus primeiros dias no Planalto, presidiu um governo direcionado contra os interesses e as aspirações da massa dos trabalhadores brasileiros”. (NETTO, 1999b, p. 75)

A equipe de governo FHC, de forma bem rápida, efetivou o projeto político do grande capital, inviabilizando o projeto social contido na Constituição de 1988, sob o pretexto da modernização do país, do ingresso no primeiro mundo e sustentado pelas instituições midiáticas de forma unânime. O primeiro

governo FHC funcionou eficientemente contra a alternativa social proposta na Constituição.

A inviabilização da alternativa constitucional da construção de um Estado com amplas responsabilidades sociais, garantidor de direitos sociais universalizados, foi conduzida por FHC simultaneamente à implementação do projeto político do grande capital. (NETTO, 1999b, p. 79)

O projeto do grande capital (neoliberal) demarca a operacionalização feita pela grande burguesia e seus agregados a partir da CF/1988 e do novo contexto internacional posto pela reestruturação do capital. Era necessário solidificar uma orientação política macroscópica, sem alterar profundamente os aspectos formais da democracia representativa e assegurando ao Executivo federal a margem de intervenções propícias para promover uma integração mais vigorosa ao sistema econômico mundializado.

Tais mecanismos tomaram forma na política econômica de FHC, ou seja, criou-se o Plano Real¹⁷ como ferramenta de estabilização monetária, sendo o primeiro movimento para uma inteira abertura do mercado nacional ao capital internacional. Esse procedimento implicava outro movimento, diretamente referido ao Estado e com uma dupla face: de um lado, uma forte redução da função empresarial estatal, advindo a selvagem onda privatizante do patrimônio público, de outro, a pretexto da redução do déficit público e em nome do ajuste estrutural, o enxugamento dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais voltadas para a massa dos trabalhadores.

Conforme Netto (1999b), o projeto político do grande capital concentrou-se na contrarreforma do Estado, com viés neoliberal, que só poderia ser conduzida contra os princípios da CF/1988. Um projeto desse porte, colidindo com a ordem constitucional e com os anseios da classe trabalhadora e do setores da média burguesia, só seria viável se pensado numa magnitude temporal mais longo que o de um mandato presidencial. Com isso, a questão da reeleição foi, no plano político, uma questão fundamental. Somente a

¹⁷ Programa brasileiro de estabilização econômica, iniciado oficialmente em 27 de fevereiro de 1994 com a publicação da Medida Provisória nº 434. Tal Medida Provisória instituiu a Unidade Real de Valor (URV), estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários, iniciou a desindexação da economia, e determinou o lançamento de uma nova moeda, o Real.

certeza de poder disputar um segundo mandato poderia garantir a consecução do projeto.

Com a possibilidade da reeleição garantida, FHC intensificou os princípios do projeto neoliberal. O que demonstra Netto (1999b, p. 80):

A orientação macroeconômica favoreceu escandalosamente a oligarquia financeira (privilegiadamente situada no sistema bancário, cada vez mais vinculado aos grupos transnacionais) – recorde-se, além das taxas de juros estratosféricas, a gestão do PROER -, fez crescer exponencialmente a dívida pública interna, escancarou o mercado interno a uma concorrência lesiva à indústria nacional (arruinando o pequeno e médio empresariado), leiloou a preço de banana o patrimônio estatal e promoveu o sucateamento dos serviços públicos voltados para o atendimento da massa da população.

O cerne do ataque do projeto conduzido pelo primeiro mandato FHC foi, como é facilmente depreensível, o conjunto dos direitos sociais. Para o governo FHC, esses direitos oneram diretamente o capital. Ora mostrados como privilégio, ora mistificados como injustiças e, sobretudo, postos como financeiramente insustentáveis, os direitos sociais foram objeto de mutilação, redução e supressão em todas as latitudes onde o grande capital impôs o ideário neoliberal; o Brasil de FHC apenas reiterou a receita: a governabilidade do país, conforme a equipe de FHC, dependia fundamentalmente da flexibilização desses direitos.

Nesta trilha, o trato negativo das políticas sociais, tal como se compreendiam nos princípios constitucionais, funcionou com caráter dual: de um lado, forneceu elementos para justificar a impossibilidade de assegurar aqueles direitos; de outro, instaurou condições para institucionalizar políticas sociais convenientes e adequadas ao projeto político de que FHC se fez condutor.

As primeiras iniciativas do governo de Fernando Henrique, no âmbito social, foram a extinção da velha LBA¹⁸ e sua substituição pelo programa Comunidade Solidária, de feição assistencialista e clientelista. Esse programa se sobrepôs à nova concepção de assistência social preconizada pela constituição e regulamentada pela LOAS.

¹⁸ Legião Brasileira de Assistência, custeada pelo Estado e presidida pela 1ª dama, Rosane Collor.

Porém, devido às lutas das entidades e movimentos sociais em busca da concretização dos pressupostos estabelecidos pela CF/88 e a LOAS de 1993, foi aprovada em 1997 a Norma Operacional Básica - NOB que, nas suas diretrizes, preconizou o caráter descentralizado e participativo da política de assistência social. Em 1998, foi redigida a primeira Política Nacional da Assistência Social - PNAS. As definições legais atinentes à regulamentação da Política Pública da Assistência Social, no período entre 1993 e 2003, estão estabelecidas em três instrumentos principais, a saber: a LOAS, o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social, PNAS de 1998, e as Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98.

Vale finalizar, de acordo com Behring (2004), que as consequências do ajuste neoliberal para a política social, por sua vez, são estarrecedoras, não apenas porque o aumento do desemprego leva ao empobrecimento e ao aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos, mas porque se cortam gastos, flexibilizam-se direitos e se propõe, explicitamente, a privatização dos serviços.

Em relação à assistência social, é possível observar a perda dos direitos constitucionais que foram posteriormente regulamentados na LOAS. Os direitos assistenciais não são contributivos e materializam-se por meio dos benefícios continuados e eventuais, serviços, programas e projetos. As inovações originais que acompanharam a incorporação da assistência social no conceito brasileiro de seguridade social pública foram afrontadas, a partir de uma perspectiva focalista e seletiva, em nome de supostas prioridades, a começar pela instituição do já referido Comunidade Solidária. O que se viu no governo FHC foi a redução ou manutenção em ritmo estático do acesso aos direitos assistenciais. Após o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi eleito em outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva. Trata-se do primeiro governo de base popular eleito no Brasil, situação que iremos apreender com mais detalhes no item posterior.

2.4.2.1 O governo Lula e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS

Luiz Inácio Lula da Silva alça-se à condição de presidente com uma consagração eleitoral: sua vitória, à frente de uma coligação de partidos (e uma aliança de forças sociais onde o

tamanho do PT mais que ressaltava o nanismo dos associados, foi esmagadora. A crônica republicana talvez nunca tenha registrado legitimidade tão palpável quanto a que cercou a chegada do ex-operário e ex-sindicalista ao Palácio do Planalto. (NETTO, 2004, p. 09)

Valendo-se da legitimidade conferida nas urnas, Luiz Inácio Lula da Silva explicitaria a reorientação da política macroeconômica, no sentido de retirá-la do controle parasitário-financeiro. Porém, o que ocorre nos primeiros meses de governo é o contrário, “a vontade política expressa do novo governo era mais que a continuidade, era o aprofundamento daquela orientação.” (NETTO, 2004, p. 09). Experimentava-se uma nova conjuntura na exata medida em que o governo Lula assume a prática neoliberal que combateu frontalmente durante a era FHC – como comprovam as relações com o FMI e a condução da contrarreforma do Estado.

Decorridos praticamente um terço do seu mandato, Lula reafirma constantemente o seu compromisso com os pobres e com a dimensão social do seu governo. Uma demonstração nítida do que foi supracitado é o programa Fome Zero, que foi carro-chefe da campanha do atual presidente, sendo um programa da área de segurança alimentar, cujo objetivo era atender a população abaixo da linha de pobreza¹⁹. Tal programa tinha o intuito de atingir 44,43 milhões de pessoas, envolvendo 9,32 milhões de famílias (21,9% do total de famílias).

Em outras palavras, o tamanho da pobreza absoluta correspondia a 27,8% da população total do País; 19,1% da população das regiões metropolitanas, 25,5% das áreas urbanas não-metropolitanas e 46,1% da população rural. Segundo outra metodologia de cálculo, o tamanho da pobreza é ainda maior, atingindo 57,7 milhões de pessoas (MARQUES E MENDES, 2006, p.158).

Embora as informações acima demonstrem uma diferença de milhões de pessoas, é relevante destacar que, independente do quantitativo, a pobreza absoluta no Brasil atinge ampla parcela de sua população. A grandeza dessa pobreza torna até problemática a utilização do termo focalizado para as políticas voltadas a essa população. É obvio que, no sentido restrito, não se

¹⁹ Para esse cálculo, a equipe do governo Lula utilizou o critério de linha de pobreza do Banco Mundial (US\$ 1,08 por dia), ajustando para os diferentes níveis regionais de custo de vida e pela existência ou não de autoconsumo. (MARQUES e MENDES, 2006:158)

trata de políticas universais, mas o tamanho da população alvo é desmensurado. Mesmo antes da sua efetivação, determinados aspectos do programa Fome zero foram criticados²⁰ por especialistas da área social, pois concebia-se o uso de um cartão para transferência de renda.

Passados alguns meses, o programa se restringiu ao Bolsa Família²¹ que, segundo os órgãos oficiais do governo, foi criado para combater a exclusão e a miséria e promover a emancipação das famílias mais pobres. Marques e Mendes (2006) afirmam que o Bolsa Família, ao contrário do piso previdenciário e do BPC, não constitui um direito, trata-se de um programa oriundo da decisão do Executivo federal.

A política de assistência social no governo Lula segue a linha de FHC, pautando-se nos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Essa política apresenta limites como a fragmentação dos programas nas três esferas de governo, a baixa transferência monetária às famílias que vivem em situação de extrema pobreza etc. E para que esta política seja bem sucedida é necessário, principalmente, que ocorra uma articulação desta com as demais políticas sociais como saúde e educação, por exemplo, além de estar subordinada a uma política econômica orientada para o crescimento econômico com distribuição de renda e riqueza. (SOUZA FILHO, ANTINARELI E PAULA, 2008, p. 02)

Tal postura do governo Lula ratifica o compromisso com o ajuste fiscal e a manutenção do superávit primário, elencando a focalização nos grupos de menor renda como norteador das políticas sociais. Mesmo diante da ampliação de recursos para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) desde sua implementação em 1996, este tem tido uma participação discreta no orçamento da seguridade social, sendo que tais recursos do FNAS estão cada vez mais centralizados nos programas de transferência de renda.

Conforme aponta Sposati (2006, p. 98):

Trata-se da defasagem entre o montante de recursos para o financiamento de benefícios, face aos serviços, ou à rede

²⁰ Destaca-se o fato de que no início a proposta definia que o recurso só podia ser usado pra comprar comida, o que mesmo com suas boas intenções, demonstrava certo autoritarismo do programa estatal.

²¹ Antes de sua criação pelo governo Lula, havia vários programas voltados à família de renda abaixo da linha de pobreza, tal como o Bolsa-Escola, Bolsa-alimentação, Cartão-Alimentação e o Auxílio-Gás. A unificação de todos esses programas deu origem ao Bolsa-Família. Lei nº 10.836, 09/01/2004.

socioassistencial. A exemplo, os recursos financeiros para o BPC, no orçamento federal, é oito vezes maior do que o de serviços socioassistenciais. Caso se some, a esse montante, os recursos do Programa Bolsa-Família, a discrepância entre benefícios e serviços sobe para quatorze vezes.

Tal situação demonstra a prioridade do governo Lula nos programas de transferência de renda para segmentos em situação de pobreza absoluta, o que lhes atribui o caráter de programas altamente focalizados. Tal fato torna-se ainda mais tenebroso diante dos poucos investimentos nos serviços, programas e projetos de assistência social, atribuindo a política de assistência social caráter residual e de manipulação política.

Mais do que o governo Cardoso, que deu início a esse tipo de política, Lula levou a sério a importância política e social dessas despesas, compreendendo sua função amortecedora de tensões sociais no interior do projeto liberal. Este é o objetivo essencial de um programa que não tem capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza. Apenas maneja a pobreza, pois mantém em permanente estado de insegurança, indignação e dependência o seu público alvo, permitindo, assim, a sua manipulação política. (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 163)

Conforme Souza Filho, Antinareli e Paula (2008) apesar da política de assistência social do Governo Lula se estruturar na contraface da política econômica neoliberal implementada, é preciso ressaltar que o desenho lógico e institucional recupera aspectos relevantes para o resgate dos preceitos democráticos inscritos na CF/88 e na LOAS.

O aspecto mais significativo foi pensar a assistência social enquanto uma política única e autônoma, com isso, foi proposto um sistema único e descentralizado para tratar das questões que são pertinentes à assistência social. Na IV Conferência Nacional de Assistência Social de dezembro/2003, foi deliberada a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, que representa a consolidação dessa estrutura descentralizada, participativa e democrática. A criação do SUAS tem o intuito de assegurar a concretude dos preceitos da LOAS e integrar o governo federal com os estaduais e municipais em uma ação pública comum de garantia de direitos.

De acordo com essa deliberação supracitada, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS e o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, elaboraram uma proposta coletiva para a Política Nacional de Assistência Social, sendo aprovada na reunião ampliada, descentralizada e participativa do CNAS, em setembro de 2004. Essa nova política nacional tem como objetivo reorganizar os projetos, programas, serviços e benefícios, apontando para a implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

De acordo com Yazbek (2004, p. 82),

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS é consequência da construção coletiva que desde a promulgação da Constituição de 1988 e da LOAS, 1993, vem se empenhando na tarefa de colocar a Assistência Social brasileira no campo da garantia dos direitos sociais, ressaltando ainda, que os seguintes aspectos positivos da nova PNAS: a incorporação das demandas da sociedade na área da assistência social; a inovação em trabalhar com a noção de território, a centralidade da família e de sua proteção e sobretudo, a perspectiva de construção do SUAS.

O SUAS prevê um reordenamento da assistência social, indo contra a fragmentação da política de assistência até então existente, assegurando a universalidade e o controle social.

A proposta do SUAS é um avanço e concretiza um modelo de gestão que possibilita a efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência conforme definido na LOAS. O princípio organizativo da Assistência Social baseado num modelo sistêmico aponta para a ruptura do assistencialismo, da benemerência, de ações fragmentadas, ao sabor dos interesses coronelistas e eleitoreiros. Afirma a Assistência Social como uma política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos e cidadãs, com a afirmação do controle social por parte da sociedade civil. (PEREIRA, 2007, p. 8).

Esses instrumentos normativos, a LOAS, a PNAS e a NOB, estabelecem as condições de gestão, de financiamento, de controle social e de competências dos níveis de governo com a gestão da política. Com a aprovação do SUAS, é reafirmado o controle social, dando mais força aos conselhos deliberativos e controladores da Política de Assistência Social,

fundos especiais para alocação de recursos financeiros específicos da Assistência Social e órgãos gestores da Política de Assistência Social, em todos os níveis de governo.

Uma novidade trazida refere-se ao estabelecimento de um novo pacto de gestão em torno da política de Assistência Social, envolvendo, de forma pactuada os três níveis de governo. Inspirada no Sistema Único de Saúde, a nova NOB não apenas estabeleceu diferenças entre as esferas de governo como também reconheceu três níveis de gestão para o município, associados a diferentes responsabilidades: gestão inicial, básica e plena.

Entretanto, somente uma concepção estratégica de políticas econômicas e sociais mais integradas, seria capaz de abrir espaço para políticas redistributivas.

A assistência social e demais políticas sociais instituem, um sistema de proteção social que deve ser contínuo, sistemático, planejado, articulado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais, com ações complementares entre si, evitando o paralelismo, a fragmentação e a dispersão de recursos. O horizonte da assistência social não pode levar esta política a esgotar-se em si mesma. Enquanto uma política setorial ela não tem a função de dar respostas cabais à pobreza. Seu horizonte deve ser o da sua inserção efetiva num projeto de desenvolvimento econômico e social, tanto local quanto nacional. (BOSCHETTI, 2003, p. 52).

Verifica-se, de acordo com Souza Filho, Antinareli e Paula (2008), que, se por um lado, a PNAS/SUAS representa um avanço democrático da diretriz e do constructo institucional para a operacionalização da política de assistência social no Brasil, por outro, esse avanço está demarcado por uma heteronomia à lógica neoliberal da política econômica e da estrutura efetiva da política de assistência social do Governo Lula. Com isso, a PNAS/SUAS não possui condições objetivas para sua concretude, podendo, inclusive, servir como uma engrenagem de desenvolvimento da perspectiva neoliberal.

Diante dessa análise, tendo em vista a relação entre a política econômica e a política social e considerando a orientação neoliberal de ambas, podemos afirmar que o cenário global no campo das políticas sociais no Brasil, ao longo do governo Lula, apesar da coexistência de diferentes padrões e

referências para a estruturação das políticas sociais, é constituído, indubitavelmente, pelo padrão neoliberal.

Debatemos neste item sobre o “terreno pantanoso” que se deu a regulamentação da política de assistência social, ou seja, as transformações societárias e suas implicações na conjuntura nacional. As mudanças no aparelho estatal acarretaram sua reorganização voltada a implementar a política neoliberal. A avaliação da política de assistência social após a criação da LOAS.

Segundo Yazbek (2004, p. 24),

(...) plena de ambigüidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais.

Segundo Mota (2009) tal conjuntura que se formou a partir do decênio de 1990, marcado pela crise econômica e política que atingiu as sociedades periféricas, não encontrou na assistência social o viés de proteção social condizente para assegurar ao que estaria por vir: o desemprego e precarização do trabalho, situações que extrapolariam as finalidades de uma política de assistência social.

As classes dominantes dão centralidade à assistência social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, situação inerente das relações que se estabelecem no capitalismo. “Instala-se um período no qual a Assistência Social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social.” (MOTA, 2009, p. 16).

Essa consideração supramencionada coloca a assistência social numa relação direta com as desigualdades sociais, resultado dos antagonismos da sociedade capitalista. Razão que permite pensar a Assistência Social como um instrumento ditado pela esfera da produção material. Na impossibilidade de garantir direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume atualmente,

seja pelo nível de desemprego ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o raio de ação da Assistência Social. Os rumos tendenciosos da política de assistência social revelam , que além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela.

[...] As políticas que integram a seguridade social brasileira longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil. (MOTA, 2009, p. 133-34)

Essa assertiva encontra fundamentação ao analisarmos a expansão da assistência social e nas restritivas condicionalidades da previdência e da saúde, movimentos que vêm sendo revigorados por uma questão instrumental e alicerçados ao argumento do crescimento da pobreza e à impossibilidade de equilíbrio financeiro destas últimas, o que determina a necessidade de sistemas privados complementares, como planos de saúde e previdência privada complementar.

Esse novo direcionamento da Seguridade Social, ao focalizar os segmentos pauperizados, imprime um outro desenho à política de assistência social, principalmente porque na expansão tiveram centralidade os programas de transferência de renda, como demonstrado no item anterior. Isso não significa que outros mecanismos na Política de Assistência Social não venham sendo efetivados, pelo contrário, a criação do SUAS organizou e reordenou as ações da assistência. A questão reside no fato de que, ao fazê-lo, subtraiu direitos de outras frações da classe trabalhadora.

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à

saúde e à previdência social públicas. Não se trata de uma visão estreita ou residual da política de Assistência Social – o que está em discussão é o estatuto que ela assume nessa conjuntura. (MOTA, 2009, p. 141)

A discussão aqui esboçada não tem o intuito de mistificar a assistência social como uma política não contributiva voltada para os que dela necessitam. O tratamento da assistência não se dá por essa diferenciação, mas pela centralidade ocupada por ela no conjunto da seguridade social. As classes burguesas invocam a política de assistência social como salvação para combater a pobreza relativa.

Não é duvidoso de que a seguridade social é produto histórico das lutas do trabalho na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado. Quaisquer que sejam seus instrumentos específicos de intervenção, sua institucionalização depende da correlação de forças entre a socialização da política conquistada pelos trabalhadores e das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho, constituindo-se assim como uma arena de disputas.

A grande questão é que, ao assumir as demandas oriundas do agravamento das condições de vida e trabalho da população brasileira mediante políticas compensatórias, como é o caso da Assistência Social, o Estado define sua principal estratégia de enfrentamento da questão social. “Nestes termos, a Assistência Social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social”. (MOTA, 2009, p. 144)

Este viés compensatório na conjuntura contemporânea é redimensionado em razão do aumento do desemprego e das massas de trabalhadores supérfluos para o capital. Com isso, a assistência está agregando responsabilidades no âmbito da proteção social que seriam de outras políticas e constitutiva de uma luta que mobiliza os trabalhadores desde o século XIX, o direito ao trabalho.

Segundo Mota (2009, p. 144) estas constatações parecem direcionar para algo que não vem sendo colocado a tona;

a Assistência Social no séc. XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho. Aqui, o maior destaque fica por conta dos programas de transferência de renda e pela condição de Política estruturadora que a PNAS tenderá a assumir nos municípios brasileiros

Tal situação na atualidade é a maior tensão inerente a Política de Assistência Social, haja vista a impossibilidade estrutural dela assumir este papel. E mais, se o trabalho assalariado configurou-se como principal meio de integração, dialética e, contraditoriamente, também ordenou o aparecimento das concentrações de trabalhadores e sua organização político-sindical, a assistência como mecanismo integrador, proporcionará o esmorecimento da referência do trabalho em prol da renda como meio de acesso ao consumo.

Esse processo respalda o alicerce invisível entre a manutenção do antirreformismo, a preservação da dinâmica capitalista e o atendimento de necessidades imediatas da população, sem que se projete qualquer iniciativa que recoloca a centralidade do trabalho, o seu valor de uso social no horizonte do acesso aos meios de vida, ora transformados em necessidades geradoras da assistência social. Para isso, conforme Mota (2009), utilizaram uma tática transformista que desmonta e desqualifica os projetos, as ideologias e as práticas vinculadas ao campo do trabalho. O maior desafio posto é diferenciar e compreender a dinâmica objetiva da ampliação da assistência diante do agravamento da pobreza, sem a ela hipotecar o principal e, às vezes, o único mecanismo de enfrentamento da questão social.

Conforme Boschetti (2004), o Serviço Social explicita, de forma nítida, sua posição frente à conjuntura atual – defesa das políticas públicas e da democracia. Entende-se que as políticas sociais deveriam ser pautadas pelo princípio de redução das desigualdades sociais e por um ideal de justiça baseado na equidade. Ainda que incapazes de instituir a plena igualdade de condições no capitalismo, as políticas sociais podem constituir uma trilha para redução das desigualdades sociais, desde que assumidas pública e institucionalmente como constructos legais e legítimos de garantia de direitos e não como programas focalizados de combate à pobreza extrema.

A efetivação da política social no Brasil sofre os constrangimentos e determinações de uma política econômica e social de corte liberal e regressiva,

reduzindo as possibilidades de efetivação de políticas sociais de cunho universalista e de espaços públicos democráticos nesse campo.

É particularmente, em relação a esta questão – a da constituição dos espaços públicos democráticos no campo das políticas – que agora nos deteremos. Nosso foco é revelar as concepções, entendimentos e prospecções sóciopolíticas atribuídas aos Conselhos de Direitos.

3 SERVIÇO SOCIAL E ESPAÇOS CONSELHISTAS: REFLEXÕES TEÓRICAS ACERCA DOS LIMITES, POSSIBILIDADES E DESAFIOS

3.1 A apreensão teórica sobre Democracia

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve a ampliação dos espaços públicos de participação, a partir da criação dos Conselhos de Direitos. Conforme Raichelis (2000b) trata-se de uma das principais inovações democráticas, cuja função é deliberar e fiscalizar a execução de políticas públicas, opondo-se à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro. O processo de participação a ser efetivado no âmbito dos conselhos deve possibilitar o avanço nas práticas potencialmente democráticas, a fim de influenciar decisões políticas em favor dos interesses da população.

Por se tratar de um espaço democrático, como supracitado, é “necessário um debate” preliminar sobre democracia. Conforme Carlos Nelson Coutinho²² a democracia esta entre os conceitos mais polissêmicos do pensamento social contemporâneo, ou seja, são aplicados diversos sentidos ao termo e até mesmo contraditórios. Dessa forma, sempre que utilizarmos o termo democracia é relevante discutir qual conceito estamos utilizando.

Segundo Braz (2008), o desafio desse percurso teórico é lançar os holofotes sobre os espaços conselhistas a partir de determinados pressupostos no qual podemos compreender a realidade imediata a partir do movimento reflexivo que revele suas mediações, seus nexos causais e suas determinações histórico-concretas. Outro fator fundamental é que tal problematização não pode assumir a esterilidade teórico-política tradicional das fontes reformistas e que não ultrapassem os limites da ordem social vigente. Portanto, desmistificar o potencial dos espaços conselhistas significa, concomitantemente, revelar os seus determinantes históricos e lográ-los no âmbito dos seus objetivos político-estratégicos para as lutas de classes.

Dessa forma, conforme Duriguetto (2007), é preciso compreender e problematizar algumas questões históricas. A partir do decênio 1980, com as crises do socialismo do Leste Europeu e dos regimes de *Welfare State*, é

²² Palestra proferida pelo autor em 2008 por ocasião da aula inaugural da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

desencadeada em escala mundial uma reatualização de valores da tradição liberal, tendo como sustentáculo político-ideológico o resgate de uma falsa interação entre democracia, capitalismo e liberalismo. Tal relação falsária e ideológica tem como uma de suas unidades basilares a defesa de que o fundamento central do liberalismo estaria sendo deteriorado pela vigência de outros projetos societários. Quartim apud Duriguetto (2007) afirma que liberalismo nunca foi sinônimo de democracia, o objetivo da similaridade destas categorias é erigir a democracia liberal em pensamento unívoco, ou seja, eliminar a própria questão da democracia, mais exatamente, eliminar a democracia enquanto questão.

Os teóricos liberais clássicos não defendiam a incorporação e/ou ampliação de componentes democráticos em seus ordenamentos político-institucionais. Ao contrário, as formas políticas democráticas ampliadas e/ou incorporadas foram reivindicadas e conquistadas pelas massas populares, que são tensamente incorporadas pela teoria liberal como sua formulação e como limite máximo da democracia.

Percebe-se que até o início do século XX, os liberais se opunham à democracia, porém, de forma progressiva foram impostos aos regimes liberais determinados direitos de cidadania, sobretudo de cidadania política, que não fazem parte do roteiro liberal, mas que este foi forçado a assimilar. “Tais direitos fazem parte, ao contrário, de um ideário claramente democrático e até socialista, na medida em que a democracia foi recolhida como herança pelo movimento socialista.” (COUTINHO, 2002, p. 16)

Diante das assimilações de novos direitos como descrito acima, impostos pela luta dos subalternos, pode-se afirmar que determinados Estados existentes no mundo de hoje tem o formato de regimes *liberal-democráticos*, conforme a absorção de alguns direitos, como o sufrágio universal, a livre organização partidária etc. Essas demandas não são oriundas do liberalismo, e sim democráticas.

Com avanço da democracia, alguns pensadores liberais começaram a responder esse processo. O economista Schumpeter foi um dos primeiros teóricos liberais a lidar positivamente com a expressão democracia, porém, com cunho estritamente conservador e minimizado. Para o liberal, a política é realizada por elites, não se formam maiorias, o povo é incapaz de agregar

razão e interesse, ou seja, é incapaz de avaliar de forma racional aquilo que lhe interessa efetivamente.

Coutinho (2002, p. 19) afirma que Schumpeter interpretava democracia da seguinte forma:

Dado que o governo é sempre formado por elites, a democracia, para ele, consiste apenas num método peculiar de seleção das elites, ou seja, através de eleições periódicas. Pouco importa se o voto popular é racional ou não: se, de quatro em quatro anos, ou de cinco em cinco, diferentes elites se submetem à competição eleitoral, estamos numa democracia²³.

Dessa forma, democracia passa a ser o cumprimento de algumas *regras do jogo*, sendo a principal delas a existência de eleições periódicas, nas quais o povo escolhe entre as elites. Nesse viés minimizado de democracia, o sentido econômico e o social são completamente excluídos. A democracia é igualada a regras formais e exclui a idéia de soberania popular; se há eleições periódicas, se há mais de uma elite na disputa, então dizem que estamos num regime democrático.

De acordo com Duriguetto (2007), entre os teóricos políticos clássicos, Rousseau ocupa um lugar de destaque, pelo notável esforço teórico realizado na tentativa de esboçar reflexões nas relações entre Estado, sociedade civil e democracia, a partir da idéia de soberania popular. Tais reflexões são radicalmente opostas àquela defendida pelos liberais, em particular por Hobbes e Locke.

Coutinho (2007) afirma que as premissas rousseauianas objetivam propor um outro tipo de sociedade, ou seja, uma sociedade legítima, adequada às potencialidades do homem social. Tal ordem legítima também se funda num contrato, porém com uma tipologia radicalmente contrária àquela proposta pelos contratualistas liberais. O pacto defendido não tem em vista garantir, sob a falsa cobertura da proteção de pretensos direitos naturais, a propriedade privada, pelo contrário, submete a propriedade ao interesse coletivo.

O contrato rousseauiano não tem como ponto de partida e de chegada a proteção dos interesses privados dos contratantes. Ao invés disso, esse contrato social – agora legítimo – se manifesta na criação de uma *vontade geral*, que tem como

²³ Essa redução do significado da palavra democracia inicia-se com Schumpeter, mas progride com Giovanni Sartori, com Robert Dahl, com Norberto Bobbio e com demais teóricos liberais. Ver Duriguetto (2007).

base o interesse comum e é o pressuposto subjetivo da soberania popular. Através de tal contrato, o povo se constitui como povo, gestando-se assim como sujeito coletivo; e o que move esse sujeito é precisamente a vontade geral, ou seja, uma vontade que tem como móvel não uma soma de interesses particulares ou privados, mas sim o interesse comum da coletividade. (COUTINHO, 2007, p. 230)

A posição democrática de Rousseau é caracterizada pela afirmação de que só é legítima uma sociedade fundada na soberania popular, na construção de sujeito coletivo que, com base na vontade geral, atua segundo o interesse comum, subordinando a esse último os interesses privados.

Coutinho (2007), baseado nas reflexões rousseauianas, afirma que a democracia está organicamente articulada com a idéia do contrato, ou seja, o termo contrato está relacionado a consenso, os indivíduos se organizam em sujeitos coletivos com base no consenso, na vontade livre.

A base do sistema político de Rousseau parte da necessidade da participação dos indivíduos no processo político de tomada de decisões, ou seja, são os indivíduos que deveriam planejar as leis, sendo na legitimidade do exercício participativo do poder que instaura o viés de liberdade. Tal viés preconiza a liberdade como um processo sócio-histórico de exercício da autonomia política e da faculdade de aperfeiçoamento das relações humanas.

Essa ordem política e participativa não é integrada apenas por uma instituição de tomada de decisões coletivas, mas também como um novo tipo de sociedade, onde os assuntos públicos são agregados aos assuntos individuais. “A dimensão subjetiva individual da experiência participativa é enriquecida pela inter-relação entre o funcionamento das decisões políticas e sua interação com as atitudes e valores individuais”. (DURIGUETTO, 2007, p. 40). A interação mencionada acima reforça a necessidade de que os indivíduos perpassem as reivindicações imediatas e passem a se engajar pelos assuntos globais de interesse comum.

Neste sentido, o processo participativo teria um cunho educativo, pois, além de distinguirem os interesses públicos e privados, entenderiam a ligação de ambos, o que implicaria uma relação de interdependência, cooperação e uma sensação de envolvimento da comunidade, pois cada cidadão dependeria igualmente das decisões dos outros.

As premissas rousseauianas referente à ordem legítima sóciopolítica, repousam num critério básico que é a “vontade geral”. Tal terminologia expressa o que há de comum nas vontades individuais, ou seja, o substrato coletivo das consciências, e não a simples concordância numérica ou de maioria das vontades particulares. Portanto, o que fundamenta à vontade geral é o interesse comum e é com essa base que a sociedade deve ser governada. Aqui a nomenclatura “interesse comum” não é compreendida como o interesse de todos, no sentido de uma equação aditiva de interesses particulares, de um simples agregado de desejos individuais. Pelo contrário, o entendimento é o interesse de todos e de cada um enquanto componentes do corpo coletivo. É mediante a “construção da vontade geral, como condição subjetiva da soberania popular e do contrato, que se constitui a conexão entre as esferas sociais, subjetivas e políticas, pois é ela que gera o povo como sujeito coletivo, e é em direção a ela que ele encaminha suas ações.” (DURIGUETTO, 2007, p. 41).

Segundo Coutinho (2007), as reflexões rousseauianas, apesar de extraordinárias, apresentam limites e ambiguidades que resultam de seu peculiar contexto histórico. A principal dessas limitações, já mencionado por Marx em “A questão judaica”, é o fato de que Rousseau pressupõe a vontade geral como algo que se opõe ao extremo às vontades particulares e, no limite, as reprime. Ou seja, para Rousseau a vontade geral não é um aprofundamento das vontades particulares, mas o seu oposto, de tal forma que os indivíduos devem reprimir sua vontade particular, caso queiram atuar efetivamente segundo a vontade geral. Dessa forma, Rousseau reconfirma a dilaceração do homem entre esses dois polos.

Na mesma direção, afirma Duriguetto (2007, p. 42),

O fato de a vontade geral ser um conceito moral-jurídico abstrato está na dicotomia que mantém entre o *citoyen* (formado pela vontade geral) e o *bourgeois* (com suas ações egoístas e privatistas) superável subjetiva mas não objetivamente. Na medida em que Rousseau não transcende o horizonte da propriedade privada, conserva a base econômico-social de reprodução do *bourgeois*, mantém a conservação da reprodução de suas vontades particulares, o que contrapõe e impede a universalidade dos interesses que o *citoyen* deve manifestar na esfera pública.

O pilar econômico-social da ordem democrática proposta por Rousseau não implica a socialização da propriedade, e sim sua divisão igualitária. Ninguém deveria ter propriedade em excesso ou ser totalmente desprovido de propriedade. Dessa forma a ordem legítima proposta por Rousseau continua a ter sua base econômico-social na propriedade individual e, desse modo, numa economia mercantil.

As idéias de Rousseau acerca da democracia – resguardando os limites explicitados - são importantes para nossa reflexão acerca da constituição de espaços públicos que possibilitem uma efetiva participação e intervenção das classes subalternas nos processos de tomada de decisões na gestão da vida social. Nas elaborações do marxista italiano A. Gramsci, essa construção é organicamente pensada e elaborada em profunda articulação com a tradição marxiana e marxista. Ou seja, essa construção é a base para a criação dos processos de guerra de posição e de construção de um projeto societário que se contraponha ao sistema capitalista.

Segundo Coutinho (2007), Gramsci deu-se conta de que, no capitalismo mais recente, surgiu uma esfera nova do ser social, que ele denominou de “sociedade civil”. Esta não designa nele o mundo das relações de produção, nem tampouco se identifica com o Estado *stricto sensu*. A sociedade civil para Gramsci é composta pelo conjunto chamado de “aparelhos privados de hegemonia”, sendo oriundos dos processos de socialização da política que foram, ao mesmo tempo, causa e efeito de uma crescente complexificação dos mecanismos de representação dos interesses e do mundo dos valores, complexificação que, em última instância resultou, por sua vez, de uma maior estratificação social. Para Gramsci, os grupos e classes sociais, em seu processo de auto-organização e de defesa dos seus interesses, criam “aparelhos privados” de hegemonia. Tais aparelhos são privados devido ao pressuposto de uma adesão voluntária, contratual por parte dos seus membros, não formando assim parte do que Gramsci chamou de Estado-coerção, Estado em sentido estrito ou ainda “sociedade política”.

De acordo com Coutinho (2007), o entendimento gramsciano da nova esfera do ser social denominada sociedade civil, levou-o a uma ampliação do conceito marxista de Estado. Enquanto para Marx e Engels, nos tempos do

Manifesto comunista, e para Lenin, no conjunto de sua obra, o Estado é essencialmente coerção, monopólio da violência a serviço da classe dominante, para Gramsci, ele aparece dotado também de uma nova e relevante dimensão, ou seja, a dimensão do consenso ou da legitimidade. “Com a socialização da participação política, com a *ocidentalização* das sociedades, não é mais possível que os governantes governem estavelmente sem o consenso dos governados” (COUTINHO, 2007, p. 248).

A dimensão contratual da política em Gramsci tem uma expressão conceitual mais explícita no conceito de hegemonia. Para ele, hegemonia é o lugar do consenso. Mesmo com determinados equívocos de algumas leituras acerca das reflexões gramscianas, Coutinho (2007) afirma a clara distinção que Gramsci faz entre, por um lado, hegemonia/direção/consenso, e por outro, dominação/ditadura/coerção. Os três primeiros termos teriam sua égide material na sociedade civil, nos aparelhos privados de hegemonia, enquanto a base material dos segundos seria o Estado em sentido estrito, ou seja, os aparelhos burocráticos e repressivos.

A teoria ampliada do Estado é a base gramsciana que o permitiu responder de modo original à questão do fracasso da revolução nos países ocidentais. Esse fracasso ocorreu, supõe Gramsci, porque não se levou na devida conta a diferença estrutural que existe entre, por um lado, as formações sociais do *oriente* caracterizadas pela debilidade da sociedade civil em contraste com o predomínio quase absoluto do Estado-coerção; e, por outro, as formações sociais do *ocidente*, onde se dá uma relação mais equilibrada entre sociedade civil e sociedade política, ou seja, onde se realizou concretamente a ampliação do Estado.

E, a partir dessa proposta, conforme Coutinho (2007, p. 147):

Gramsci pôde formular, de modo positivo, sua proposta de estratégia para os países ocidentais: nas formações orientais, a predominância do Estado-coerção impõe à luta de classes uma estratégia de ataque frontal, uma guerra de movimento ou de manobra, voltada diretamente para a conquista e conservação do Estado em sentido restrito; no Ocidente, ao contrário, as batalhas devem ser travadas inicialmente no âmbito da sociedade civil, visando à conquista de posições e de espaços (guerra de posição), da direção político-ideológica e do consenso dos setores majoritários da população, como

condição para o acesso ao poder de Estado e para sua posterior conservação.

A noção de hegemonia como direção intelectual e moral assume importância primordial na estratégia da guerra de posição, referindo-se tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente quanto à direção que uma classe no poder exerce sobre o conjunto da sociedade. “A hegemonia expressa a direção e o consenso ideológico que uma classe consegue obter dos grupos próximos e aliados.” (DURIGUETTO, 2007, p. 59)

A conquista progressiva de uma unidade político-ideológica requer, assim, a busca do consenso dos grupos sociais aliados, alargando e articulando seus interesses e necessidades na busca da superação dos seus limites corporativos.

Como já visto anteriormente, do mesmo modo como há em Rousseau uma relação entre contrato e vontade geral, também em Gramsci ocorre uma íntima relação entre hegemonia e o que ele denomina de vontade coletiva nacional-popular. A hegemonia para o marxista italiano se materializa na formação dessa vontade coletiva, motor de um bloco histórico que vincula numa totalidade diversos grupos sociais, todos detentores de capacidades de operar o movimento catártico²⁴ de superação de seus interesses meramente econômico-corporativos, no sentido da criação de uma consciência ético-política, universalizadora.

Mesmo diante dessa importante contribuição gramsciana, conforme Duriguetto (2007), não encontramos em suas formulações uma teoria concreta de como se efetivariam as articulações da pluralidade e diversidade das organizações da sociedade civil na formação da hegemonia e da democracia socialista.

Duriguetto (2007) “dialogando teoricamente” com alguns herdeiros de Gramsci, especificamente com Togliatti e Ingrao, esboça reflexões acerca das lacunas entre democracia/hegemonia e pluralismo. Togliatti apud Duriguetto (2007) estabelece que a construção da articulação da pluralidade político-organizativa da sociedade civil dar-se-ia nas relações entre as instituições

²⁴ É o próprio processo da passagem da consciência corporativa e particularista da classe em si para a consciência universal da classe para si. (DURIGUETTO, 2007, p. 60).

representativas democráticas tradicionais e as novas e diversificadas instituições democráticas da sociedade civil. Tal relação sócio-política dessas instituições é a base da construção tanto do avanço progressivo do processo de luta pelo socialismo quanto da sociedade socialista. Dessa forma, o teórico afirma que o locus institucional da democracia política constitui a materialidade para a explicitação de uma superação gradual da ordem vigente mediante reformas econômicas e políticas, concebendo a esse processo o que ele chama de *democracia progressiva*.

Se nessas formulações supramencionadas existe um avanço no que tange o conceito gramsciano sobre guerra de posições, ou seja, uma ampliação de novos espaços político-institucionais necessários para se conquistar a hegemonia, nas reflexões de Ingrao, encontramos uma relação mais concreta dessa conquista com o pluralismo, ou seja,

[...] dada a amplitude sócio-política das organizações e demandas da sociedade civil, a construção da hegemonia e do consenso seria alcançada no interior e a partir desses espaços plurais de poder e demandas. Essa seria a forma política concreta de encaminhar processos de unificação voltados para a construção da hegemonia nas condições de pluralismo. (DURIGUETTO, 2007, p. 68)

Sendo assim, o avanço estratégico referente à guerra de posição aparece concretizado no aprofundamento progressivo da democracia política e na busca da unidade das lutas políticas imediatas das diversas organizações das classes subalternas na sociedade civil. Unidade que seria provida mediante construções de alianças com os segmentos da classe trabalhadora em torno da defesa de suas reivindicações imediatas e de profundas reformas econômicas e políticas. “Na defesa dessa unidade consensual e hegemônica está implícita uma nova concepção de democracia e de seus institutos”. (DURIGUETTO, 2007, p. 69)

A alavancada de democratização das instituições políticas não aparecerá de suas formas e regras, e sim do poder organizativo e pressão política das classes subalternas. A centralidade da “guerra de posição” nas instituições de democracia política significa a luta pela criação, de movimentos populares organizados, conscientes de seus objetivos políticos e capazes de

efetivá-los através de ações e lutas unitárias. Como em Gramsci, a instância que estabelecerá a articulação dessa unidade é o partido político. Ingrao apud Duriguetto (2007) afirma que caberia ao partido a construção dessa mediação, guiada na superação dos limites corporativos da sociedade civil pela projeção unitária de sua ação sócio-política a partir da essência de suas problemáticas. Essa dinâmica perpassada com uma essência geral possibilitará também uma síntese geral do exercício do controle, negociação e influência dos movimentos de base na sua dinâmica interna.

Dessa forma, a “dialética democrática” a ser desenvolvida envolve uma relação entre o elemento de imediatismo, de parcialidade das organizações corporativas e o elemento político universal do partido. Porém, conforme aponta Duriguetto (2007), essa relação não deve inibir os momentos e as funções políticas das elaborações das necessidades imediatas. Pelo contrário, essas posições corporativas devem ser demonstradas em lócus democráticos de base e superadas por sínteses unificadoras de articulação e desenvolvimento de uma vontade coletiva e política geral. Com isso, Ingrao apud Duriguetto (2007, p. 70) afirma que a “democracia de base é vista como um componente condicionante da democracia representativa, sem a qual a unificação central se torna uma mediação entre necessidades que permanecem corporativas.”

Outra contribuição reflexiva acerca da relação entre democracia e socialismo é encontrada em Poulantzas. Sua premissa é concebida no entendimento classista do fenômeno estatal desenvolvida pela tradição marxista, mas a esta acrescenta novas determinações que colocam em perspectiva um novo campo de lutas na “guerra de posição”. Para o teórico, o Estado e suas instituições políticas são demarcados e constituídos por contradições internas que expressam as contradições entre as classes. Esse espaço estatal de poder torna-se, assim, não apenas o espaço de organização e unificação do poder da classe dominante, e sim um espaço de contestação. O aparelho de Estado é também um lócus da correlação de forças sócio-políticas na busca de posições de poder, no qual as classes subalternas estão inseridas. Na mesma direção afirma Brandão (1997, p. 116-17)

[...] Poulantzas – partindo da idéia de que o poder se configura por relações entre as classes, centralizado fundamentalmente no Estado, e que este é uma condensação de uma correlação de forças entre elas – propõe o desenvolvimento da luta política no interior do próprio Estado, de maneira a torná-lo mais e mais democrático. Seu objetivo é modificar a correlação de forças dentro do próprio Estado, além de realizar mudanças em sua “materialidade”. Modificar a correlação de forças no interior do Estado significa, na opinião do autor, não apenas conseguir maioria em eleições parlamentares ou eleger a presidência da república, mas também redefinir a relação de forças no interior do próprio exército, da polícia, da burocracia pública, do judiciário etc., tornando todas estas instituições mais democráticas. E mudar a sua “materialidade” é, para além de uma modificação na correlação de forças, uma modificação do modelo mesmo de organização das diversas instituições estatais.

Segundo Duriguetto (2007), a concepção poulantziana sobre o Estado capitalista compreendido como um terreno em que se disputam, porém com hegemonia de uma classe, espaços de poder institucionais, ideológicos e políticos é agregada como estratégia do processo de transição para o socialismo. Essas reflexões imputam novas determinações a respeito da guerra de posições. Ou seja, além das disputas de posições de poder a partir e nos espaços sócioinstitucionais da sociedade civil, Poulantzas acrescenta e inova tal processo de disputa no interior dos aparelhos de Estado ou sociedade política conforme Gramsci. Poulantzas afirma também a relevante articulação entre a ampliação e o aprofundamento das instituições democráticas representativas e participativas de base para uma transição democrática e processual ao socialismo.

Com essa perspectiva, segundo Duriguetto (2007), defende-se a necessidade de ampliação dos direitos políticos, reforçando a ideia da importante ultrapassagem dos limites da democracia representativa liberal através da criação de novos construtos de participação direta dos sujeitos principalmente na gestão, fiscalização e avaliação das políticas públicas. Esses pressupostos são defendidos por teóricos do chamado modelo de democracia participativa. A autora supracitada debate com três clássicos representantes da academia participacionista: P. Bachrach, C. Pateman e C. B. Macpherson.

Inspirados pelas idéias de Rousseau e de alguns fundamentos de Marx e da tradição democrática-liberal, os teóricos sustentam que, se a

complexidade da vida social impossibilita o envolvimento de todos os cidadãos nas questões públicas, deve-se lutar pela ampliação da esfera da participação nas instituições representativas. Esse desenvolvimento dar-se-ia mediante processo da participação; eles entendiam que esse processo se efetivado, despertaria nos indivíduos maiores graus de interesse e compromisso com as problemas coletivos e com assuntos governamentais. Com isso, a prática da participação é compreendida com um elemento primordial para o desenvolvimento dos sujeitos e para a tomada de consciência dos seus interesses.

Duriguetto (2007) afirma que C. Paternam defende a relevância do desenvolvimento de práticas participativas em âmbito local (indústrias, escolas, comunidades etc.), pois nesses espaços se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, pois as questões debatidas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, sendo por meio destas que eles aprendem a democracia.

Para B. Macpherson, a questão central é como atingir uma democracia participativa, ou seja, que barreiras têm de ser removidas, que mudanças em nossa atual sociedade e na atual ideologia serão requisitos ou correquisitos para chegarmos a uma democracia participativa. O autor suscita, em primeiro lugar, a necessidade de que os indivíduos transformem uma concepção de vida referenciada por interesses egoístas numa consciência e numa ação voltada para o estabelecimento de suas potencialidades coletivas. A segunda prerrogativa é uma significativa redução das desigualdades sócio-econômicas, uma vez que os indivíduos são impedidos de participar de forma ativa da vida política por falta de recursos.

A estratégia do autor estaria no pressuposto de romper essas barreiras de forma lenta e gradual. O autor afirma que as contradições estruturais do capitalismo geram, por si só, uma nova consciência social e essa, por sua vez, seria propulsora de uma pressão maior e mais qualitativa contra as formas de gestão capitalista de bens de consumo produzindo, dessa forma, “os novos movimentos sociais que impulsionariam a expansão de mais participação política, o que, de sua parte, acarretaria a expansão da consciência social e assim por diante”. (Duriguetto, 2007, p. 126)

Diante dessas elaborações teóricas acerca do modelo de democracia participativa, Duriguetto (2007) esboça um balanço crítico a respeito. Conforme a autora existe uma nítida ausência de uma análise da sociedade civil como aquela permeada por conflitos, o que faz com que os processos de participação nos espaços institucionais convertam-se na renúncia da superação da ordem capitalista.

Se tais formulações defendem o fato de que devia haver espaços institucionais para uma ampla participação dos cidadãos nas decisões governamentais, também sobrevalorizam os atributos e finalidades desses espaços. “Trata-se da defesa de espaços institucionais participativos plurais, não da formação de uma nova hegemonia, de um projeto de classe hegemônico.” (DURIGUETTO, 2007, p. 127)

Ao estabelecerem a necessidade de procedimentos democráticos na estrutura organizativa da democracia política do aparato estatal, esses teóricos estão apostando que a problemática da desigualdade social pode ser resolvida pela simples negociação nos processos decisórios. Dessa forma, as elaborações da democracia participativa estacionam no conceito de participação com um fim em si mesmo, pois não propõem uma nova teoria da democracia, e sim uma ênfase renovada na participação. E, fundamentalmente, a participação não é lograda no interior de um contexto de uma reforma intelectual e moral para elaboração de uma vontade coletiva hegemônica, como vimos em Gramsci.

Verificamos que as reflexões acerca da temática da democracia como construção de uma nova hegemonia revelou um processo contínuo de superação dialética de princípios e fundamentos teórico-políticos, sendo um caminho de construção de um novo projeto hegemônico das classes subalternas. Dessa forma, a atuação em torno da esfera pública se coloca como estratégica, diante das dificuldades contemporâneas já elencadas. Esse espaço afirma a possibilidade de avanço dos níveis de democracia, marco inicial para atingir a democratização econômica da riqueza socialmente produzida.

Diante da abertura de novos espaços institucionais de participação, nos quais os conselhos de direitos são percebidos como exemplo modelar, também é necessário visualizar alguns aspectos importantes.

Conforme Tatagiba (2002) é preciso apreender a dinâmica interna de funcionamento dos mesmos e as implicações oriundas da conjuntura atual. Tal entendimento tem levado a determinadas avaliações pessimistas acerca dos resultados democratizantes entre o Estado e a sociedade civil. Um dos elementos centrais dessas avaliações é a contraposição luta institucional versus ação mobilizatória.

É comum o entendimento tanto dos sujeitos que a vivenciam, quanto as que a analisam, a interpretação de que o dispêndio empreendido na relação com os governos, quase sempre resistentes à partilha do poder, acabam consumindo e muito as “energias” dos movimentos que, dessa forma, não conseguem investir no trabalho de base. As dificuldades em realizar, de forma concomitante, ações estratégicas e de trabalho junto às bases com ações concretas no processo de elaboração das políticas públicas, somadas a uma avaliação negativa acerca de práticas de participação institucional, têm levado muitos atores do campo democrático a repensarem a prioridade dada à dimensão institucional como forma privilegiada de luta política.

Tatagiba (2002) afirma que embora a polarização luta institucional versus ação mobilizatória seja relevante, por provocar análises sobre a prática participacionista institucional, ela, contudo, não parece capaz de nos propiciar elementos prático-operativos para o desenvolvimento do próprio debate que suscita. Isto porque não parece correto afirmar que a desmobilização social seja consequência imediata e inevitável do investimento em lócus institucionalizado. Além do que, essa polarização pode trazer como resultado o princípio da secundarização das estratégias de luta, quando o grande desafio parece ser, ao contrário, como compatibilizá-las e articulá-las em torno de um projeto político macro, onde ações mobilizatórias e ações de natureza institucional sejam complementares.

A participação da sociedade civil nos espaços conselhistas é uma das formas de realização desse projeto transformador, mas sem dúvida não é a única forma, nem mesmo a mais importante. Tais espaços “representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, mas seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados”. (TATAGIBA, 2002, p. 100)

No próximo item problematizaremos acerca das nuances da participação e controle social proposto e desenvolvido nos espaços conselhistas.

3.2 Reflexões acerca do controle social e participação

A assistência social, ao compor o tripé da seguridade social brasileira, inscreve-se como direito social e incorpora objetivos como a universalidade e o caráter democrático. Dessa forma, caminharemos nessa perspectiva, ou seja, conferir visibilidade ao processo de consolidação da assistência social como terreno de afirmação e ampliação de direitos sociais. O foco é a análise das possibilidades de construção da esfera pública no âmbito da assistência social, considerada a partir dos processos recentes de sua configuração como política pública. O marco dessa perspectiva foi a Constituição Federal de 1988, que definiu instrumentos de participação da sociedade civil no controle da gestão das políticas públicas.

Os incisos I e II do artigo 204 da CF/88 impõem o novo modelo para a condução da assistência social como direito do cidadão e como política de seguridade social. Fica assegurada uma gestão descentralizada e participativa da política, garantindo a possibilidade de democratizar os processos necessários ao cumprimento da lei maior. De acordo com Martins (2009), com a regulamentação da Lei 8.742/93 (LOAS), o desenho ganha contornos mais nítidos no sentido de imprimir a participação da sociedade na formulação e controle das ações em todos os níveis de governo.

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidos por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos. (art.6º LOAS)

No artigo 16, a Lei explicita qual o formato dos conselhos de assistência social:

As instâncias deliberativas do Sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I – o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II – os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Portanto novos parâmetros são estabelecidos para nova cultura na condução da Política Pública de Assistência Social e os conselhos ganham expressão no processo de controle social. De acordo com Souza Filho (2007), a institucionalidade legal da ordem social, com a CF/88, projetou para o país os marcos para estruturação de um Estado voltado para universalização dos direitos sociais, participação da sociedade na definição das políticas sociais e descentralização político-administrativa, ou seja, um modelo democrático de política social.

Porém, a institucionalização e implementação das políticas sociais públicas, ao remeterem à participação e ao controle social, precisam ser analisadas no contexto da contrarreforma do Estado, que vem implementando os princípios gerenciais também no âmbito das políticas públicas.

Para Nogueira (2005), o “reformismo” implicou uma grave “perda” do Estado, ajudou a disseminar na opinião pública uma visão negativa de sua natureza, papel e de sua intervenção na vida econômica e social. O discurso era de que o “bom” Estado deveria ser leve, ágil, reduzido quase ao mínimo tomado pela racionalidade técnica e vazio de interesses, de “paixão”, de embates políticos. Nota-se que na medida em que a participação alarga-se, ela passa a condicionar os governos e a administração pública. A gestão é obrigada a acompanhar essas mudanças e tornar-se participativa.

Apesar de propalada uma cultura democrático-participativa, a vida democrática não avança. Verifica-se um amplo regime de direitos e liberdades (inclusive de opinião) no âmbito partidário-sindical, porém, a democracia se mostra mais formal/eleitoral que substantiva/política²⁵ porque “o sistema

²⁵ Wood (2003, p.194) realiza um retrospecto histórico das antigas às modernas concepções de cidadania e democracia. “Até o último quarto do século XVIII, pelo menos até a redefinição americana, o significado predominante de ‘democracia’, tanto no vocabulário de seus defensores quanto nos dos detratores, era essencialmente o significado adotado pelos gregos que inventaram a palavra: governo pelo demos, o ‘povo’, com o significado duplo de status cívico e categoria social [para a historiadora esse modelo de democracia grega seria a forma substantiva de democracia]. Desde então a democracia se submeteu a uma transformação que tornou possível aos seus inimigos de ontem abraçá-la, oferecer a ela as

político evoluiu com uma democracia sem sociedade e sem Estado: não teve como dar origem a nenhum dinamismo superior com o qual pudessem ser alteradas as estruturas de poder” (NOGUEIRA, 2005, p. 39).

Perante um desequilíbrio entre indicações do mercado e incorporação de práticas democráticas, o reformismo redundou em desvalorização do Estado por parte dos cidadãos – pois este se mostrara rendido aos interesses particulares, ao arbítrio e à corrupção – e não obteve a legitimação dentro de seu próprio aparelho estatal. Apesar de avançar em eficiência e racionalização dos custos nas operações estatais, nos quesitos resultados sociais, fortalecimento da democracia e revigoração da vida pública, o saldo foi negativo.

Segundo Nogueira (2005), contudo, procede-se à inversão do sentido e do valor de alguns estratégicos conceitos de democracia: a participação requerida é mais cooperativa que antagônica; a descentralização²⁶ fez caminho para resolver problemas sociais e elevar a performance gerencial do setor público. A despolitização do imaginário coletivo ficou por conta da adaptação do vocabulário democrático à cultura mercantil e à hegemonia neoliberal. O Estado descentraliza suas atribuições e atividades, alivia-se de parte da carga, para se concentrar na diminuição de seu tamanho e adquirir maior leveza e agilidade, além de incentivar o envolvimento local e regional.

A participação se distancia do sentido de expressão coletiva para organização de novas formas de Estado, de comunidade política, de

mais altas expressões de louvor em seu vocabulário político. A redefinição americana foi decisiva [que para a historiadora seria a democracia formal/representativa]; mas não foi o fim do processo, e seria necessário mais de um século para completá-lo. Na ‘democracia representativa’, o governo pelo povo”. continuou a ser o principal critério de democracia, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e ‘povo’ esvaziado de conteúdo social”.

²⁶ Respalda na Constituição Federal de 1988, a idéia de descentralização participativa foi desenvolvida na gestão administrativa das políticas sociais. Assim, nota-se que a participação torna-se uma exigência em face da “modernidade radicalizada” e do advento da globalização capitalista. Contudo, e diante do arcabouço de estratégias neoliberais materializadas no processo de “reforma do Estado”, é relevante salientar os moldes que a descentralização foi implementada, balizada no reforço da lógica mercantil no campo dos direitos sociais conquistados na Carta de 1988. Segundo Duriguetto (2007) essa estratégia de descentralização, refere-se tanto ao processo administrativo – transferência da responsabilidade das decisões, funções e ações federais para as instâncias municipais, sendo sinônimo de eficiência e redução de custos – quanto ao de descentralização na área social – destaque para as proposições relativas à transferência de responsabilidades e funções estatais que podem ser simultaneamente realizadas, geridas e executadas pelo Estado, por organizações públicas não-estatais e por organizações privadas.

hegemonia e distribuição de poder. O discurso reformista no Brasil valida a contribuição da sociedade civil na gestão de políticas; contudo uma sociedade civil cooperativa, parceira, cujas ações de voluntariado, solidariedade e responsabilidade social do terceiro setor se corporificam na “refilantropização” da *questão social*. A gestão de políticas sobressai sobre a idéia de oposição política nos movimentos sociais, havendo, pois, “menos antagonismo e mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática” (NOGUEIRA, 2005, p. 59).

Entretanto, a tendência atual consiste em pensar a participação “como expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diferentes problemas comunitários” (NOGUEIRA, 2005, p. 121). E não mais como o reverso da representação ou veículo de pressão popular. Assim sendo, a questão da participação tornou-se recorrente no discurso acerca da democracia, do Estado e da gestão pública. A história das sociedades mostra o quanto a participação tem sido importante, inclusive para o processo de conquistas de direitos, particularmente os sociais. Para Behring e Boschetti (2006, p. 64), “a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tensionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX”.

Se se entende a democratização no sentido de avanço em termos da ocupação de espaços e de participação, a participação da sociedade civil nos processos políticos e na gestão pública do país tem sido democratizada nos últimos anos. Muitas das opções de gestão que foram sendo assumidas pelo Estado (como a descentralização e o orçamento participativo, por exemplo) contribuíram para que a participação se consolidasse. Mas, Nogueira (2005) pondera que falta uma “amarração” final nesse processo, que é justamente a politização. Há democratização, mas ela ainda não se completou, e nem explicitou toda sua potência emancipatória. Benevides (2003, p. 86) diz que a própria experiência histórica brasileira “demonstra claramente que as grandes conquistas da república e da cidadania, o voto popular e as eleições periódicas não tornaram o povo participante ativo na vida pública”.

Assim, destaca-se que em razão das alterações pelas quais o capitalismo vem passando (processo de reestruturação produtiva e acumulação flexível, neoliberalismo, globalização e adoção de “Estado-gerencial”), urge “adequar” o Estado para que este também acompanhe estas mudanças, de forma que, ao mesmo tempo em que responde uma necessidade da classe trabalhadora, legitime-se frente a ela e, sobretudo, contribui para garantir a acúmulo do capital.

A conjuntura neoliberal vivenciada no Brasil apresenta um viés contraditório, ou seja, por um lado o processo de democratização da sociedade leva-nos à construção de um padrão legal de política social, através de mecanismos que promovem maior participação da sociedade na definição e implantação de políticas sociais, redefinido, assim, a noção de espaço público numa perspectiva de aprofundamento da democracia. Por outro lado, as transformações societárias ocorridas em plano mundial e a hegemonia liberal-conservadora conduzida no país impõem limites ao desenvolvimento de tal padrão.

Reconhece-se e identifica-se que tal conjuntura apresenta um modelo econômico e social incompatível com a universalização e aprofundamento de direitos sociais. Portanto, a efetividade e eficácia das políticas sociais não possuem como determinação unívoca, o bom funcionamento da participação e do controle social exercido na área das políticas sociais. “Em síntese, não podemos estabelecer uma relação direta entre controle social/participação e garantia de direitos, em relação ao desenvolvimento de políticas sociais públicas e universais, nem subestimar o papel do Estado, em relação ao processo de implementação de tais políticas.” (SOUZA FILHO, 2007, p. 8)

Diante da finalidade estabelecida de fortalecer e universalizar direitos sociais, mediante implementação de políticas sociais, no viés apresentado anteriormente, pensar em controle social e participação, significa, pensar a relação entre Estado e sociedade civil, ou seja, o conceito de sociedade civil norteado nesta reflexão é o entendimento de Gramsci, tem uma dimensão claramente política, enquanto espaço de luta de classe pela hegemonia e pela conquista do poder político por parte das classes subalternas.

Conforme Dias apud Correia (2008), a sociedade civil é o lócus onde se processa a articulação institucional das ideologias e dos projetos classistas. Ela

expressa os conflitos e articula, de forma contrária, interesses estruturalmente desiguais. Com isso, identificá-la sem a dicotomia classista, sem antagonismo, homogênea e articuladora de instituições indiferenciadas, tende a minimizar a percepção dos conflitos sociais e do seu papel na transformação social. Essa visão só é correta do ponto de vista liberal. A sociedade civil desmistificada se revela espaço de luta e não mais cenário de pactos sociais. Ela se apresenta no pleno das suas contradições.

De acordo com Correia (2008, p. 116), a partir da análise da relação Estado/sociedade civil em Gramsci, pode-se dizer que o controle social não é do Estado ou da sociedade civil, mas das classes sociais.

Por isso é contraditório, pode ser de uma classe ou de outra, pois a sociedade civil, enquanto momento do Estado, é um espaço de luta de classes pela disputa de poder. É a partir desta concepção de Estado – com a função de manter o consenso além da sua função coercitiva – quando incorpora as demandas das classes subalternas, que se abre a possibilidade de o Estado ser controlado por essas classes, a depender da correlação de forças existentes entre os segmentos sociais organizados na sociedade civil.

Souza Filho (2007) afirma que a dimensão de controle social e participação, enquanto relação entre Estado e sociedade civil, precisa ser problematizada com duas dimensões distintas, porém intrinsecamente relacionadas: no que tange à luta por um projeto democrático demarcado para reorientação da política econômica – numa perspectiva de crescimento e distribuição de renda e riqueza – e de construção de um Estado forte no âmbito social e a dimensão voltada para a luta pela consolidação de estruturas de socialização de poder baseadas na participação.

Dessa forma é relevante ressaltar que o projeto democrático, nas duas dimensões supramencionadas, não se configura como um projeto de todas as organizações da sociedade civil, nem tampouco é matéria exclusiva da sociedade civil. Portanto, o autor ressalta três menções.

A primeira refere-se, como já debatido, o entendimento de que a sociedade civil é uma arena constituída de diversas organizações que lutam por diferentes projetos de sociedade. Sendo assim, devemos identificar nesse espaço aquelas entidades comprometidas com o projeto democrático e as

entidades adversárias de tal projeto. Com isso, estamos corroborando que um primeiro espaço de luta para avançarmos no sentido democrático efetiva-se no próprio interior da sociedade civil.

A segunda diz respeito à concepção de Estado que o apresenta como uma estrutura ampla, complexa e contraditória, composta pelo poder executivo, judiciário e o legislativo. O poder executivo, responsável pela implementação de políticas públicas, também é um aparelho complexo, formado por um organograma que comporta o poder político e a máquina burocrática, organizado em secretarias, departamentos, gerências etc. O governo por dar direção ao Estado é formado por uma coalizão de partidos políticos que, corriqueiramente, estabelecem programas contraditórios, projetos de sociedade diferenciados. Sendo assim, nesse arcabouço institucional, podemos encontrar governos, secretarias, departamentos, poderes que possuam como projeto de sociedade a orientação democrática. Dessa forma, cabe aqui também o esforço de identificar aliados e adversários do projeto democrático.

A terceira é referente à participação, compreendida como um processo de luta política por um determinado projeto social nas diversas arenas existentes. No entanto, a participação como elemento constituinte de instrumentos de controle social não é, necessariamente, uma participação no sentido político esboçado acima. A idéia de participação cidadã parece precisar melhor a conotação desse tipo de participação.

Segundo Nogueira (2005), a participação cidadã é traduzida em dois elementos distintos e, às vezes, contraditórios da dinâmica política. São eles: a) expressa a intenção de determinados atores de interferir no processo político social, de modo a fazer valer seus valores e interesses particulares; b) expressa o elemento cidadania enfatizando as dimensões de universalidades, generalidades, igualdades de direitos, responsabilidades e deveres. Essa participação embora com essência política e desenvolvida mediante interação com o Estado, diferencia-se da participação estritamente política, visto que se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder.

Nesses termos, conforme Souza Filho (2007, p. 10), a participação que se constitui como mecanismo de controle social, possui efetivamente limites em

relação à participação política como processo social que busca disputar hegemonia, enfrentar a dominação e construir um outro projeto societário. Porém, esse tipo de participação pode estar relacionado a uma participação política. A questão é o fato da participação cidadã não ser uma participação política, não significa que ambas não possam estar articuladas, pelo contrário, é fundamental que estejam interagidas para que se possa oferecer à participação cidadã uma orientação ético-política determinada. Com isso, a “participação como constituinte do mecanismo de controle social (participação cidadã), deve estar voltada para universalizar e aprofundar direitos, através de mecanismos que garantam a influência das classes subalternas nas deliberações políticas.”

Assim, evita-se, de acordo com Nogueira (2005) a participação gerencial, uma participação “administrada”, subalterna de tal forma que não produza efeitos incômodos, ou seja, não põe em xeque a ordem societária vigente. O que seria o mesmo dizer, uma participação “pós-moderna²⁷”.

Conforme Souza Filho (2007), a idéia de participação cidadã, nos permite vislumbrar os limites, desafios e possibilidades desse tipo de ação participacionista, evitando uma supervalorização desses espaços como espaços de transformação social, assim como, possibilitando seu entendimento como articulado à dimensão política.

Diante das reflexões ora apresentadas, o controle social aqui evidenciado refere-se à possibilidade e à capacidade da sociedade civil de participar do processo de formulação, deliberação e fiscalização das políticas sociais públicas, num viés democrático. Não estamos nos referindo ao controle social no sentido de contribuir tecnicamente na elaboração, execução e

²⁷ Conforme aborda Wood (2003) o sistema capitalista esta sendo conceitualmente suprimido pelas concepções difusas de sociedade civil e pela submersão de classe em categorias abrangentes como “identidade” que desagregam o mundo social em realidades particulares e separadas. O conceito de identidades substituiu o de grupos de interesse, e com essa alteração o capitalismo desaparece diante de nossos olhos, enterrado sob um monte de fragmentos e diferenças, conforme sintetiza a autora supracitada. Aceitam-se conceitos difusos de sociedade civil e democracia que não se oponham a nenhum sistema identificável de relações sociais capitalistas, na verdade nem chegam a reconhecer um sistema assim. “Nada permanece além de uma pluralidade fragmentada de opressões e de lutas emancipatórias. Aquele que se afirma como projeto mais inclusivo do que o socialismo tradicional na verdade é o menos inclusivo. Em vez das aspirações universalistas do socialismo e da política integradora da luta contra a exploração de classe, temos uma pluralidade de lutas particulares isoladas que terminam na submissão ao capitalismo” (WOOD, 2003, p. 223).

avaliação de programas e projetos. Pelo contrário, a participação e controle social aqui mencionado deve ser compreendido em última análise como instrumentos de luta por um projeto democrático de sociedade.

Com esse entendimento, a luta frente à conjuntura contemporânea adversa deve ser organizada de forma complexa, incorporando diferentes sujeitos políticos presentes na sociedade civil e no próprio Estado. Essa é a luta que pode produzir um projeto democrático de sociedade que viabilize a construção de políticas sociais universais como responsabilidade do Estado e direito de cidadania, através de mecanismos que provoquem a socialização do poder público.

Contudo, ressalta-se que a possibilidade de os trabalhadores construírem a sua cidadania só pode se viabilizar de forma plena “se forem colocadas em xeque as formas de produção e reprodução das relações sociais capitalistas, o que pressupõe a intransigência política dos trabalhadores enquanto classe” (BEHRING, 1998, p. 26). Pontua-se, no entanto, que, com base no método marxiano, “não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência” (MARX, 1996, p. 37), recupera-se aqui, a capacidade do homem, enquanto sujeito coletivo, de intervir para modificar a realidade que gerou sua própria consciência, destacando, assim, que a consciência é produto do ser social. Essa compreensão é fundamental para se provocar alteração da dinâmica do capital, assim como para ajudar a compreender o movimento do real e as ideologias que se criam para justificá-lo ou fetichizá-lo.

Em caráter conclusivo, remete-se a Coutinho quando diz que,

longe de se ter esgotado (como afirmam os pós-modernos) ou de se identificar com o capitalismo (como dizem os neoliberais), a modernidade continua a ser para nós uma tarefa: a tarefa de prosseguir no processo de universalização efetiva da cidadania e, em conseqüência, na luta pela construção de uma sociedade radicalmente democrática e socialista, na qual – como disseram Marx e Engels no Manifesto do Partido Comunista – ‘o livre desenvolvimento de cada um é a condição do livre desenvolvimento de todos’ (COUTINHO, 1997, p. 165).

Com esta análise desenvolvida sobre controle social e participação no decorrer desse item que nos reportaremos a debater sobre a dinâmica interna

dos espaços conselhistas, problematizando os limites, possibilidades e desafios que cercam este lócus.

3.3 O debate teórico acerca dos espaços conselhistas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve a ampliação dos espaços públicos de participação, a partir da criação dos Conselhos de Direitos. Conforme Raichelis (2000a), trata-se de uma das principais inovações democráticas, cuja função é deliberar e fiscalizar a execução de políticas públicas, opondo-se à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro. O processo de participação a ser efetivado no âmbito dos conselhos deve possibilitar o avanço nas práticas potencialmente democráticas, a fim de influenciar decisões políticas em favor dos interesses da população.

Para que esse processo possa consolidar na área da Assistência Social, é necessário articular estrategicamente algumas categorias constitutivas da esfera pública, dentre os quais se destacam: a visibilidade – as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os que participam diretamente dos conselhos, mas para todos aqueles implicados nas decisões políticas. Supõe, assim, publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação; o controle social - envolve o acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Viabiliza a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e na arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados; a representação de interesses coletivos - implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores; democratização - remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para criar e consolidar novos direitos. Implica a dialética entre o conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e

confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas; cultura pública - supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado. Remete à construção de mediações sociopolíticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. Significa superar a “cultura do assistencial” que infantiliza tutela e torna ainda mais vulneráveis os segmentos empobrecidos da classe trabalhadora, impedindo-os de se constituir como sujeitos portadores de direitos legítimos.

A efetividade desses espaços, se objetivada, conforme analisa Gomes (2000a), pode romper com a tradição do trato privado da coisa pública, que estabelece uma tênue fronteira entre o público e o privado, legado da nossa formação social ao longo da história. Ou, em outros termos, é romper com uma sociabilidade marcada por relações de favor e de tutela, pelo clientelismo e pelo uso da coisa pública com fins privados traduzida certamente em corrupção.

Esses elementos constituintes da cultura política brasileira estão presentes na política social como um todo. Porém, se analisarmos o âmbito da política de assistência social, que é o campo de investigação de tal pesquisa, pelos particularismos em que se assenta, encontraremos a personalização de práticas, seja de mandonismo e/ou clientelismo. O acesso dos usuários aos recursos e serviços assistenciais é efetivado mediante relações pessoais com os representantes do poder público, sendo que os usuários passam a dever favores normalmente pagos através da fidelidade política, sobretudo em momentos eleitorais. Conforme Oliveira (2005), esse tipo de relação social no campo da assistência social conforma uma dada cultura política do atraso, no sentido de que características conservadoras da formação social brasileira e da política de assistência social ainda se expressem na contemporaneidade.

Ao analisar o campo da assistência social, verifica-se um terreno minado de disputas no qual, sob nova roupagem e com valores modernos, são mantidas práticas conservadoras como descritas anteriormente. Por outro lado, e no mesmo terreno, dar-se-á a construção da assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Um dos aspectos fundamentais é

a sua afirmação como política social pública orientada por padrões de universalidade e justiça.

Os conselhos são instâncias minadas de interesses contraditórios e, portanto, espaços de lutas e disputas políticas. Por um lado, eles dispõem de potencial para fazer avançar o processo de democratização das políticas sociais públicas. Permitem atribuir maior visibilidade às ações e saturar as políticas públicas das necessidades de diferentes segmentos organizados da sociedade civil, em especial, os movimentos das classes trabalhadoras. Por outro lado, são espaços que podem ser capturados por aqueles que apostam no conservadorismo político, vicejando as tradicionais práticas clientelistas, do favor e da apropriação privada da coisa pública.

Os conselhos são considerados arranjos institucionais inéditos, são espaços públicos de composição paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Porém é necessário compreender e problematizar seus limites, é preciso saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que seus princípios inovadores se traduzam em práticas políticas no âmbito da gestão da coisa pública. Apesar de a própria existência dos conselhos já anunciar uma relevante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, alguns estudos demonstram que não tem sido fácil reverter, na dinâmica empírica de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas sociais.

Os movimentos organizados da sociedade civil estabeleceram uma forte influência no processo constituinte, resultando dessa influência tanto a criação dos conselhos quanto a definição de alguns princípios que deveriam ser observados quando da implementação desses espaços. Um deles corresponde à obrigatoriedade da paridade, ou seja, compreendeu-se que, nos conselhos, Estado e sociedade civil deveriam ter igual número de membros. A paridade foi considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo, dessa forma, a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório.

Porém, tal condição tem ficado reduzida a uma dimensão numérica, desconsiderando a dimensão propriamente política da discussão sobre a

paridade. No caso da assistência social, a paridade se faz entre governo e a sociedade civil, tripartida entre representantes de usuários, dos trabalhadores e das instituições prestadoras de serviços. Segundo Raichelis (2000b), é preciso caminhar um pouco mais nesta discussão para perceber o que funciona mais e o que se quer garantir com essa paridade.

Paridade não se reduz a uma questão numérica, de metade-metade. Paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos. (RAICHELIS, 2000b, p. 44).

Tatagiba (2002), nessa mesma direção, parte do suposto de que, mesmo que entre a sociedade e governo exista uma igualdade numérica, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório.

A busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não-governamentais nos conselhos não se exaure nas garantias procedimentais da paridade numérica; antes, deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos. Isto porque a diversidade interna dos referidos campos abre a possibilidade de múltiplas clivagens e articulações no desenrolar dos processos deliberativos. (TATAGIBA, 2002, p. 58).

A dinâmica de funcionamento dos conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade aparecem relacionados a algumas variáveis: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções.

Os interesses que levam as entidades a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Para alguns representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de pleitear mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria de interesse público. A disputa por recursos, os distintos projetos políticos que animam a participação, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação das

políticas públicas, tudo isso torna o campo da sociedade civil, já heterogeneizado, um campo fragmentado. Da mesma forma, embora seja possível construir generalizações acerca da natureza da participação do poder público nos conselhos, é preciso reconhecer sua heterogeneidade constitutiva. Nesse campo da representação governamental, também encontramos sujeitos detentores de variados interesses, com distintas visões do papel dos conselhos, muitas vezes com posturas abertas à participação da sociedade civil, mesmo quando enfoque do governo seja de resistência a essa participação.

Nesse sentido, parece correto supor que a obrigatoriedade legal da paridade como princípio de equivalência entre Estado e sociedade nos conselhos, embora fundamental, não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real: “esta envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior dos conselhos. A paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do outro, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas”. (TATAGIBA, 2002, p. 59)

Além do trato à diferença, a efetivação dos conselhos como espaços de representação plural e paritária parece estar também relacionada à natureza do vínculo estabelecido entre conselheiros governamentais e não governamentais com suas entidades. Tatagiba (2002) parte da idéia que quanto mais forte a relação conselheiro/entidade, maior a possibilidade de que diferentes interesses possam de fato se fazer representar nos conselhos.

Estudos realizados pela autora permitem afirmar a existência de um vínculo muito frágil entre os conselheiros governamentais e seus órgãos de origem. A tendência é que os conselheiros governamentais defendam suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos extraídos das discussões com os órgãos estatais envolvidos. Tal tendência provoca um efeito dual, ou seja, as posições governamentais nem sempre chegam ao conhecimento do conselho, assim como os assuntos discutidos nos conselhos costumam não ser acompanhadas pelos órgãos estatais envolvidos. Muitas vezes, isso decorre da pouca importância que o Estado confere à sua participação nos espaços conselhistas, encaminhando para as reuniões pessoas não preparadas para a discussão e com pouco poder de decisão. Tal

despolitização dos conselhos tem se refletido nos altos índices de ausência dos conselheiros governamentais nas reuniões e da grande rotatividade destes. Isso produz um enfraquecimento dos conselhos que, apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que muitas questões relevantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo.

No âmbito da representatividade não governamental, também é possível verificar fragilidades do vínculo entre os conselheiros e suas entidades. De um modo geral, os conselheiros não governamentais têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento de suas atividades por parte das entidades que representam. As pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades, e a posição das entidades nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a intervir nas deliberações. Essa situação provoca um efeito dual idêntico ao do setor governamental, ou seja, as entidades, movimentos e ONGs indicam ou elegem seus representantes e então tendem a se afastar do cotidiano dos conselhos. Com isso, os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinado assunto, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas.

Essa inexistência do debate preliminar com as entidades e movimentos de origem tem se mostrado com muitos entraves, principalmente no segmento dos usuários que, sem um entendimento prévio das questões, acabam aderindo às posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influencia. Esse distanciamento do conselho com as entidades sociais e com os órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, para além dos efeitos negativos, traz ainda, como consequência perversa, a baixa visibilidade dos conselhos.

Ou seja, se, por um lado, as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. Sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade. (TATAGIBA, 2002, p. 66).

Concluindo essa temática acerca da representatividade dos conselheiros, é preciso salientar que seria muito difícil, mesmo para os mais

bem-intencionados dos governos, ou para a mais participativa das comunidades, fazer-se representar de forma qualificada nos inúmeros conselhos hoje em funcionamento. Ainda de acordo com Tatagiba (2002), a CF/88, ao instituir a obrigatoriedade dos conselhos em diversas áreas, acabou criando uma extensa rede de conselhos. A tentativa de ocupar esses espaços tem levado, muitas vezes, à sobrecarga de trabalho de alguns conselheiros que acabam atuando em diversos conselhos ao mesmo tempo. Conforme abordado anteriormente, o conselho é o lugar de disputa de propostas, não obstante privilegie e construa processos de interlocução e não de confronto. De acordo com Gomes (2000b), as organizações sociais em geral têm dificuldade para compreender que os conselhos são compostos por representações da sociedade civil e do Governo, ou seja, para alguns, é como se a sociedade civil tivesse todo o poder de decisão e, quando o resultado não é alcançado, a representação da sociedade civil é considerada responsável pelo fracasso. É importante entender que este é um espaço institucional, não é igual ao espaço dos movimentos sociais, que surgem e se qualificam independentes do Governo.

É um espaço conquistado para interlocução, para negociação, e é para isso que os conselheiros são eleitos. É um espaço de fazer política, de disputar projetos, de correlação de forças, mas é essencialmente um espaço de interlocução e de negociação. É também um espaço institucional em que é preciso ter clareza dos seus limites. Caso os conselheiros não tenham esta compreensão, correm o risco de passar todo o tempo votando contra, firmando posição e tendo muita dificuldade de cumprir os seus objetivos. (GOMES, 2000b, p. 24).

Segundo Raichelis (2000a), os conselhos não podem ser considerados como únicos condutos da participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada. Essa é uma das formas que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada, avaliada com outras modalidades de organização e mediação política. O não acompanhamento das práticas dos conselhos, nas diferentes políticas sociais e nos vários níveis governamentais, aponta para o risco de burocratização e rotinização do seu funcionamento. A centralização do poder nas mãos do

executivo fragiliza a autonomia dos conselhos diante das condições que os governos reúnem para interferir, neutralizar ou mesmo minar suas ações e decisões. São vários exemplos que revelam essa interferência, que vai desde a sonegação de informações, principalmente as relativas ao orçamento, até a nomeação dos representantes da sociedade civil sem a mediação de um processo eleitoral democrático, mudanças unilaterais nas regras da eleição, cooptação de conselheiros, presidência imposta etc.

Na mesma direção, Gomes (2000b, p. 25) afirma dificuldades e resistências em permitir a publicização do Estado, a transparência e a socialização das informações. “O serviço público tem uma cultura de garantia do sigilo, do confidencial. Tudo é sigiloso e muitos documentos são classificados como confidenciais”. Se através dos conselhos é possível ter acesso a todas as informações necessárias, por outro lado, não é possível exercer qualquer controle quando o governo decide reter as informações para acumular poder ou fazer uso delas num momento oportuno. Outro fator relevante que deve ser considerado é a falta de capacidade dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos.

Nesse aspecto, entendemos que não basta favorecer o acesso à informação e aos conceitos das diferentes áreas de conhecimento. É necessário dar condições aos conselheiros de, partindo desse conhecimento, reelaborar sua ação prático-política. Uma alternativa nessa direção é a sistematização e socialização das experiências vivenciadas no cotidiano dos conselhos.

É preciso enfrentar, com maior determinação, o desafio da qualificação dos conselheiros, especialmente dos representantes da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, culturais, éticas e técnicas, para desempenhar o seu papel com seriedade e compromisso social com a coisa pública.

Neste aspecto, de acordo com Raichelis (2000a), ganha destaque a participação do assistente social, que vem sendo a categoria com maior presença nos conselhos em suas diferentes áreas. A sua intervenção exige cada vez mais qualidade, tanto do ponto de vista teórico-técnico, como, sobretudo ético-político para atuar nos conselhos e fóruns, em seus níveis,

notadamente no plano municipal. No mesmo sentido, Silva (2005) verifica a necessidade de um conselho melhor capacitado para realização de suas atribuições, pois salvo algumas exceções de conselheiros não assistentes sociais, a atuação dar-se-á com noções superficiais e equivocadas, o que só faz aumentar a responsabilidade dos assistentes sociais inseridos nos espaços conselhistas, devendo não confundir essa responsabilidade com messianismo profissional.

É nessa direção que a investigação assenta seus objetivos, buscando apreender algumas particularidades do processo de trabalho do assistente social nos espaços conselhistas. A justificativa investigativa acerca da intervenção profissional no campo dos conselhos de direitos radica na significativa relevância desse espaço de trabalho para o assistente social a partir da promulgação da CF/88.

3.4 A institucionalização do Serviço Social e suas condições sócio-históricas

De acordo com Netto (1992), a emergência do Serviço Social deu-se a partir da necessidade concreta de se ter agentes para atuar na formulação e implementação das políticas sociais, criadas pelo Estado burguês como forma de enfrentamento da questão social, no contexto de industrialização e urbanização.

Nessa perspectiva, o Serviço Social emerge enquanto profissão vinculada à questão social e se insere na divisão social e técnica do trabalho, como categoria profissional demandada para intervir nas sequelas da questão social, advindas da contradição capital e trabalho, adquirindo, assim, legitimidade profissional.

Segundo Iamamoto (2004a), compreender as particularidades das múltiplas expressões da questão social na história da sociedade brasileira é explicar os complexos processos sociais que as produzem e reproduzem e como são experimentadas e vivenciadas pelos sujeitos sociais em suas relações sociais cotidianas. É nesse campo que se dá a intervenção do assistente social, devendo apreender como a questão social em diversas expressões é experimentada pelos sujeitos sociais.

A inserção do Serviço Social na divisão do trabalho e as novas perspectivas decorrentes desse processo são um produto histórico, porém conforme lamamoto (2004b:87) o teor desse produto histórico depende “fundamentalmente do grau de maturação e das formas assumidas pelos embates das classes sociais subalternas com o bloco do poder no enfrentamento da questão social”, além dos objetivos das políticas sociais do Estado, que, conexas ao contexto internacional, vão demarcando especificidades à configuração do Serviço Social na divisão social do trabalho.

O significado sócio-histórico da prática profissional só é descoberto a partir de sua inserção na sociedade, visto que o serviço Social se afirma com uma inserção peculiar na e a partir da divisão do trabalho. Apreender o significado social da prática profissional supõe inseri-la no conjunto das condições e relações sociais que lhe atribuem um sentido histórico e nas quais se torna possível e necessária. De acordo com lamamoto (2004b) o Serviço Social afirma-se como um tipo de especialização do trabalho coletivo, ao se constituir expressão de necessidades sociais derivadas da prática histórica das classes sociais no ato de produção e reprodução dos seus meios de vida e de trabalho de forma socialmente determinada.

É preciso compreender, em todas as suas dimensões o significado social da profissão na sociedade capitalista, situando o Serviço Social nas relações entre as classes sociais que conformam o desenvolvimento da sociedade, buscando apreender as implicações sociopolíticas desse exercício profissional, inscrito na divisão social do trabalho. É preciso elucidar que essa abordagem apresenta, de imediato, as implicações políticas da prática profissional, polarizada por interesses de classes, pelo jogo das forças sociais tal como se expressa em determinadas conjunturas.

lamamoto (2004b) explicita que essa linha de análise deve considerar dois vetores. O primeiro é “as determinações históricas da prática profissional, ou seja, a atuação profissional como atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais objetivas que conferem uma direção social à prática profissional, o que condiciona e/ou ultrapassa a vontade e/ou consciência de seus agentes individuais”. O segundo vetor analítico é considerar “a profissão como realidade vivida e representada na e pela consciência de seus agentes

profissionais, expressa pelo discurso teórico-ideológico sobre o exercício profissional”. (IAMAMOTO, 2004b, p. 89).

Iamamoto (2004b) afirma que a unidade desses dois vetores é contraditória, podendo haver uma defasagem entre condições e efeitos da profissão e as representações que legitimam esse fazer, em outros termos, uma defasagem entre intenções expressas no discurso que ratifica este fazer e o exercício e resultados desse mesmo fazer. Desvelar a profissão supõe, pois, inseri-la no processo social na sua dupla dimensão: da direção objetiva que assume e da consciência subjetiva da situação.

Portanto, é preciso entender a prática profissional na sua dimensão histórica, como uma prática em processo, em constante renovação, derivada das modificações verificadas nas formas de expressão das contradições que peculiarizam o desenvolvimento de nossas sociedades.

Um elemento importante que se destaca na problematização da prática profissional é o relacionado ao binômio fatalismo e messianismo.

[...] o fatalismo, inspirado em análises que naturalizam a vida social, traduzindo numa visão “perversa” da profissão. Como a ordem do capital é tida como natural e perene, apesar das desigualdades evidentes, o Serviço Social encontrar-se-ia atrelado às malhas de um poder tido como monolítico, nada lhe restando a fazer. [...] o messianismo utópico, que privilegia as intenções, os propósitos do sujeito profissional individual, num voluntarismo marcante, que não dá conta do desvendamento do movimento social e das determinações que a prática profissional incorpora nesse mesmo movimento. O messianismo traduz-se numa visão “heróica”, ingênua, das possibilidades revolucionárias da prática profissional, a partir de uma visão mágica da transformação social. (IAMAMOTO, 2004a, p. 115-6)

Não se pode pensar a profissão no processo de reprodução das relações sociais independente das organizações institucionais a que se vincula, como se a atividade profissional se encerrasse em si mesma e seus efeitos sociais derivassem, unicamente, da atuação do profissional.

Outro elemento importante do exercício profissional que precisa ser compreendido são os instrumentos de trabalho do assistente social. Corriqueiramente, tem-se um entendimento simplista desses instrumentos, ou seja, os instrumentos de trabalho do profissional são compreendidos como um

arcabouço de técnicas: entrevistas, reuniões, plantão, encaminhamento etc. As bases teórico-metodológicas são recursos essenciais que o assistente social aciona para exercer a sua intervenção.

Assim, o conhecimento não pode ser posto de forma superficial à prática profissional, podendo ser dispensado, mas é um meio pelo qual é possível decifrar a realidade e nortear a condução do trabalho a ser realizado. Nessa perspectiva, o conjunto de conhecimentos e habilidades adquiridos pelo assistente social ao longo do seu processo formativo é parte do acervo de seus meios de trabalho. Nessa intervenção é fundamental a incorporação da dimensão ético-político, onde o desafio é a materialização dos princípios éticos no cotidiano profissional, evitando que se transformem em indicativos abstratos, desvinculados do processo social.

Se compreendemos a profissão como parte integrante dos aparatos de poder e envolvida na implementação de políticas sociais, identificaremos o seu significado social sendo parte desse processo. Embora regulamentada como profissão liberal, a mesma não tem uma tradição de prática peculiar às profissões liberais na acepção corrente do termo.

O assistente social não possui todos os meios necessários para realização de seu trabalho, portanto, a condição de trabalhador assalariado não só enquadra o profissional na relação de compra e venda da força de trabalho, mas molda a sua inserção sócio-institucional. Assim, de acordo com Yamamoto (2004a), mesmo com relativa autonomia na efetivação de seu trabalho, o assistente social depende, na organização da atividade, do Estado, da empresa, entidades não governamentais, que viabilizam aos usuários o acesso a seus serviços, fornecem meios e recursos para sua realização, estabelecem prioridades a serem cumpridas, interferem na definição de funções que compõem o cotidiano da intervenção profissional.

O Serviço Social vem atualizando e incorporando discussões referentes ao projeto ético-político profissional, projeto de cunho coletivo que envolve sujeitos individuais e coletivos em torno de uma valoração ética. Antes de discutir elementos do projeto ético-político, é preciso ter clareza da noção de projeto coletivo. Conforme Braz (2004), os projetos coletivos se relacionam com as variadas particularidades que envolvem os vários interesses sociais presentes na sociedade. Os interesses particulares de determinados grupos

sociais, como dos assistentes sociais, não existem de forma independente dos interesses mais gerais e complexos inerentes na sociedade. Determinações culturais, políticas e econômicas se articulam e constituem os projetos coletivos.

Esses projetos são impensáveis sem esses pressupostos supracitados e infundados sem remeter aos projetos coletivos de maior abrangência: os projetos societários, ou seja, “os projetos societários estão presentes na dinâmica de qualquer projeto coletivo, inclusive no projeto ético-político do Serviço Social.” (BRAZ, 2004, p. 458)

Os projetos societários são projetos coletivos; mas o seu traço peculiar reside no fato de se constituírem projetos macroscópicos, em propostas para o conjunto da sociedade. Só eles apresentam esta característica; os outros projetos coletivos (por exemplo, os projetos profissionais, [...] não têm este nível de abrangência e inclusividade). (NETTO, 1999a, p. 94)

Os projetos societários, em linhas gerais, podem ser conservadores ou transformadores. Entre os de cunho transformadores, existem várias posições que esboçam formas táticas de transformação social. Dessa forma, temos um pressuposto fundante do projeto ético-político, sua relação com os projetos de transformação ou de conservação da ordem social. Com isso, o projeto ético-político do Serviço Social filia-se a um ou outro projeto de sociedade não se confundindo com ele.

Segundo Braz (2004), o projeto ético-político²⁸ do Serviço Social brasileiro está vinculado a um projeto de transformação societária, tal vinculação se dá pela própria exigência que a dimensão política da atuação profissional. O profissional de Serviço Social, ao intervir no cerne antagônico das classes, imprime uma direção social às ações que favorecem a um ou a outro projeto societário. Nas múltiplas e variadas ações cotidianas que o assistente social efetua, embute-se determinada direção social mesclada por uma valoração ética.

²⁸ Conforme Braz (2004, p. 457), tal projeto trata-se de uma projeção coletiva que envolve sujeitos individuais e coletivos em torno de uma determinada valoração ética que está intimamente vinculada a determinados projetos societários presentes na sociedade que se relacionam com os diversos projetos coletivos (profissionais ou não) em disputa na mesma sociedade.

As demandas postas ao profissional aparecem “camufladas”, ou seja, encobrem seus reais determinantes e as necessidades sociais que portam. Tendo consciência ou não, interpretando ou não as demandas de classes e suas necessidades sociais que chegam até os assistentes sociais no seu cotidiano, as respostas profissionais são dirigidas favorecendo interesses sociais distintos e contraditórios.

No âmbito estritamente profissional, o projeto implica o compromisso com a competência, tendo como vetor basilar o aperfeiçoamento intelectual do assistente social. Daí a urgência na formação acadêmica qualificada, norteadas com concepções teórico-metodológicas nutridas de criticidade e solidez, capazes de efetivar uma análise concreta da realidade social. No mesmo sentido, Iamamoto (1999, p. 113) afirma a necessidade de um “profissional propositivo, com sólida formação ética, capaz de contribuir ao esclarecimento dos direitos sociais e dos meios exercê-los, dotado de uma ampla bagagem de informação, permanentemente atualizada, para se situar em um mundo globalizado”.

O projeto preconiza, uma nova relação com os usuários dos serviços oferecidos pelos assistentes sociais. Segundo Netto (1999a) o projeto tem como componente estrutural o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população, incluindo nesse compromisso a publicização dos recursos institucionais, mecanismo relevante para democratização e universalização, sobretudo incorporando a participação dos usuários nas decisões institucionais.

Braz (2004) salienta a relevância do entendimento dos elementos constitutivos do projeto que articulados entre si, emprestam materialidade ao mesmo. O autor elenca três dimensões: a primeira é a dimensão da produção de conhecimentos no interior do serviço social. Essa dimensão “é a esfera de sistematização das modalidades práticas da profissão, onde se apresentam os processos reflexivos do fazer profissional e especulativos e prospectivos em relação a ele. Essa dimensão investigativa da profissão tem como parâmetro a afinidade com as tendências teórico-críticas do pensamento social. Dessa forma, não cabem no projeto ético-político contemporâneo, posturas teóricas conservadoras, presas que estão aos pressupostos filosóficos cujo horizonte é a manutenção da ordem.” (Braz, 2004, p. 462).

A segunda é a dimensão político-organizativa da categoria, “assentam-se tanto os fóruns de deliberação quanto as entidades representativas da profissão. Fundamentalmente, o conjunto CFESS/CRESS (Conselho Federal e Regionais de Serviço Social) a ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social) e as demais associações político-profissionais, além do movimento estudantil representado pelo conjunto de CA’s e DA’s (Centros e Diretórios Acadêmicos das escolas de Serviço Social) e pela ENESSO (Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social).” (BRAZ, 2004, p. 462). Nos fóruns consultivos e deliberativos ocorridos nas entidades elencadas acima que são planejados os traços gerais do projeto, quando são debatidos e reafirmados ou não determinados compromissos e princípios.

Por último, a terceira dimensão, o âmbito jurídico-político da profissão, que envolve o arcabouço de leis, resoluções, documentos e textos políticos. Nessa dimensão, existem duas esferas diferenciadas, porém articuladas. Uma é o aparato político-jurídico de caráter estrito do assistente social, e a outra é o aparato jurídico-político mais abrangente. No primeiro momento, encontramos componentes construídos e legitimados pela categoria, tais como conforme Braz (2004), identificamos o atual Código de Ética Profissional, a Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8662/93) e as novas Diretrizes Curriculares recentemente aprovadas pelo MEC. No segundo, temos o conjunto de legislações oriundas do capítulo da Ordem Social da Constituição Federal de 1988 que, embora não peculiar da categoria, foi fruto de lutas e mobilizações que envolveram o serviço social e, por outro lado, pode funcionar como instrumento viabilizador de direitos através das políticas sociais que executamos e/ou planejamos.

Essas dimensões articuladas compõem o corpo material do projeto, que deve ser compreendido como uma construção coletiva, que tem uma determinada direção social que envolve valores, compromissos sociais e princípios que estão em permanente discussão, pois fazem parte do movimento contraditório das classes na sociedade. O sucesso do projeto ético político profissional depende de análises precisas das condições subjetivas e objetivas da realidade, bem como de ações políticas coerentes com seus princípios.

3.5 A dimensão ídeo-política da intervenção do assistente social nos espaços conselhistas

Como exposto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a criação dos conselhos de direitos para intervirem nos processos de formulação, operacionalização e controle das políticas públicas setoriais. Segundo Duriguetto, Severino e Bonissate (2004), a criação dos conselhos contribuiu para a diversificação e a expansão de demandas para o trabalho do assistente social que, geralmente, estão inscritas nas atividades de implantação dos conselhos; capacitação de conselheiros, mobilização e organização popular para a formulação, gestão e avaliação de programas e serviços sociais; pesquisa e planejamento sociais.

Essas demandas e atividades podem ser realizadas pelo profissional na condição de assessor/consultor ou na condição de conselheiro governamental - representante da gestão pública, na qual está vinculado como trabalhador - ou não-governamental - representante da sociedade civil (seja como representante dos segmentos dos trabalhadores, de entidades prestadoras de serviço, de movimentos de defesa de direitos ou, ainda que raramente, como representante dos usuários). (DURIGUETTO, SEVERINO E BONISSATE, 2004, p. 18)

De acordo com Yamamoto (2004a), ao exercer atribuições de conselheiro, o assistente social faz uso de seu saber específico, pois se trata de objetos que têm afinidade com os da profissão, como a questão social, as políticas sociais, os direitos sociais, os programas e correlações de força institucionais. Além de possibilitar o exercício da dimensão política da profissão, que pode se expressar na socialização de valores, concepções e ideologias que contribuam para o processo de organização e de intervenções demarcadas de criticidade. Esse exercício da dimensão política da profissão encontra nos espaços conselhistas um campo minado de possibilidades, posto que a causa e a finalidade dos conselhos pode se inscrever na direção de potencializar a participação popular na gestão das políticas sociais.

Segundo Duriguetto, Severino e Bonissate (2004), ao desempenhar também a função de assessor ou consultor, o assistente social pode contribuir com a utilização de seus conhecimentos teórico-operativos nas ações de

treinamento e capacitação de conselheiros para o exercício de sua função, contribuindo para o reforço da dimensão política dos conselhos. Também pode qualificar a dimensão técnico-executiva, ou seja, operar burocraticamente as deliberações dos conselhos. Assim, seja qual for a sua forma de atuação nos espaços conselhistas, o assistente social pode neles exercer e realizar a agenda e os princípios postos no projeto ético-político da profissão: pelo desenvolvimento de ações que contribuam para torná-los espaços propositivos e reivindicatórios; pela socialização de informações que subsidiem a formulação/gestão de políticas e o acesso a direitos sociais; 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, condições de vida da população usuária da política alvo de intervenção, com análises e avaliações acerca da política em que atuam e dos programas e projetos desenvolvidos; conhecimento e socialização e operacionalização da legislação e da dinâmica orçamentária e dos trâmites burocráticos da administração pública etc.

É necessário ter clareza que a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida a priori. Mas eles podem, [...] abrigar experiências coletivas que estimulem o partilhamento de poder e a intervenção de diversos sujeitos (representantes do governo, da sociedade civil, dos trabalhadores e dos usuários das políticas), em processos políticos decisórios, estimulando a interlocução pública nas relações políticas entre governos e cidadãos. E impulsionar a 'construção de esferas públicas autônomas e democráticas no campo das decisões políticas', que propiciem o controle socializado das ações e deliberações de governo. (IAMAMOTO, 2008, p. 199)

De acordo com Duriguetto, Severino e Bonissate (2004), o trabalho interno realizado pelos assistentes sociais desdobra-se no trabalho externo ao exercer contato com associações comunitárias, escolas, ONGs, demais conselhos, instituições do legislativo, etc, ou seja, o processo de trabalho dos assistentes sociais nos conselhos implica aliança, articulação entre as diversas instâncias da sociedade civil que representam os interesses populares, com outros profissionais e, principalmente, com os usuários das políticas públicas.

Iamamoto (2004a) afirma que o assistente social pode interferir no âmbito de sua área de competência, ampliando a ingerência de segmentos da sociedade civil em questões que lhes são concernentes, compartilhando propostas e decisões, contribuindo para romper os fetiches que obscurecem informações que necessitam ser difundidas junto à coletividade. O trabalho interno do assistente social nos conselhos de direito se perpassado com criticidade para um trabalho externo com as associações comunitárias, escolas, ONG'S, possibilitará a construção de uma legitimidade sóciopolítica ao trabalho profissional nas instâncias conselhistas, uma vez que implica a construção coletiva de estratégias de ampliação dos direitos ou de resistência à sua redução.

(...) a dimensão pública das ações profissionais através da ampliação dos canais de interferência das organizações populares em questões que lhes são concernentes, da ampliação de fóruns de debate e de discussão, do acesso a regras que conduzem à negociação dos interesses atribuindo-las transparência, da visibilidade pública às situações de desrespeito, inexistência ou de violação aos direitos seja ao nível da informação, da denúncia, da análise e de propostas alternativas. (DURIGUETTO, SEVERINO E BONISSATE (2004, p. 20)

Segundo Iamamoto (2008), é importante desenvolver uma constante interação política no âmbito da sociedade civil organizada, para contribuir na definição de propostas e estratégias comuns ao campo democrático. Assim, é fundamental estimular inserções sociais que contemplem potencialidades de democratizar a vida em sociedade, conclamando e viabilizando a ingerência de segmentos organizados da sociedade civil na coisa pública.

Essa perspectiva precisa estar voltada ao fortalecimento dos sujeitos coletivos, dos direitos sociais e à necessidade de organização para a sua defesa, elaborando alianças com os usuários dos serviços na sua efetivação. Conforme abordado anteriormente, o maior desafio tem sido a representação dos usuários nos conselhos, o que supõe o fortalecimento das representações ante suas respectivas bases.

Nesse sentido, Iamamoto (2008) afirma a necessidade de reassumir o trabalho de base, de mobilização e organização popular, organicamente

integrado aos movimentos sociais e instâncias de organização política de segmentos e grupos sociais subalternos.

Duriguetto (2010) esboça uma consideração de ordem analítica acerca da temática, chamando a atenção para o Serviço Social “mergulhar” no conhecimento acerca dos sujeitos com os quais trabalhamos, o que pode possibilitar-nos ir além da política que operamos e das determinações institucionais a que estamos inseridos.

É preciso apreender que o processo de intervenção desenvolvido pelo assistente social no cotidiano de sua prática profissional não possui o poder de modificar as estruturas da sociedade, ou seja, não atinge o cerne da ordem capitalista. Entretanto, “essa sociedade apresenta um terreno minado de resistências e lutas travadas no dia a dia de uma conjuntura adversa para os trabalhadores, as quais carecem de maior organicidade para terem força na cena pública”. (IAMAMOTO, 2010, p. 4). Com isso, os assistente sociais podem propagar intervenções profissionais capazes de refletir mudanças na forma de pensar, de viver e de lutar dos sujeitos com quais trabalham. Tais intervenções podem servir de estímulo à resistência da classe trabalhadora, fazendo com que, ainda no modo de produção capitalista, surjam elementos concretos de rebeldia e de organização.

Nos múltiplos espaços ocupacionais do assistente social, é de grande relevância impulsionar pesquisas e projetos que favoreçam o conhecimento do modo de vida e trabalho dos segmentos populacionais atendidos, criando um arcabouço de dados sobre os sujeitos e as manifestações da questão social que vivenciam. O conhecimento minucioso dos processos sociais e de sua vivência pelos indivíduos sociais poderá potencializar ações inovadoras, capazes de propiciar o atendimento às efetivas necessidades sociais dos segmentos subalternizados, alvos das ações institucionais.

Conforme Duriguetto (2010, p. 17), esse é um caminho interventivo possibilitador de ações extrainstitucionais, o que significa potencializar os sujeitos e:

estimulá-los à participação em movimentos sociais ou estimulá-los a criá-los quando inexistentes, bem como a estimulá-los a atuar e a ocupar os espaços conselhistas. E, também nos abre a possibilidade de uma dimensão de intervenção junto as

organizações e movimentos sociais existentes, assessorando-os na perspectiva de identificação de demandas, na discussão e na formulação de estratégias para defesa e acesso aos direitos; na importância da participação em fóruns, conselhos, conferências; no estímulo para se relacionarem com outros movimentos e organizações dos trabalhadores, para a troca de experiências e formação de ações conjuntas etc.

É este entendimento do trabalho profissional nos espaços conselhistas que estabeleço como parâmetro para avaliar e analisar o processo de trabalho dos assistentes sociais nos Conselhos Municipais de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço – MG.

4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO: UM OLHAR CRÍTICO ACERCA DA INTERVENÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL

4.1 A investigação empírica: natureza e procedimentos metodológicos

Conforme já mencionado, o objeto pesquisado consiste na intervenção profissional do Serviço Social nos Conselhos Municipais de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço – MG. Com propósito de busca e apreensão da essência de tal objeto, foi necessário interagir os limites, desafios, possibilidades e contradições que cerceiam os espaços conselhistas e o exercício profissional do assistente social. É intrínseca a análise da cena contemporânea com o objeto de pesquisa, assim não incorreremos em

resultados desistoricizados e limitados.

Para tanto, fez-se necessário apontar alguns caminhos e procedimentos os quais se mobilizam para alcançar tal proposta. Minayo (2004, p. 33) analisa que a metodologia “é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, ou seja, a metodologia inclui as concepções teóricas, o conjunto de técnicas que possibilitam o conhecimento da realidade e do potencial criativo do investigador.

A etapa inicial do estudo deu-se mediante pesquisa bibliográfica acerca das temáticas pertinentes ao objeto pesquisado, tais como: Serviço Social, os espaços conselhistas e a política de assistência social, sendo que dessas temáticas pode-se detalhar alguns elementos constitutivos, como: a configuração contemporânea da política de assistência e o seu debate; a inserção da profissão na divisão sócio-técnica do trabalho; os elementos que conformam o exercício profissional; o projeto ético político; as problematizações teóricas acerca do funcionamento dos espaços conselhistas; as inovações do seu construto no campo das políticas; a relação entre ação institucional e ação mobilizatória.

A segunda etapa do estudo foi a realização da pesquisa empírica, que teve como norte a coleta de dados por intermédio de entrevistas com 11 assistentes sociais ²⁹que possuem representatividade nos espaços conselhistas, seja como conselheiro ou como assessor/consultor. Esse procedimento foi importante para interação da realidade pesquisada e as discussões inerentes a esse espaço, além da reflexão sobre a intervenção do assistente social nos conselhos.

O lócus de análise foi os Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios de Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso. Os assistentes sociais entrevistados foram aqueles que possuíram representatividade nesses espaços no período compreendido entre janeiro de 2008 a dezembro de 2009. Dentre os 11 profissionais entrevistados, 02 são técnicos responsáveis pela secretaria executiva dos conselhos de seus respectivos municípios, 05 assistentes sociais são conselheiros

²⁹ O universo da pesquisa envolveu 15 profissionais. No entanto, apenas 11 destes profissionais responderam ou retornaram o questionário, reduzindo assim o universo da pesquisa para este número.

governamentais (03 representantes de secretarias de assistência social e 02 representantes de secretarias de saúde) e 04 assistentes sociais são conselheiros não governamentais (representantes de entidades e organizações de assistência social).

Para efetivação das entrevistas, foram utilizados questionários semiestruturados³⁰, os quais compreendem questões fechadas e abertas. O questionário teve como norte abordagens sobre os respectivos conselhos municipais (histórico, organização, funcionamento, relação entre poder público local e conselho, autonomia do conselho enquanto locus consultivo e/ou deliberativo, publicidade e acesso às informações referentes aos aspectos técnicos, capacitação dos conselheiros para a compreensão, proposição e deliberação dos temas discutidos, etc.), perfil dos assistentes sociais conselheiros (vínculo empregatício, especialização, carga horária de trabalho etc.); além das ações desenvolvidas pelos assistentes sociais nos CMAS (principais demandas e respostas, relação entre os assistentes sociais conselheiros com suas respectivas entidades/organizações/público representado, concepção dos assistentes sociais sobre o espaço conselhistas, relação entre assistentes sociais conselheiros e sociedade civil que não possuem representatividade dentro do conselho), política social de assistência social e as organizações, movimentos sociais e instituições representativas dos CMAS (público atendido, plano de trabalho e relação da entidade com os movimentos sociais, instituições etc.)

Posterior à aplicação dos questionários, foi realizada análise quantitativa e qualitativa dos dados coletados. Dessa forma, foi possível efetivar a sistematização dos dados e informações coletadas, sendo estabelecida a categorização do material sistematizado, adotando-se três eixos para a sua apresentação: Política Social, espaços conselhistas e Serviço Social. É válido ressaltar que todos os assistentes sociais entrevistados foram identificados – assistente social governamental – ASG; assistente social sociedade civil – ASSC; assistente social secretaria executiva – ASSE, acrescidos dos números 1 até 11, visando assim manter o anonimato.

³⁰ Os questionários foram encaminhados e devolvidos mediante e-mail eletrônico, após prévio contato por telefone.

Com a análise dos dados, objetivamos contribuir para o debate profissional em relação a intervenção do Serviço Social nos espaços conselhistas, potencializando as ações e vislumbrando possibilidades, tendo em vista o compromisso com os direitos sociais pensados a partir de uma ótica universal, afinadas com o Código de Ética e o projeto ético-político do Serviço Social.

4.2 As concepções políticas, sociais e ideológicas dos assistentes sociais acerca da política social/assistência social

A discussão teórica acerca das políticas sociais, bem como o seu significado para a reprodução da lógica capitalista, em seus variados estágios, foi apresentada no primeiro capítulo desta dissertação, bem como a particularidade da política de assistência social e seus padrões delimitados durante sua trajetória no cenário brasileiro.

Desafiar essa discussão realizada anteriormente com as concepções verificadas pelos assistentes sociais pesquisados no interior dos conselhos municipais de assistência social é importante para que tenhamos condições de perceber sob que viés político, social e ideológico vem sendo norteadas a intervenção profissional do assistente social.

Dessa forma, indagando-os acerca do entendimento sobre políticas sociais, percebeu-se que 73% dos profissionais pesquisados esboçaram uma compreensão que vai ao encontro do viés adotado nesta pesquisa, ou seja, de acordo com Netto (1992) as políticas sociais e a legislação social que emerge em torno destas, estão voltadas à manutenção da ordem social vigente, que o Estado burguês de forma estratégica insiste em transformar exclusivamente em concessão, negando o caráter contraditório existente neste espaço. Entretanto, se por um lado, as políticas sociais atendem ao interesse do capital, possibilitando a manutenção da acumulação capitalista, por outro, são também o resultado histórico da luta de classes, sendo transferidas para o interior das políticas sociais contradições existentes na sociedade capitalista. A principal funcionalidade das políticas sociais do Estado burguês no capitalismo é a preservação e o controle da força de trabalho que sincronizados na

orientação econômico-social asseguram as condições apropriadas ao desenvolvimento capitalista.

Considero que as políticas sociais podem ser entendidas tanto como um produto das conquistas dos setores subalternos quanto produto de concessões do Estado. A concessão das políticas sociais por parte do Estado advém, principalmente, para que se evitem conflitos entre o capital e a classe trabalhadora, garantindo assim a sua legitimidade e seu controle. Já as conquistas, dessas mesmas políticas, por parte dos setores vulnerabilizados só acontecem quando há uma conscientização do coletivo da classe trabalhadora e estas exigem respostas concretas do Estado. (ASSE 1)

É uma resposta do Estado burguês no enfrentamento das expressões da questão social. É uma estratégia do Estado em buscar atender as situações de vulnerabilidades sociais, tal intervenção tem o intuito de esconder o caráter de conquista da classe subalterna [...] (ASG 4)

Porém, não é unânime (27%) entre os profissionais entrevistados o entendimento sobre políticas sociais conforme supracitado, uma vez que ressaltam apenas o âmbito de concessão por parte do Estado, compreendendo-as enquanto promotoras do bem comum e das condições mínimas de existência, desconsiderando o caráter contraditório no interior das políticas sociais, ou seja, as conquistas da classe trabalhadora a partir da luta de classes.

É um conjunto de ações que devem ser articuladas e realizadas com recursos públicos, visando a garantia do bem comum e do interesse público. (ASSC 8)

São aquelas criadas pelo poder público para atender as manifestações da questão social, resguardando o mínimo social tais como: saúde, educação, habitação e assistência social. (ASSE 6)

Esta questão merece um trato especial, pois o Estado não reflete um interesse geral e nem está voltado para o bem comum, ou seja, pelo simples fato de vivermos numa sociedade classista, não é possível haver tal interesse. É fundamental apreendermos essas especificidades de entendimentos, considerando-se que os mesmos impactarão no desenvolvimento do exercício

profissional, haja vista o vínculo estrutural entre a constituição das políticas sociais e o surgimento da profissão na divisão social e técnica do trabalho, como afirmam Iamamoto e Carvalho (1996), além das necessidades profissionais contemporâneas que exigem qualificação na esfera da execução, formulação e gestão das políticas sociais.

É importante demarcar que, com base na crítica marxista, conforme Behring (2008, p. 114), a política social ocupa determinada posição político-econômica, a partir do período histórico fordista-keynesiano.

A economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas e, portanto, o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, nas relações desses processos na totalidade

Sem essa compreensão, a luta política em torno das demandas concretas dos trabalhadores pode ficar prejudicada, ou seja, a luta no terreno do Estado requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que necessita qualificação teórica, ético-política e técnica. Dessa forma constata-se que a política social – que atende necessidades ambas, ora do capital, ora do trabalho – configura-se, no contexto da estagnação, como um terreno importante da luta de classes: da defesa de condições dignas de existência, face ao recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.

Referenciando-se sobre quais são as responsabilidades do Estado no que tange às políticas sociais, 64% dos profissionais evidenciaram que o Estado é responsável pela proteção social, estruturação, implementação, acompanhamento, financiamento das políticas sociais e desenvolvimento dos espaços de participação; 9% compreenderam como responsabilidade do Estado a efetivação dos mínimos sociais e 27% dos profissionais não responderam ou não souberam responder a esta questão.

Estruturação, implementação e acompanhamento das ações, financiamento e desenvolvimento de mecanismos de participação cidadã e controle social. (ASG 5)

O Estado deve atuar como principal responsável e garantidor do mínimo social, através das políticas sociais. (ASSE 6)

A ênfase positiva dada pelos profissionais ao papel do Estado como elemento estratégico central para estruturação, implementação, acompanhamento e financiamento das políticas sociais, mostra uma apreensão crítica dos mesmos acerca da temática. Tais compreensões vão de encontro às contemporâneas responsabilidades assumidas pelo Estado.

As respostas acima nos levam a perguntar como o Estado tem respondido as responsabilidades acerca da política social. Os profissionais (100%) compreendem e afirmam que, na contemporaneidade, o Estado exerce funções mínimas, ou seja, guiado pelo projeto neoliberal, sustenta-se que o viés específico do bem-estar é responsabilidade do setor privado, garantido e executado pela família, comunidade e os serviços privados. Com isso, reforça-se a lógica que o Estado só deve intervir com o objetivo de garantir o mínimo para amenizar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva.

O Estado tem cedido à pressão do comando do grande capital, assumindo uma posição mínima, transferindo suas responsabilidades para outros, ficando sob o mando do capital, convertendo-se em ponto de apoio das empresas. A retração do Estado em suas responsabilidades e ações no campo social manifesta-se na deterioração de prestação de serviços sociais públicos, acarretando cortes públicos e redução das políticas sociais. (ASSE 1)

O Estado tem implementado políticas sociais de forma fragmentada, seletiva, residual e transferindo a sua responsabilidade para a sociedade civil. (ASG 4)

Percebe-se, a partir das respostas dos profissionais, uma apreensão crítica acerca do ajuste neoliberal, tendo em vista a percepção clara sobre a desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais, numa perspectiva de mercantilização das mesmas que perdem a conotação de direitos sociais.

Conforme Laurell (2002), as estratégias concretas estabelecidas pelos governos neoliberais para minimizar a intervenção estatal no campo do bem-estar social são: a privatização do financiamento e da produção dos serviços; diminuição dos gastos sociais; focalização dos gastos para os segmentos carentes e a descentralização em nível local.

Atualmente, do ponto de vista econômico, as políticas implementadas pelo governo Lula não romperam com o favorecimento do capital financeiro, não assumiram uma intenção radical de reestruturar a organização do trabalho em favor dos trabalhadores e não caminharam para uma efetiva socialização da riqueza produzida. Do ponto de vista político, as forças hegemônicas no Estado que vêm se cristalizando no poder são forças conservadoras, são forças de resistência a projetos radicais de democracia.

A concretização da política social no Brasil sofre as implicações e determinações de uma política econômica e social de corte liberal e regressiva, minimizando possibilidades de efetivação de políticas sociais de cunho universais.

No que concerne ao conhecimento sobre o SUAS/ política de assistência social, 82% dos profissionais a concebem como uma inovação na estrutura descentralizada e participativa. A criação do SUAS tem o objetivo de assegurar os preceitos da LOAS e integrar as três esferas (federal, estadual e municipal); 18% não responderam a esse questionamento, o que demonstra que um determinado quantitativo de profissionais não possuem apreensões e conhecimentos acerca do SUAS/política de assistência social.

A partir da V Conferência de Assistência Social (2005), o SUAS – Sistema Único da Assistência Social – tornou-se um marco no processo de conquista da assistência social como política pública, sendo um sistema de comando único, descentralizado, voltado para territórios [...]. (ASSE 6)

É um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão da assistência social no campo da proteção social brasileira. De acordo com a NOB, em termos gerais, o SUAS – estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever do Estado e direito do cidadão no território nacional – respeita a diversidade das regiões decorrentes de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada

esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural – consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não-contributiva da seguridade social no campo da assistência social. (ASG 9)

O SUAS é um avanço no que tange à concretização de um modelo de gestão pautado nas diretrizes e princípios da LOAS, norteado por uma organização sistêmica que aponta para a ruptura de práticas assistencialistas, clientelistas e paternalistas que marcaram a assistência social em sua trajetória no cenário brasileiro.

Porém, mesmo com tais inovações e avanços acerca da política de assistência social, tal política social é cercada por limites e desafios. Nesse sentido, indagados acerca das dificuldades e limites percebidos na condução da política de assistência social nos seus municípios, os profissionais elencaram como principais entraves os poucos orçamentos aplicados na política de assistência social e a menor importância dada a essa política em relação às demais (52%); falta de profissionais capacitados (45%) e clientelismo e interesse político partidário (27%).

[...] Insuficiência de recursos oriundos das três esferas de governo; a gestão da política nas mãos de profissionais de outras áreas também tornou-se um dificultador; a falta de capacitação no que tange da compreensão do financiamento (gastos, prestação de contas) (ASSC 8)

A gestão atribui menor grau de importância à política de assistência social em detrimento à outras políticas públicas; recurso financeiro aquém à necessidade; quadro de funcionários reduzido.

Tais dificuldades abordadas pelos profissionais, vão ao encontro das discussões realizadas no primeiro capítulo. Conforme Souza filho, Antinareli e Paula (2008), se por um lado o SUAS representa uma inovação democrática nas questões operacionais e institucionais da política de assistência social, por outro, esse avanço está caudado por uma subordinação à lógica neoliberal da política econômica e da estrutura efetiva da política de assistência social do governo Lula. Sendo assim, o SUAS não possui condições objetivas para sua

concretização, podendo, inclusive, ser útil ao desenvolvimento do projeto neoliberal.

Sobre o processo de implementação do SUAS/política de assistência social nos respectivos municípios, do total de profissionais pesquisados 36% consideram positivo tal processo, evidenciando a efetivação de serviços, projetos e programas enquanto direito; para 36% a implementação da política de assistência social tem sido positiva, porém elencaram algumas dificuldades: equipe reduzida e falta de integração com as demais políticas; os demais (28%) não souberam responder ou não responderam.

Este processo trouxe ganhos significativos para a política de assistência social do município, uma vez que tem efetivado serviços, projetos e programas enquanto direito dos cidadãos [...] (ASSE 1)

O processo de implementação da política de assistência social [...] acontece dentro das possibilidades de atuação da equipe (que hoje é extremamente reduzida). Apesar da existente necessidade de avanços, acredito que o município já caminhou e hoje já não há mais aquela visão filantrópica. (ASG 3)

É preciso um maior envolvimento, mais integração da assistência social com as demais políticas setoriais. (ASSC 7)

A ausência de respostas por parte dos profissionais sobre o processo de implementação do SUAS/política de assistência social evidencia uma não compreensão da materialidade do mesmo, o que pode reforçar, entre outros aspectos, a prevalência de ações espontaneístas e imediatistas na política de assistência social.

É importante ressaltar que, mesmo com os limites identificados nas respostas acima, a implementação do SUAS, conforme já mencionado, apresenta avanços, principalmente na possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira e a ideologia da caridade e do primeiro-damismo através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da assistência social.

No que se refere ao modo como a administração municipal tem tratado a política de assistência social em relação às demais políticas municipais, identifica-se uma discrepância nas respostas. Para 9% dos profissionais a

atual, administração pública tem compreendido a política de assistência social como política pública e tem priorizado investimentos para a mesma; para 55% dos profissionais, a administração pública apreende a política de assistência social como política pública, porém destina orçamentos pífios; para 9%, a administração pública concebe a política de assistência social com ações caritativas e assistencialistas, e 27% do total de profissionais não responderam a esta questão, o que evidencia uma não compreensão de questões fundamentais para uma intervenção profissional qualificada. É preciso um envolvimento maior dos profissionais acerca do processo de implementação do SUAS. Reside nesse processo o maior desafio de instrumentalizar os profissionais a empreenderem a tarefa de superar a aparência dos fenômenos, identificando as múltiplas determinações do real.

A atual administração municipal tem priorizado investimentos para a política de assistência social [...] pois tem procurado desenvolver essa política de forma a atender o preconizado pela legislação, colocando-a num patamar privilegiado no âmbito da administração pública municipal. (ASSE 1)

O trato com a assistência social é de dever do Estado e direito do cidadão, porém o orçamento destinado é sempre pequeno. (ASG 3)

Percebo que existem no poder público local resquícios de caridade e assistencialismo no trato com a política social. (ASG 4)

A partir dessas afirmações, pode-se explicar que ainda existem resquícios de ações espontâneas e voluntárias sob égide da moral na política de assistência social e por parte da própria administração pública. Historicamente, a política de assistência social caracteriza-se como uma ação compensatória que, ao lado das demais políticas que compõem a seguridade social, tem o objetivo de assegurar cobertura aos riscos sociais a que estão sujeitos os cidadãos. Esse fato pode-se agregar ao dado majoritário elencado acima, ou seja, a situação dos poucos recursos alocados para as políticas sociais, de modo específico para seguridade social, desqualificando-as do caráter universal. O envolvimento dos profissionais no processo de implementação do SUAS é importante para desenvolver planejamentos e

ações norteados pelo SUAS, como o caso do financiamento, que supõe, no âmbito federal, a pactuação dos recursos via pisos, como previsto na NOB/SUAS. Essa sistemática está em desenvolvimento e os estados e municípios ainda estão a ela se ajustando, fato corroborado nas respostas dos profissionais elencadas acima.

A relevância desse item sobre políticas sociais é o fato de se discutirem os limites e as possibilidades dos direitos no capitalismo. De acordo com Behring e Boschetti (2006, p. 195), é necessário compreender que os direitos no capitalismo são capazes de minimizar desigualdades, mas não são e não foram até aqui suficientes para acabar com a estrutura classista e, portanto, com o motor da produção e reprodução das desigualdades, já que existência e persistência da pobreza e das desigualdades sociais são determinadas pela estrutura capitalista de apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida.

O reconhecimento desses limites não pode inibir a luta pelo reconhecimento e afirmação dos direitos no capitalismo, mas sinaliza que a sua conquista integra um leque de estratégias na luta democrática, sendo os espaços conselhistas um campo estratégico dessa luta. No próximo item, discutiremos estes espaços.

4.3 Limites, possibilidades e desafios: a apreensão dos assistentes sociais acerca da dinâmica e funcionamento dos espaços conselhistas.

De acordo com Luchmann (2009), embora seja compreendido como um relevante avanço político, algumas análises sugerem que diversas experiências conselhistas têm sido solapadas pela lógica político-burocrática e acabam legitimando, sob novas roupagens, procedimentos pouco ou nada democráticos de tomada de decisões, configurando uma tela de desmobilização e pseudo representação social.

Convém ressaltar que os conselhos se inserem no paradigma de participação institucional mediante uma especificidade que, oriunda das várias lutas coletivas, caracteriza-se pela sua institucionalização jurídica, e, portanto, pelo viés da obrigatoriedade à participação da sociedade civil. Esse novo e importante estatuto legal imprime, por sua vez, diferenças significativas quanto

ao contexto – mais ou menos mobilizatório e participativo – de implementação local.

Nesse sentido, em muitos casos a instalação dos conselhos não segue um padrão de mobilização e organização social, o que se efetiva como fator determinante para a sua existência enquanto mero *locus* legal, constituindo-se como estruturas governamentais adicionais.

Entretanto, conforme Luchamann (2009) mesmo naqueles casos em que o espaço conselhistas é fruto de uma correlação de forças no sentido de efetivamente constituírem-se como esferas públicas legítimas e autônomas, observa-se que a sua capacidade mobilizatória de implementação não segue uma capacidade de sustentação pautada em uma ampla representatividade. Veremos, portanto, como se caracterizam os espaços conselhistas cujos profissionais pesquisados atuam, determinando o desenho institucional que conforma o paradigma conselhistas.

Os conselhos municipais de assistência social compreendidos nessa pesquisa foram institucionalizados no período entre 1995 a 1997, isto indica que o processo de criação dos conselhos foi bastante lento em relação à data de aprovação da LOAS, o que implica um retardo na instalação do sistema descentralizado e participativo. Tal lentidão na implementação se reflete no exercício do controle social, haja vista que quando se observa o funcionamento efetivo dos espaços conselhistas, constata-se que mesmo criados juridicamente, ainda demoraram a funcionar de forma efetiva. Os assistentes sociais pesquisados evidenciaram que 50% desses conselhos sempre funcionaram regularmente, sem descontinuidades; a outra metade obteve períodos de descontinuidade, vivendo momentos de atuação efetiva e momentos em que suas atividades foram interrompidas³¹.

O trato analítico dado aos espaços conselhistas aqui, é entendido, conforme já debatido, como *locus* contraditório, ou seja, de acordo com Raichelis (2000a) são espaços estratégicos de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, proporcionando um processo de interlocução permanente que ora objetiva a proposição de políticas públicas e a criação de espaços de debates públicos, ora visa o

³¹ Os motivos da interrupção não foram problematizados pelo fato da pergunta ser elaborada de forma fechada e sem justificativas.

estabelecimento de mecanismos de negociação e pactuação, permitindo a inserção da sociedade no terreno burocrático estatal. Pode-se afirmar que os conselhos são inovações que requerem a modificação tanto do Estado quanto da sociedade civil, pois aqui trilham na direção da construção da esfera pública autônoma e democrática no campo das decisões políticas.

Os conselhos, enquanto espaços públicos de gestão das políticas sociais, são permeados por limites e possibilidades, na medida em que são um fato recente na história da democratização da “coisa pública” no Brasil. É preciso problematizar os limites e saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos espaços conselhistas tem permitido que seus princípios inovadores se traduzam em práticas políticas no âmbito da gestão pública.

Sobre o funcionamento e periodicidade com que os conselhos se reúnem para discutir a política de assistência social e deliberar sobre as questões pertinentes às suas atribuições, a pesquisa revelou que as reuniões ordinárias ocorrem uma vez por mês. Com relação ao grau de assiduidade dos conselheiros nas reuniões, do total de assistentes sociais pesquisados, 64% evidenciaram como boa a participação; para 18% o compromisso é ótimo e 18% afirmam uma participação regular.

Perguntado aos profissionais se as reuniões do conselho são divulgadas na comunidade, constata-se que, do total dos assistentes sociais, 91% afirmam a inexistência de divulgações e 9% indicaram tal divulgação.

É divulgada apenas aos conselheiros por não termos espaços para uma reunião ampliada. (ASG 9)

As reuniões são divulgadas para os conselheiros através de convocatórias. A comunidade poderá vir, a saber, das reuniões através dos conselheiros ou de outras formas, mas não há um trabalho sistemático de divulgação das reuniões. (ASSE 1)

As reuniões são divulgadas nos CRAS, nas unidades de Serviço Social do município. (ASG 4)

Dessa forma, se não há divulgação, muito menos há participação da população que não possui representatividade nesse espaço.

Ainda não possui representatividade da população nas reuniões do CMAS, devido não ter uma mobilização do próprio conselho para a participação desse público. (ASG 3)

Temos dificuldades às vezes até mesmo nas reuniões ordinárias, é um desafio motivar a participação da comunidade. (ASG 11)

Essa situação exposta acima pode implicar outros agravantes no processo de democratização, pois diante da participação da comunidade que não possuem representatividade nos espaços conselhistas, poderiam ser desenvolvidas algumas ações. Segundo Teixeira (2000a), poderia ampliar a esfera de decisões até os segmentos organizados da sociedade, desenvolvendo uma maior transparência às informações e prestações de contas, incluindo o aspecto orçamentário; possibilitando o acesso a documentos comprobatórios de despesas e atos contratuais, o que permite o questionamento da legitimidade e oportunidade de gastos através de mecanismos judiciais. Além disso, a própria sociedade precisa ser democratizada e assumir uma cultura de participação e também uma ética de responsabilidade pública. Os espaços conselhistas poderão contribuir com isso, exigindo que os representantes sejam eleitos em assembleias das instituições ou de fóruns mais complexos e que haja espaços de interlocução em que os indivíduos não organizados possam participar.

No que se refere ao processo de escolha dos representantes da sociedade civil que integram atualmente os conselhos municipais, as respostas dos profissionais pesquisados foram diversificadas. Para 37%, o processo de escolha foi mediante eleição direta, aberta a todos os membros das entidades da sociedade civil do município, que atuam na área da assistência social; para 27%, os representantes da sociedade civil nos espaços conselhistas foram eleitos através de escolha indireta, realizada por entidades sociais inscritas no conselho, profissionais da área e usuários da política de assistência social; para 18% ocorreu escolha indireta, realizada por entidades da sociedade civil e por representantes do setor governamental; para 9% dos profissionais a escolha se deu através de eleição direta, aberta a todos os eleitores do município e 9% do total dos assistentes sociais não responderam.

A realização do processo de eleição dos conselheiros³² pode ser potencializada em virtude do voto direto da população em eleição aberta; desenvolvimento de capacitação anterior ao período de eleição; garantia em lei de que o presidente do conselho não seja o gestor da política; alternância do cargo de presidente entre governo e sociedade civil; participação do Ministério Público no processo eleitoral e atuação da sociedade civil nos fóruns para definição dos representantes.

Indagados acerca das principais atribuições desenvolvidas pelos conselhos, os profissionais elencaram as seguintes atribuições: acompanhar e controlar a execução da política de assistência social e aprovar o plano de assistência social (64%); inscrever e fiscalizar as entidades e organizações sociais (45%); aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações da assistência social alocados no fundo municipal de assistência social (45%); elaborar e publicar o regimento interno (18%) e convocar conferência (9%).

Nesse aspecto, é válido ressaltar que as respostas dos profissionais evidenciam as atribuições mais importantes dos conselhos, encontrando-se em consonância com as atribuições estabelecidas em lei, definidas enquanto competências dos mesmos, na busca pela concretização dos direitos das classes subalternizadas.

Uma das atribuições majoritárias expostas pelos profissionais (aprovar o plano de assistência social) pode ser considerada um instrumento relevante de concepção e materialização da política de assistência social. O plano de assistência social se formulado e executado pelos gestores no viés em que foi concebido pela LOAS, pode ser um grande aliado no processo de mobilização e participação popular, além de ser uma expressão da realidade local e servir como mecanismo norteador para a avaliação e monitoramento das ações.

No que tange ao planejamento das atribuições supramencionadas, ou seja, se os espaços conselhistas possuem um plano de trabalho para o ano presente e/ou seguinte, identifica-se que 55% dos profissionais afirmam a existência de um plano de trabalho; para 27%, o plano de trabalho inexistente; 9% atestam que o plano de trabalho está em fase de planejamento ou elaboração

³² Cf. Pesquisa “LOAS+10” – Brasília, dezembro de 2003, MAS/CNAS, GESST/SER/UNB

e 9% evidenciam a existência do plano de trabalho, porém o mesmo não está explicitado em um documento.

A ausência de planejamento em alguns espaços conselhistas, pode trazer implicações nas questões deliberativas do mesmo. Ou seja, de acordo com Luchmann (2009) a multiplicidade e dinamicidade dos problemas sociais impedem a elaboração a priori de respostas e deliberações, isto requer planejamentos de médio e longo prazo, e que resulta em uma intensa e desgastante investida institucional que exige uma importante qualificação técnica e política. A carência de planejamentos tem feito prevalecer ações rotineiras, imediatistas e burocráticas, desqualificando o certame propositivo.

Indagados sobre qual é a importância do conselho municipal de assistência social para organização e efetivação da política setorial inerente a esse espaço, percebe-se que 91% dos profissionais atribuíram relevância no que tange ao aspecto participacionista, por se tratar de um espaço de participação e controle social e 9% não souberam responder a essa questão.

[...] é importante por ser um espaço privilegiado de participação social, acompanhamento e fiscalização das políticas sociais (ASSE 6)

O conselho é peça fundamental, enquanto espaço de deliberação e fiscalização, é a partir das discussões e participação de seus membros que a política de assistência social tem conseguido ser executada de forma a atender as demandas dos usuários, bem como tem buscado atender o preconizado pela PNAS/2004 e a NOB – SUAS/2005. (ASSE 1)

Essa percepção acerca da importância dos espaços conselhistas é também reforçada, no que se refere às melhorias quantitativas e qualitativas dos serviços ofertados à população, nesse sentido, 91% dos profissionais pesquisados afirmam melhorias na qualidade e na quantidade dos serviços ofertados à população, sendo que, desse universo, relacionaram os avanços dos seguintes fatores: efetivação de novos serviços, programas e projetos com a implementação do SUAS (51%); implementação de canais participacionistas (30%) e qualificação e competência técnica do gestor da política de assistência social (10%). Do total de profissionais pesquisados, 9% não responderam a essa questão.

[...] tem avançado muito nos últimos anos com a implantação de novos projetos sociais, maior número de famílias estão sendo beneficiadas. Podemos perceber que principalmente após a adesão ao SUAS, o município pôde usufruir de vários programas como o PAIF, PROJOVEM etc. (ASG 3) –

Devido ao controle social, ou seja, implementação no município de canais de maior participação da população. (ASSC 2)

[...] o que tem garantido a melhoria na qualidade e quantidade dos serviços diz respeito ao fato da gestora da política de assistência social ser uma profissional com formação em Serviço Social. Assim o conselho percebe que houve grandes avanços nesta política no município. (ASSE 1)

Diante das respostas obtidas, constata-se uma apreensão crítica acerca dos espaços conselhistas, ou seja, os profissionais reconhecem esse espaço como inovador dentro das diretrizes propostas a partir da Constituição Federal de 1988, frente a uma política anteriormente pautada no autoritarismo e no clientelismo, ressaltando as melhorias nas políticas sociais por meio dos programas e serviços ofertados, de uma gestão qualificada e de novos espaços de participação social.

No que tange ao grau de independência em relação ao poder público e legitimidade do conselho enquanto instituto político de debates, conflitos, negociação e tomada de decisões, do total de assistentes sociais envolvidos na pesquisa, 36% avaliam como boa e satisfatória o grau de independência; para 19%, os conselhos são dependentes do poder público, porém tal avaliação dos profissionais não foi justificada; para 9% esta relação apresenta uma independência regular e 36 % não responderam ou não souberam responder. Esse último dado é relevante, pois demonstra que um número significativo de profissionais não visualizam o grau de independência em relação ao poder público e legitimidade do conselho.

O conselho mantém sua autonomia e esta é garantida pelas ações do ministério público quando necessário. (ASG 9)

Regular, o conselho está começando a ser respeitado como instância de controle social. (ASSE 6)

Esses relatos inerentes ao grau de independência e legitimidade em relação ao poder público é também reforçado no que se refere à autonomia do conselho enquanto instituto consultivo e/ou deliberativo em sua área de atuação, 18% do total dos profissionais entendem como boa a autonomia devido a relação com o Ministério Público, 27% compreendem como boa, porém sem justificativas nas respostas. Para 18% dos assistentes sociais pesquisados, o conselho possui autonomia relativa devido às determinações governamentais. Para 10% do total de profissionais, a autonomia conselhistas é ótima e 27% não responderam, o que evidencia uma não apreensão, por parte de alguns profissionais, de questões fundamentais para uma intervenção profissional qualificada no âmbito dos espaços conselhistas.

Autonomia é relativa, pois identifiquei que a autonomia do conselho está vinculada às determinações governamentais, principalmente que a presidente do conselho é governamental. (ASG 4)

A autonomia do conselho é boa devido a uma parceria estabelecida entre ministério público e conselho. (ASSC 8)

A parceria com Ministério Público relatada acima é um exemplo louvável para efetivação de uma autonomia conselhistas. De acordo com Frischeisen (2000), o Ministério Público é o órgão para o qual podem ser levadas as reivindicações acerca do funcionamento dos conselhos, por exemplo, sobre a legalidade dos processos eleitorais dos representantes da sociedade civil. Ocorrendo problemas ou ilegalidades nos conselhos, a comunidade e a sociedade civil organizada devem apresentar a demanda para os promotores locais. É sabido que muitas vezes os membros do Ministério Público têm posturas e posições distintas, mas é necessário que a sociedade civil faça suas reclamações.

Questionados sobre a publicidade e acesso às informações referentes aos aspectos técnicos e propostas políticas que orientam as decisões do conselho, os profissionais avaliaram da seguinte forma: possuem acesso as informações técnicas e políticas, sendo que a publicidade acontece de forma incipiente (9%); o acesso as informações técnicas e políticas e a publicidade

não são efetivadas nos conselhos (27%); acesso as informações e publicidade acontece de forma muito boa (9%); acesso e publicidade regular (9%); avaliaram como restrita a publicidade (27%) e não responderam a questão ou não souberam (19%).

O CMAS tem acesso a todas as informações técnicas e propostas políticas, estas são repassadas através da secretaria executiva, da gestora e de capacitações que são oferecidas aos conselheiros. Com relação à publicidade ela acontece, porém de forma incipiente, sendo necessário discutir e planejar formas de publicizar efetivamente as deliberações e ações do CMAS. (ASSE 1)

Não existem, pois as questões são pouco debatidas e algumas informações ficam somente dentro do conselho. (ASSC 10)

Regular, a divulgação ocorre apenas internamente, somente os conselheiros e técnicos tem acesso. (ASSE 6)

A publicidade é muito restrita, principalmente no que se refere a publicização com a comunidade. (ASG 4)

O quantitativo de profissionais que não responderam a essa questão denota uma falta de apreensão acerca do processo de publicização enquanto ferramenta de informação e divulgação das ações do conselho. É importante considerar que nossa herança histórica paternalista e autoritária vincula o acesso à informação como uma ameaça ao poder instituído. Dessa forma é comum o entendimento de que conhecimento e acesso a determinados assuntos é “privilégio” de poucos. Porém, o acesso à informação já é uma vitória ao ser reconhecido como um direito, previsto no artigo 5º da CF/88:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Dessa forma o gestor da política de assistência social tem obrigação de fornecer informações que o conselho considera relevante para o exercício de suas atribuições. Sendo assim, o conselho deve sempre solicitar as informações utilizando instrumentos oficiais. Por outro lado, o conselheiro na

função de agente público, deve ter compromisso com o princípio da publicidade, tendo a responsabilidade de informar a comunidade assuntos do conselho. Existem aliados que contribuem para a realização da divulgação, dentre os fóruns de assistência social; reuniões dos conselhos em espaços próximos à comunidade; intervenção do Ministério Público; utilização das escolas, dos sindicatos e das associações de bairro.

Questionados se o conselho é um espaço de participação, controle e fiscalização das ações públicas, 100% dos profissionais pesquisados compreendem os espaços conselhistas com tais competências.

É uma instância deliberativa, democrática, participativa, de controle social e também de legitimação das necessidades da população. Destaca-se que trata também de um espaço de fiscalização das ações, acompanhamento das entidades sociais. (ASG 4)

[...] os conselhos constituem-se em um dos espaços privilegiados de democracia participativa, assegurando a participação direta da sociedade, através de representantes de usuários, trabalhadores da área e de entidades sociais. (ASSE 1)

Diante das respostas obtidas, constata-se um entendimento dos espaços conselhistas enquanto lócus de participação, deliberação e de exercício da democracia. No entanto, a partir do esboçado no decorrer da pesquisa sobre os limites, desafios e possibilidades dos canais conselhistas, fica evidenciado que a simples criação dos conselhos como mecanismos de participação da sociedade civil nas políticas públicas não é garantia da efetividade destes espaços para a democratização das mesmas.

A manifestação da sociedade civil organizada, por meio dos movimentos sociais, a partir da década de 1970, estabeleceu uma forte influência na criação dos conselhos e alguns princípios norteadores da implementação desses espaços. Um deles refere-se à obrigatoriedade da paridade, ou seja, as legislações e normatizações inerentes aos conselhos preconizam que o Estado e sociedade civil devem ter igual quantidade de membros. Tatagiba (2002) afirma que a paridade foi apreendida como condição preliminar para uma real disputa de interesses diversos no interior dos conselhos, resguardando a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório.

Porém, tal situação tem sido dimensionada numa questão de números, desconsiderando o viés propriamente político. Alguns estudiosos partem do suposto que, mesmo que exista uma igualdade numérica entre o Estado e sociedade civil, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório.

Na mesma direção, Luchamann (2009) afirma que, no caso da sociedade civil, essa representação demonstra duas características importantes. A primeira está relacionada às instituições “organizadas”, dessa forma não existe espaço para a participação individualizada, embora a resultante dessa representação acabe, em muitas situações, em uma participação individual. A segunda é referente à nomenclatura sociedade civil, que abriga e homogeneiza – no mesmo bloco – um conjunto muito diferenciado de entidades, organizações e grupos de interesses. Esse princípio de paridade é decorrente do processo de lutas da sociedade civil que se organizaram a partir do contexto autoritário e atravessaram a década de 1980, com isso, o formato paritário acaba revelando uma certa ingenuidade forjada por uma compreensão mais homogeneizadora da sociedade civil, desconsiderando a sua fragmentação e heterogeneidade.

É importante demarcar alguns limites acerca da paridade com a representação por entidades quanto à ampliação da participação. Além dos próprios limites numéricos, percebe-se uma redução dos sujeitos participativos, a partir da tendência natural de incorporação daqueles setores que apresentam maior legitimidade de representação. Assim, no caso da participação dos assistentes sociais nos conselhos de assistência social, ocorre uma prevalência dos mesmos sobre outros setores sociais. Alia-se a essa situação o fato de que a representação desses atores coletivos não garante, por si só, uma paridade efetiva no processo de discussão e de tomada de decisões.

Outra leitura relevante obtida nas análises dos dados é referente ao vínculo entre os assistentes sociais conselheiros com seus respectivos órgãos/instituições. Perguntados se os assuntos tratados no conselho são discutidos nos órgãos/instituições a que representam, dos entrevistados, 64% responderam existirem discussões acerca dos conselhos com seus órgãos/instituições representativas, sendo que desse percentual 57% são conselheiros governamentais e 43% são conselheiros não governamentais. Para 18% do

total de profissionais, tais discussões são inexistentes e 18% não souberam responder ou não responderam (a análise inerente aos conselheiros não governamentais será debatida no próximo item.)

Todo assunto tratado é repassado ao gestor e quando necessário é feita uma reunião mais ampliada, para compartilhar com os técnicos. (ASG 9)

Nem sempre eles têm interesse nos assuntos, na reunião de equipe tento repassar as informações. (ASG 4)

Perguntado aos profissionais se o conselho acompanha a elaboração e execução do orçamento municipal para área, identifica-se que 73% afirmaram a existência dessas práticas de acompanhamento na elaboração e execução do orçamento. Dos entrevistados, 18% apontaram a inexistência destas atividades e 9% não responderam.

O conselho tem acompanhado mais sistematicamente a execução do orçamento, a gestora apresenta para os conselheiros as planilhas com a utilização dos recursos e onde estão sendo aplicados. Estas apresentações acontecem quase que em todas as reuniões. Com relação à elaboração do orçamento os conselheiros têm conhecimento dos valores destinados para a assistência social, porém não participam de todo o processo de elaboração de forma efetiva. (ASSE 1)

Tem acompanhado apenas a proposta de elaboração, o desconhecimento acerca desta temática é grande. É preciso capacitações específicas e contínuas. (ASG 4)

Segundo Pontual (2008) o aspecto essencial para o exercício do poder deliberativo dos espaços conselhistas é o domínio dos assuntos orçamentários. Esse atributo possibilita uma melhor identificação das prioridades e do poder redistributivo das políticas e programas. Tal situação verificada nos espaços conselhistas representados pelos assistentes sociais pesquisados é preocupante, ou seja, a ausência e/ou precariedade dos instrumentos referente à questão orçamentária somada ao despreparo da grande parte dos setores da sociedade civil em relação ao tema, faz do orçamento um instrumento de manipulação de interesses e de limitação ao efetivo poder de deliberação dos conselhos.

No que diz respeito ao conhecimento do conselho sobre a aplicação dos recursos da receita própria do município na política de assistência social e em que serviços/ação esses recursos são aplicados, verificam-se percentuais idênticos as respostas acima.

Outro fator verificado com os profissionais pesquisados com influência no funcionamento dos conselhos é referente à existência do regimento interno. Os profissionais elencaram que os espaços conselhistas representados possuem um regimento interno. Apesar de vários especialistas o considerarem uma burocratização, Cruz (2000) considera esse instrumento como um facilitador na organização do conselho ao definir regras e procedimentos para o seu funcionamento. Quando não existem esses procedimentos, são maiores as dificuldades no cotidiano do trabalho conjunto dos conselheiros. Por isso é relevante existir uma normatização que trata da estrutura, da prestação de contas, do formato e periodicidade das reuniões, da definição da pauta etc. Essas definições são importantes e, quando não estão regulamentadas, dificultam a operacionalização do conselho com mudanças constantes de procedimentos.

No que se refere às principais dificuldades expostas ao conselho, os profissionais elencaram as seguintes: falta de Infra-estrutura ou sede própria (64%); falta de capacitações específicas (55%); recursos humanos e participação efetiva na elaboração e execução do orçamento específico da área (36%); aproximação dos usuários da política de assistência social e publicização das ações para a comunidade (18%) e fiscalização da rede prestadora de serviço (9%). Essas afirmações elencadas pelos profissionais apontam um entendimento crítico acerca dos limites e dificuldades que circunscrevem os espaços conselhistas, pois destacam aspectos fulcrais no que concerne aos entraves que cerceiam tal espaço.

Para enfrentar estes limites e desafios, é preciso dar um destaque aos processos de capacitação. Perguntado aos profissionais se o conselho desenvolve capacitações dos conselheiros para compreensão, proposição e deliberação dos temas discutidos, verifica-se que 45% afirmaram não existir tal procedimento; 37% dos profissionais evidenciaram a existência de capacitações e 18% não responderam.

Não tem e nunca teve capacitação específica para o CMAS no município. A Prefeitura não investe e não demonstra vontade política no fortalecimento dos Conselhos. Participamos às vezes de eventos da área em cidades vizinhas [...] Não tem vontade política para capacitar os conselheiros e o próprio Conselho Municipal não busca isso, não procura cobrar do município. (ASG 5).

As capacitações são desenvolvidas de forma crítica, na tentativa de fazer com que os conselheiros busquem, de fato, uma atuação que vá ao encontro do que está previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS; buscando fazer com que o controle social se efetive no município. (ASSE 1).

De acordo com Cruz (2000), essa atividade capacitativa é necessária para diferenciar o papel do conselho e o do executivo. Essas atividades devem ser voltadas para o interesse público, ou seja, reforçando a responsabilidade do conselheiro em retornar as informações aos órgãos/instituições que ele representa. Porém, não deve ser uma capacitação exclusiva para conselheiros, mas para todos os interessados, como o contador que apresenta dificuldades de prestar conta dos fundos, o secretário da assistência social que não sabe como controlar os recursos e elaborar um plano e etc. A capacitação deve ser complexa, considerando a questão orçamentária e contribuir para que os conselhos possam monitorar a execução das políticas sociais. Para uma concretização efetiva acerca do processo de avaliação, proposição e deliberação coletiva, é imprescindível que as práticas capacitativas abarquem não somente os conselheiros como também as organizações que representam. Nesse aspecto, é importante ressaltar o papel do assistente social conselheiro com sua respectiva entidade e sua relação com espaço conselhistas, assunto que será abordado no próximo item.

4.4 As organizações não governamentais: a intervenção do assistente social e sua representatividade no espaço conselhistas.

Neste momento investigativo, focalizaremos as problematizações que cerceiam o trabalho do assistente social (conselheiro não governamental) com sua respectiva instituição representativa e sua relação com o espaço conselhistas, a fim de “estimular inserções sociais que contenham potencialidades de democratizar a vida em sociedade, conclamando e

viabilizando a ingerência de segmentos organizados da sociedade civil na coisa pública”. (IAMAMOTO, 2010, p. 28)

Do total de instituições não governamentais as quais os assistentes sociais representam no conselho, identifica-se que 50% das mesmas prestam serviços de atendimentos clínicos, educacionais e qualificação profissional para pessoas com deficiência; 25% executam atendimento de longa permanência a pessoa idosa em vulnerabilidade social e 25% prestam atendimento assistencial à comunidade.

Nesse sentido, verifica-se que o público-alvo e os objetivos das instituições, de acordo com 50% dos assistentes sociais não governamentais, compreendem pessoas com deficiência; 25% são idosos e os outros 25% a comunidade em geral. Com relação aos objetivos institucionais, os profissionais elencaram o seguinte:

Oferecer atendimentos pedagógicos de Educação Especial nas modalidades de Educação infantil, Ensino Fundamental (séries especiais), Educação de jovens e adultos, oferecendo também a qualificação profissional para atender pessoas com deficiência do município e seu entorno. (ASSC 10)

Prestar assistência às pessoas com deficiência e sua família. (ASSC 2)

Prestar serviços de assistência integral às pessoas idosas. (ASSC 7)

Prestar atendimento à comunidade com serviços assistenciais. (ASSC 8)

Indagados sobre como é realizada a seleção das pessoas atendidas nas instituições, 75% evidenciaram a avaliação socioeconômica como procedimento e 25% não responderam, dado que pode estar relacionado ao fato do assistente social não participar do processo de seleção das pessoas atendidas, ou ainda, uma não compreensão de questões fundamentais para uma intervenção profissional qualificada, principalmente no que tange ao conhecimento dos sujeitos com os quais trabalhamos.

No que se refere aos recursos mantenedores das instituições, do total de assistentes sociais não governamentais, 75% evidenciaram os recursos públicos (federal, estadual e municipal) e doações de terceiros (comunidade,

empresas etc.); e 25% não responderam ou não souberam responder, situação que pode demonstrar que o profissional não se envolve nas questões orçamentárias da instituição em que atua. Nessas circunstâncias, algumas competências profissionais podem ser enfraquecidas ou mesmo restringidas, tais como a formulação, o planejamento, e a avaliação da sua prática interventiva. De acordo com Pontual (2008), essa relação das instituições com o poder executivo, apresenta um ponto que merece um teor de análise, o fato das instituições serem prestadoras de serviços e executores de alguns programas sociais do governo. Tal situação parece ter criado ambiguidades nessa relação, resultando em alguns casos a perda da autonomia política. Essa perda pode refletir diretamente a representação dos mesmos junto aos espaços conselhistas.

Perguntados sobre a existência de um processo de planejamento e avaliação das ações desenvolvidas, dos assistentes sociais não governamentais, 50% afirmaram que realizam tal procedimento e a outra metade não respondeu ou não soube responder.

São realizados nas reuniões de equipe. (ASSC 8)

Nós desenvolvemos esse planejamento através do relatório gerencial mensal. (ASSC 10)

No item anterior, verificamos as implicações da ausência de planejamentos nos espaços conselhistas, o mesmo serve para as instituições prestadoras de serviço, que acabam executando atividades imediatistas.

A partir dessa percepção, perguntamos se os responsáveis que planejam, avaliam e executam as ações são capacitados, apenas a metade dos assistentes sociais evidenciaram a prática capacitativa, os outros 50% não responderam.

As capacitações acontecem através dos cursos oferecidos em parceria com Federação das APAES do Estado de Minas Gerais. (ASSC 10)

São realizadas mensalmente, existe uma parceria com a Prefeitura. (ASSC 8)

Diante das afirmações de uma prática capacitativa não comum em todas as entidades, conforme Luchmann (2009), tal questão pode implicar no prevalectimento de uma atuação mais fortemente caracterizada pelo imediatismo (apagar incêndios), por uma atuação em diferentes frentes e serviços e pela burocratização.

Indagados acerca de quais são as dificuldades para a realização das ações desenvolvidas, 75% dos profissionais pesquisados nesse universo específico elencaram os recursos financeiros e 25% afirmaram a falta de envolvimento das famílias.

A conjuntura política, social e econômica atual corrobora definitivamente para reforçar os aspectos elencados acima, tendo em vista, conforme lamamoto (2010), práticas que deslocam a atenção a pobreza para iniciativa privada, impulsionada por motivações solidárias e benemerentes, e não a responsabilidade pública do Estado. No âmbito social, o resultado tem sido o reforço de traços de improvisação e inoperância pautadas em políticas casuísticas e fragmentadas.

Os poucos recursos financeiros para manutenção das entidades, pode ser um dos motivos do interesse das mesmas em disputar assentos nos espaços conselhistas, e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica.

Ainda sobre os espaços conselhistas, indagamos aos profissionais no que tange à existência de um plano de trabalho referente ao Conselho Municipal de Assistência Social, 50% afirmaram que possuem um plano de trabalho documentado inerente ao conselho; para 25% o plano de trabalho existe, porém não explicitado em um documento e 25% evidenciaram a ausência de um plano de trabalho.

Essa constatação acerca do plano de trabalho nos leva a perguntar se as propostas do mesmo são encaminhadas para os conselhos, do total de profissionais representantes das instituições, 25% afirmaram a existência dessa prática; para 25% esse encaminhamento inexistente e 50% não responderam ou não souberam responder. Esse quantitativo majoritário demonstra a falta de apreensão, por parte dos profissionais, sobre questões importantes que cerceiam o exercício profissional e os espaços conselhistas.

O plano de trabalho é elaborado em formato de documento e encaminhado por mim ao Conselho e Secretaria de Assistência Social. (ASSC 7)

Não tenho conhecimento deste procedimento. (ASSC 2)

As respostas acima nos levam a compreender também que a ausência de encaminhamentos acerca do plano de trabalho inerente aos espaços conselhistas pode reforçar a prevalência de ações espontâneas por parte do conselheiro. Por mais boa vontade e capacidade que possam ter, se não efetivar uma relação planejada entre representante e instituição, o mesmo torna representante de si próprio e “presa” fácil de cooptação institucional.

Ainda no que tange à relação entre instituição e espaços conselhistas, indagamos se há conhecimento por parte da instituição dos assuntos tratados no interior do conselho, 50% afirmaram que os assuntos debatidos no conselho são repassados para a instituição; para 25% tal situação inexistente, porém não justificaram a resposta e 25% não responderam tal questionamento.

Os principais assuntos debatidos com a instituição são: certificado de inscrição da entidade; benefício de prestação continuada e passe livre. (ASSC 10)

Os assuntos mais tratados são as questões referentes aos recursos do fundo municipal e os documentos de inscrição da entidade. (ASSC 8)

Diante das respostas obtidas acima, referentes aos espaços conselhistas e instituição, de acordo com Tatagiba (2002), pode-se afirmar que, quanto mais intensa a relação conselheiro e instituição, maior será a possibilidade de que diferentes interesses possam de fato se fazer representar. Tal relação fragilizada permite uma análise tendenciosa de que os conselheiros defendam suas próprias opiniões e não as propostas extraídas das discussões com a instituição representada. De tal situação emergem dois efeitos: o primeiro é que os posicionamentos institucionais sequer chegam até as reuniões do conselho, assim como os assuntos debatidos nos conselhos não são acompanhados pelas instituições envolvidas.

Na mesma direção, Teixeira (2000b) afirma que tal representatividade não é efetiva nos dois segmentos (governamentais e não governamentais). Do

lado do governo, deve-se ao fato de seus representantes não possuírem autoridade para decidir, ou seja, os indicados são pessoas que vão ao Conselho para falar em nome pessoal, às vezes até para discordar da política oficial. Tais procedimentos não são relevantes porque não representam a vontade do órgão que participa do Conselho (situação verificada no item anterior)

Do lado da sociedade civil, a situação é similar, existem instituições filantrópicas, adeptas à cultura tradicional, paternalista e assistencialista. Com tais características e a falta de debate prévio entre conselheiro e instituição, a responsabilidade pela representação é exclusiva do conselheiro. Essa relação débil do conselho com as entidades sociais e os órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, para além dos efeitos negativos, carrega ainda consequência perversa a baixa visibilidade dos conselhos.

No que se refere à relação da atuação do assistente social no Conselho e as ações desenvolvidas na instituição, 50% não responderam a questão e 50% evidenciaram o seguinte:

A relação é fazer valer as leis, apoiar e sugerir ações de cunho coletivo. (ASSC 7)

Atuar junto aos diversos segmentos sociais, visando a defesa de direitos da pessoa com deficiência, principalmente na efetivação de políticas públicas. (ASSC 10)

Diante dessas respostas, questionamos se a instituição tem alguma articulação com outras organizações e movimentos sociais existentes no município, para 50% dos assistentes sociais não governamentais, tal relação existe; para 25% não existe qualquer tipo de relação com outra organização e movimentos sociais e 25% não responderam ou não souberam.

Existe uma vinculação com a associação de bairro, realizam-se algumas atividades junto à comunidade e tem apoio da associação de bairro em atividades realizadas na instituição. (ASSC 8)

Temos uma articulação com Movimento da Terceira Idade – MOT, Associação dos Aposentados e Pensionistas e

Associação de Moradores, realizamos parcerias com oficinas de cultura, lazer e outras. (ASSC 7)

A ausência e/ou precariedade nas relações entre as entidades e movimentos sociais pode levar, ou já vem levando, conforme Duriguetto (2010, p. 17), “a uma secundarização do conhecimento das formas de organização, dos processos de formação de ações coletivas, de demandas e de lutas que não se desenvolvem para além de suas expressões nos espaços institucionais.”

O que vimos e constatamos é uma frágil relação entre as instituições não governamentais e os movimentos sociais. Diante do ideário neoliberal, vive-se uma tensão entre direitos sociais e a mercantilização e refilantropização do atendimento às necessidades sociais, com nítidas implicações nas condições e relações de trabalho do assistente social. É preciso, conforme Iamamoto (2010), reassumir o trabalho de base, de mobilização e organização popular, e potencializar e/ou desenvolver ações de caráter coletivo.

No próximo item, debateremos as possibilidades da intervenção do Serviço Social pautado em uma inserção politicamente responsável e norteada pelo projeto ético político profissional.

4.5 A intervenção do assistente social: A experiência profissional nos espaços conselhistas de assistência social.

Nosso interesse aqui é buscar contribuições acerca dos elementos teórico-práticos inerentes à participação representativa nos espaços conselhistas e com debate sobre a intervenção profissional do Serviço Social nesses espaços, no sentido de oferecer concepções para fazer “bom uso daquilo que foi conquistado”.

Como já foi visto, a promulgação da CF/88 estabeleceu, no cenário político brasileiro, uma nova dimensão para a efetivação dos preceitos democráticos, ou seja, a criação dos conselhos de direitos que permitem à sociedade civil participar diretamente da criação e condução das políticas públicas. Esse espaço concorreu para a diversificação e o alargamento de demandas para o trabalho do assistente social. Essas demandas e atividades,

segundo Bravo (2008), podem ser desenvolvidas pelos assistentes sociais de forma dual. Uma essencialmente política, quando inseridos enquanto conselheiros (governamental – representante da gestão pública – ou não governamental – representante da sociedade civil), e outra caracterizada como novo espaço sócio-ocupacional, quando realizam ações de assessoria aos conselhos ou a alguns de seus segmentos. A assessoria é uma nova demanda ao profissional e algumas respostas já têm sido dadas: capacitação técnico-política aos conselheiros; democratização das informações e elaboração de planos com participação social.

A assessoria realizada pelos assistentes sociais no construto conselheirista identifica duas direções. A primeira tem sido realizada pelos profissionais como suporte técnico ou técnico administrativo, exercendo as seguintes atividades: elaboração da pauta e de relatórios da reunião, convocação das reuniões, organização da documentação. Esse tipo de trabalho tem sido realizado por servidores lotados em prefeitura e que, muitas vezes, ocupam lugar de secretário executivo dos conselhos. A segunda é marcada pelas ações técnico-políticas, desenvolvidas pelos assistentes sociais junto aos conselhos e/ou segmentos dos conselhos e envolvem a democratização e a socialização da informação, a realização de pesquisas etc. Elas compreendem um trabalho de assessoria que não deve ser pontual, mas estar articulado com diversas ações. É sabida a importante participação do Serviço Social nesse espaço em face da dramática conjuntura atual e a cultura política presente ao longo da história brasileira.

De acordo com Duriguetto, Severino e Bonissate (2004), seja qual for a forma de inserção nos espaços conselhistas, o assistente social pode neles exercer e realizar ações baseadas nos princípios postos no projeto ético-político da profissão: pelo desenvolvimento de ações que contribuam para torná-los espaços propositivos e reivindicatórios; pela socialização de informações que subsidiem a formulação/gestão de políticas e o acesso a direitos sociais; 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; conhecimento, socialização e operacionalização da legislação e da dinâmica orçamentária e dos trâmites burocráticos da administração pública etc.

É com esse entendimento da intervenção do Serviço Social nos espaços conselhistas que, reportaremos como parâmetro para avaliar e analisar o processo de trabalho dos assistentes sociais nos Conselhos Municipais de Assistência Social da região metropolitana do Vale do Aço – MG. As particularidades dessa intervenção serão analisadas, também, a partir das problematizações das questões desenvolvidas anteriormente.

O período de formação acadêmica dos assistentes sociais pesquisados compreende os seguintes anos: 36% dos profissionais formaram-se entre 1997 a 1999 e 64% no período entre 2000 a 2008, sendo que do total dos profissionais, 73% possuem pós-graduação. No que tange ao vínculo empregatício dos profissionais entrevistados com suas instituições representativas, 45% são concursados, 27% possuem contratos de trabalho por tempo determinado, 18% são voluntários e 10% possuem cargos de confiança, sendo que, do total de assistentes sociais concursados 80% possuem uma carga horária de 30 horas semanais e 20% uma carga horária de 40 horas semanais. Dos profissionais cujo vínculo empregatício é contrato de trabalho por tempo determinado, 67% trabalham com uma carga horária de 20 horas semanais e 33% com carga horária de 40 horas semanais. Os profissionais voluntários apresentam carga horária de 20 horas semanais e aqueles com cargos de confiança 40 horas semanais.

Os indicadores supramencionados acerca dos vínculos empregatícios (contrato por tempo determinado e voluntário) podem ser relacionados à refuncionalização do Estado, ou seja, de acordo com Guerra (2001), tal situação causa um reordenamento no mercado formal de trabalho dos assistentes sociais. De um lado, os três segmentos que tradicionalmente contratam assistentes sociais, quais sejam, o setor público estatal, as empresas e as instituições sem fins lucrativos, produzem uma modificação nas formas de contratação, com a ampliação de vínculos de trabalho não estáveis.

Com a institucionalização das organizações sociais como responsáveis pela execução das políticas sociais, estabelece-se uma diversidade de vínculos de trabalho, flexibilizando os contratos, introduzindo os contratos por tempo parcial e a contratação através de terceiros, reduzindo a carga horária. As consequências: maior rotatividade dos profissionais, instabilidade, precarização das condições de trabalho, pluriemprego, redução dos salários. Tudo isso

provoca a tendência à desqualificação do trabalho profissional e maior fragmentação da categoria.

Questionados sobre como avaliam a inserção do Serviço Social de modo geral nos espaços conselhistas, 45% dos profissionais consideram positiva a inserção. Desse percentual, 18% reforçaram essa posição agregada à especificidade formativa que o assistente social possui para trabalhar com conselhos e 27% evidenciou o fato da importância do conselho no que tange ao controle social.

É imprescindível que os profissionais Assistentes Sociais se apropriem do espaço dos Conselhos como mais um espaço sócio-ocupacional, pois estes são instituídos para atender o dispositivo constitucional no que tange o controle social das políticas públicas. (ASG 3)

[...] o Assistente Social é o profissional que possui uma bagagem teórico-metodológica capaz de desenvolver ações que fortalecem o usuário no processo de mudança da realidade, buscando capacitá-los no sentido dos mesmos procurarem a garantia de seus direitos e enfatizando a necessidade de uma mobilização para que esses direitos sejam ampliados. (ASSE 1)

Do total de entrevistados 55% não responderam ou não souberam responder. Evidencia-se que, de forma majoritária, os assistentes sociais apresentam dificuldades em avaliar o significado social da intervenção profissional nos espaços conselhistas.

A partir dessas respostas, os profissionais foram indagados como avaliam suas atuações nos canais conselhistas. Do total de assistentes sociais, 64% avaliam como boa e 36% entendem como ruim e fragilizada.

Minha atuação é muito boa, porém o grande desafio foi estabelecer um vínculo com os conselheiros e as entidades sociais inscritas no Conselho, a fim de poder construir, a partir desta interação, parâmetros e diretrizes para o desenvolvimento das ações. A partir dessa interação foi possível desenvolver um ótimo trabalho [...] (ASSE 1)

Minha atuação é ruim, sou muito sobrecarregada no meu trabalho dentro da SMS para atender todas as demandas que chegam, sendo essas sempre emergenciais por se tratar da

área da saúde. Mesmo assim sempre me esforço para participar ativamente das reuniões do CMAS. (ASG 3)

As respostas dos profissionais demonstram uma visibilidade do trabalho nos conselhos e com eles por parte dos assistentes sociais, reforçando sua relevância como instrumento de fiscalização, deliberação e controle social como exposto anteriormente. Percebe-se também, porém de forma minoritária, pouca visibilidade do trabalho nos conselhos, considerando-o como segundo plano interventivo, devido à sobrecarga de tarefas desenvolvidas no órgão/instituição na qual representam.

Perguntados acerca das maiores dificuldades ou limitações encontradas na atuação junto ao conselho ou no cotidiano da sua prática profissional, verifica-se uma gama de dificuldades ou limitações: indisponibilidade de tempo para uma participação mais efetiva (27%); falta de autonomia (18%); cooptação, falta de infra-estrutura e recursos financeiros (9%) e 18% não responderam ou não souberam responder.

A questão é de tempo mesmo, eu trabalho muito e sobrecarregada, então às vezes deixo de participar de forma ativa. (ASSC 10)

As principais são a falta de autonomia e infra-estrutura do conselho. (ASSE 6)

Por mais que queremos encontramos dificuldades e limitações na nossa atuação, porém aqui as principais são a cooptação, falta de infra-estrutura e recursos financeiros. (ASG 11)

Tais respostas elencadas acima apontam como dificuldades e limites para atuação do assistente social nos espaços conselhistas, particularidades das condições e relações de trabalho nas quais se inserem (indisponibilidade de tempo, falta de autonomia, recursos financeiros etc.). Isso nos mostra, de acordo com Duriguetto (2010), a suma necessidade de se pensar e analisar projetos de intervenção profissional nas condições sociais concretas de sua realização. “É essa orientação teórico-metodológica que nos possibilita fugir de juízos de valor que imputam a não realização de uma determinada ação profissional à incompetência ou à falta de visão política dos assistentes sociais.” (DURIGUETTO, 2010, p. 16)

No que diz respeito às principais atividades desenvolvidas pelos assistentes sociais dentro dos conselhos, as respostas salientaram: capacitações técnicas (36%); orientação e acompanhamento às instituições cadastradas (36%); identificação das demandas existentes no município (9%) e, do total de entrevistados, 19% não responderam.

Desenvolvo capacitações técnicas dentro do Conselho, sempre com temas sobre sua legalidade, funcionamento, elaboração do plano de assistência e as atribuições dos conselheiros. (ASG 11)

[...] orientar e acompanhar as entidades sociais no sentido dessas efetivarem inscrição junto ao Conselho; emitir parecer social com relação às ações das entidades e organizações com intuito de acompanhar o desenvolvimento de suas ações; manter o Conselho informado da situação das entidades e organizações com relação à documentação necessária para a requisição do Certificado de inscrição junto ao Conselho, possibilitar a efetivação do controle social através dos Conselhos e capacitação para os conselheiros. (ASSE 1)

Identificar as demandas presentes no município, planejar, organizar e elaborar juntamente com o Conselho, respostas para o enfrentamento da questão social. (ASSC 7)

Essas respostas acerca das principais atividades desenvolvidas pelos profissionais levam-nos a indagar se tais atividades são norteadas por projetos de intervenção. Constata-se que 100% dos profissionais não responderam ou não souberam responder. Para o desenvolvimento das atividades elencadas acima, os assistentes sociais utilizam alguns recursos normativos: 91% elencaram as leis sociais (LOAS, ECA, SUAS, Estatuto do Idoso etc), Código de Ética Profissional/93, Lei de Regulamentação da Profissão, Leis Municipais e Constituição Federal de 1988. As resoluções do CMAS foram citadas por 27%.

Porém, a utilização desses recursos normativos e a efetivação das ações profissionais nos espaços conselhistas, conforme exposto pelos profissionais, podem não estar sendo norteadas por projetos de intervenção, haja vista que, de forma unânime, os profissionais não trouxeram os apontamentos sobre tal questão. Tal evidência vai ao encontro das respostas obtidas sobre a existência de planejamento e sistematização das atividades dentro do conselho. Dos entrevistados, 64% afirmam não possuírem

planejamentos e sistematizações das atividades dentro do conselho e 36% evidenciaram tal procedimento.

Não existe um planejamento e muito menos uma sistematização das minhas atividades devido eu ser representante no CMAS da SMS, sendo assim tenho uma sobrecarga muito expressiva no meu trabalho. (ASG 3)

[...] a sistematização da prática ocorre a partir da análise dos dados referentes às ações desenvolvidas, este são utilizados de forma reflexiva em novas ações. Por exemplo, estou sempre recorrendo aos arquivos para analisar se as entidades estão desenvolvendo ações de acordo com o plano de trabalho, bem como as atas do CMAS, para verificar se o que foi proposto pelo CMAS está sendo ou não executado. Os dados arquivados servem de subsídios para a análise das entidades inscritas, com relação a organização da documentação destas, a partir da sistematização são planejadas e desenvolvidas ações voltadas para as entidades com o intuito de que as mesmas fiquem regulares junto ao CMAS. (ASSE 1)

Duriguetto, Severino e Bonissate (2004, p. 21) explicam tal situação, ou seja, para essa inexistência de programática de trabalho, pode ser vinculado o viés político-conjuntural da intervenção no espaço conselhistas, principalmente se o profissional for conselheiro. “Esse fato imputa uma imprevisibilidade nas ações a serem desenvolvidas, nas tomadas de posição prático-políticas e na formação de correlação de forças”.

Sem desconsiderar a intervenção profissional com o viés conjuntural, a ausência de planejamento de trabalho nos permite também, inferir, que a falta de sistematizações das atividades dificulta a projeção, priorização e avaliação das respostas profissionais, o que nos leva a constatar a prevalência de uma visão do instrumental como um arsenal de técnicas, não como mediação do trabalho profissional. Na mesma direção, Guerra (2000) afirma que a instrumentalidade no exercício profissional refere-se, não ao conjunto de instrumentos e técnicas, e sim a uma determinada capacidade ou propriedade constitutiva da profissão, construída e reconstruída no processo sócio-histórico. Essa falta de programáticas no trabalho do assistente social levará o mesmo, a operacionalizar ações instrumentais³³, ou seja, respostas operativo-

³³ Ações pragmáticas, imediatistas, que visam à eficácia e eficiência a despeito dos valores e princípios. Nestas ações, muitas vezes, impera a repetição, o espontaneísmo,

instrumentais nas quais predomina a relação direta entre pensamento e ação e onde os meios se subsumem aos fins.

Abstraídas de mediações subjetivas e universalizantes (referenciais teóricos, éticos, políticos, sócioprofissionais, tais como os valores coletivos), estas respostas tendem a perceber as situações sociais como problemáticas individuais (por exemplo: o caso individual, a situação existencial problematizada, as problemáticas de ordem moral e/ou pessoal, as patologias individuais etc.) (GUERRA, 2000, p. 58-59).

Reconhecer a instrumentalidade como mediação afirma lograr o Serviço Social como totalidade composta de dimensões técnico-instrumental, teórico-intelectual, ético-política e formativa, e a instrumentalidade como um campo de mediação agregadora dessas dimensões, além de ser o conduto pelo qual as mesmas traduzem-se em respostas profissionais. Na primeira situação, a instrumentalidade articula as dimensões da profissão e é a essência das mesmas. Na segunda, implica permitir a passagem dos referenciais técnicos, teóricos e políticos e sua concretização, de modo que os mesmos se traduzam em ações profissionais, em estratégias políticas, em instrumentos técnicos-operativos. Ou seja, ela permite “que os sujeitos, em face da sua intencionalidade, invistam na criação e articulação dos meios e instrumentos necessários à consecução das suas finalidades profissionais”. (GUERRA, 2000, p. 60)

Duriguetto (2010) afirma que a apreensão do instrumental como aplicação de técnicas permite a dissociabilidade entre essas dimensões, o que encaminha as intervenções profissionais restritas à atenção às demandas imediatas e fragmentadas, sem consciência dos objetivos e da direção que tomam. Ou seja, os instrumentos e técnicas não são autônomas para atingir determinados resultados, eles são mobilizados a partir das intencionalidades dos profissionais, são objetivações dessas intencionalidades.

A inexistência de planejamentos de trabalho, como exposto pelos profissionais nos espaços conselhistas, leva-se ao entendimento da falta de prioridades dos instrumentos que potencializem ações de necessária atuação profissional nos conselhos, como ao trabalho externo de mobilização e

considerando a necessidade de responder imediatamente às situações existentes. (GUERRA, 2000, p. 58)

organização popular e as ações internas de capacitação dos conselheiros, principalmente o segmento dos usuários.

No que tange ao trabalho externo, a intervenção do assistente social com a comunidade é verificada somente no processo de escolha dos representantes da sociedade civil. Tal fato está corroborado e já verificado no item anterior, quando percebemos de forma quase unânime (91%) alegam a não divulgação das reuniões dos conselhos na comunidade (aqueles que não possuem representatividade no mesmo).

Segundo Duriguetto, Severino e Bonissate (2004), tais questões revelam o parco vínculo estabelecido entre os assistentes sociais, comunidade e suas instituições organizativas, implicando em reduzidas estratégias coletivas por reivindicações de políticas e serviços ou de socialização de suas precariedades.

Os interesses das classes subalternas, no processo de mobilização desenvolvido pelos assistentes sociais, pode se potencializado mediante socialização de conhecimentos, buscando constituir sujeitos coletivos capazes de participar da construção de uma hegemonia da classe subalterna. Essa perspectiva viabiliza-se através da inserção crítica e do compromisso político de diversos atores com a construção de um projeto emancipatório. Deste modo, a função de mobilização desempenhada pelos assistentes sociais nos espaços conselhistas não pode ser concebido como mecanismos de colaboracionismo de classes, e sim como espaços de luta, de enfrentamentos entre projetos societários antagônicos, na implementação de respostas às necessidades da população.

Como já visto anteriormente, apenas 37% dos profissionais entrevistados afirmaram realizar atividades capacitativas com conselheiros para compreensão, proposição e deliberação dos temas discutidos. Perguntados sobre a existência de uma ação programática com os conselheiros representantes dos usuários, 73% afirmaram a ausência de planejamento específico a esse segmento e 27% não responderam ou não souberam responder. Esse dado nos revela o desconhecimento por parte dos profissionais acerca de assuntos inerentes a própria intervenção do Serviço Social.

Inexiste, há uma fragmentação das ações e relações.” (ASG 4)

Especificamente para este segmento ainda não existe uma ação programática dentro do Conselho, apesar de reconhecer que este necessita ser trabalhado de forma diferenciada a fim de que se aproprie do seu potencial enquanto sujeito atuante na dinâmica das políticas sociais. (ASSE 1)

Esse dado nos remete, de acordo com Raichelis (2000b), reafirmar que paridade não se reduz a uma questão numérica, e sim a uma correlação de forças, luta pela hegemonia. Portanto, para que essa questão seja potencializada no âmbito dos espaços conselhistas é preciso desenvolver uma prática sistemática com os conselheiros, principalmente os representantes dos usuários, pois assim, possibilitará uma equidade nas condições de participação e tomada de decisão. A assistência social, como já foi dito, é uma política pública recente, historicamente, as ações de assistência social configuram-se mais como doação e tutela, reforçando nos usuários posturas dependentes e frágeis. Assim, viabilizar e potencializar a participação dos usuários é ação transformadora, que terá que ser motivada, envolvendo-os num processo de capacitação e formação política dos atores desta política, bem como a produção de metodologia apropriada a essa participação.

Esta percepção sobre as ações programáticas com os conselheiros representantes dos usuários é também reforçada quando perguntados acerca da relação entre os assistentes sociais pesquisados com esse segmento representativo. Do total, 36% profissionais evidenciaram como boa a relação, sendo igual com os demais representantes; 36 % afirmaram não existir uma relação boa e 28% não responderam ou não souberam.

A relação de trabalho é igual com os demais conselheiros, são vistos como membros de um espaço de controle social, que têm um papel imprescindível na execução da política de assistência social. (ASSE 1)

Ainda não existe uma interação de fato, porém é indiscutível a necessidade de uma maior aproximação, visto a grande importância dessa representatividade. (ASG 5)

É necessário desenvolver ações que superem o desafio da qualificação dos conselheiros, principalmente dos representantes não governamentais, que precisam agregar novas competências políticas, culturais, éticas e técnica para

desempenharem suas atribuições com seriedade e compromisso social com a coisa pública. Conforme Oliveira (2008) a representação da sociedade civil nos conselhos de assistência social se distribui entre entidades prestadoras de serviços ou de defesa de direitos, entidades de trabalhadores da política e organizações de usuários. Os últimos são os mais ausentes nos espaços conselhistas. De forma corriqueira, outros protagonistas da política assumem a defesa dos seus interesses, substituindo-os nos conselhos e conferências. É relevante que os assistentes sociais criem ações planejadas, que contribuam para tornar os espaços conselhistas instâncias de qualidade propositiva e reivindicativa.

Os indivíduos tendem a se mobilizar com mais facilidade no espaço local, onde percebem que as discussões estabelecidas têm a ver com o seu dia a dia e com algo de seu interesse. Dessa forma, sentem-se dispostos a opinar e propor sobre aquilo que conhecem. Assim, mais facilmente podem exercer o “controle” sobre a política pública e se organizar para demandar atenção às suas necessidades.

Portanto, é preciso privilegiar o viés pedagógico defendido para a política. Isso requer a capacitação dos trabalhadores da assistência social para o desenvolvimento do papel pedagógico. É neste terreno que se impõe repensar o papel dos assistentes sociais, especificamente pelo exercício da dimensão sócioeducativa da profissão, que tanto pode assumir um caráter disciplinador, como pode trilhar rumo ao fortalecimento do protagonismo e das lutas em torno dos direitos das classes subalternas. Um protagonismo oriundo da consciência de direitos e com rumos para a organização coletiva.

Oliveira (2008) afirma que, para superação dos limites desafiadores presentes em tal terreno, alguns procedimentos são fundamentais: a criação ou o fortalecimento de fóruns populares que discutam os direitos sociais em níveis local, regional e nacional e permitam relacionar a realidade local e o espaço macro; a ampliação da participação das organizações da sociedade na formulação do plano local de assistência, no acompanhamento da sua execução e na avaliação dos seus resultados; socialização das questões da política de assistência, com foco especial à população usuária dos serviços assistenciais

Tais procedimentos tratam de consolidar o reconhecimento público da legitimidade das demandas desta população e assegurar espaço para o protagonismo das classes subalternas, de forma que se caminhe para superação da tutela.

Indagados sobre qual é a relação do conselho com a ampliação da cidadania e da democracia, 55% compreendem o espaço conselhistas como um instrumento de ampliação da cidadania e democracia; 18% apreendem o conselho como uma esfera que não amplia a cidadania e democracia, devido aos limites existentes no mesmo e 27% não responderam esta questão.

O conselho é um instrumento que possibilita a publicização das demandas populares, socializando o conhecimento sobre os processos de gestão pública, bem como permitem o diálogo entre a sociedade civil e o poder público. Os conselhos ampliam a esfera pública e viabilizam o exercício da cidadania. Entretanto o exercício do controle social requer a organização, a estruturação e a capacitação permanente da sociedade civil. (ASSE 1)

Compreendo este espaço importante, porém não viabilizador da cidadania e democracia devido aos limites existentes. (ASSC 7)

Conforme Netto (1999a), o projeto ético-político do Serviço Social, preconiza a ampliação e a consolidação dos direitos, compreendido como tarefa de toda a sociedade, porém como dever legal do Estado na sua efetivação, é visto como condição para a ampliação da cidadania e em que a democratização é entendida como socialização da participação política e socialização da riqueza socialmente produzida.

Norteados por esse viés, a cidadania é muito mais que um conjunto de direitos concretizados por políticas sociais. Não é simples conjugação de programas, projetos, bens e serviços fragmentados, pulverizados, restritivos e provocador de dualidades não é apenas assegurada pela boa gestão tecnocrática.

Na perspectiva do projeto ético-político do Serviço Social, a cidadania envolve a socialização da riqueza, com pressupostos de universalização dos direitos sociais, políticos, econômicos e culturais, concebe a cidadania como via de acesso, como caminho para instituir as bases de construção de uma sociedade socialista, que começa a se solidificar na sociedade capitalista, mas

que parte da negação de seus princípios para, explorando suas contradições, construir aquela outra sociedade. De acordo com Bensaid apud Behring e Boschetti (2006, p. 197), a construção e efetivação dessa concepção de direitos, de cidadania e de política social é tarefa árdua, além da existência de obstáculos estruturais e conjunturais.

[...] não podemos deixar de ter uma perspectiva de totalidade e reconhecer, objetivamente, os limites e condicionalidades impostos pela estrutura econômica e pela conjuntura política. Por outro lado, também não podemos nos render ao conformismo e ao desencanto, acirrados pelas dificuldades, e, com isso, correr o risco de abandonar a historicidade e de não ver a história como processo aberto e como uma hemorragia de sentidos.

Indagados sobre a relação entre o conselho, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, percebe-se que 46% afirmam não existir uma relação satisfatória, 18% afirmam existir uma ótima relação e 36% não identificam essa relação ou não responderam, esse quantitativo demonstra a falta de ações interventivas para além dos espaços conselhistas, situação que pode ser potencializada com uma relação mais próxima com os movimentos sociais.

Muito fraca, não é articulada, pouca presença da sociedade civil nos conselhos, dessa forma ficam enfraquecidos. (ASSC 10)

Não existe uma interação satisfatória. Percebe-se que as organizações tendem a caminhar mais sozinhas, não levando suas questões para serem discutidas no conselho. Praticamente todas as instituições estão registradas, porém a representatividade destas no mesmo é mínima. (ASG 4)

A relação de mobilização existe, o Conselho busca legitimar a participação popular que anteriormente eram representados por conselhos comunitários e populares com o objetivo de estabelecer negociação com o poder público. (ASG 11)

Essa evidência nos leva a entender que, para maioria dos assistentes sociais pesquisados, a ampliação da democracia e da cidadania se afirma nas atividades desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil representadas nos espaços conselhistas. Essa compreensão pode indicar uma parca visibilidade acerca dos movimentos sociais, das organizações das classes subalternas que não possuem representatividade nos conselhos. Percebe-se

então, “uma secundarização ou desconsideração das organizações, movimentos e ações de mobilização das classes subalternas existentes nos espaços extrainstitucionais”. (DURIGUETTO, 2010).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eis o momento mais esperado e tenso da dissertação, a reflexão conclusiva. Ao final da pesquisa, percebemos que mais do que respostas prontas, o estudo objetivou contribuir para o debate acerca da intervenção do assistente social nos espaços conselhistas.

Nessa trajetória discursiva, pudemos debater, teoricamente, como a ordem do capital monopolista engendrou as políticas sociais, enquanto uma estratégia gerenciada pelo Estado que, a partir dessa organização, assume um atributo decisivo para a reprodução e garantia dos lucros capitalistas. Essas políticas sociais como formas de controle, tiveram como visto, momentos diferenciados, que expressam as lutas e contradições de diferentes conjunturas.

O capitalismo em sua fase contemporânea tem apresentado um cenário de efeitos desastrosos e devastadores que incide diretamente sobre amplas camadas da sociedade. De acordo com Yamamoto (2008), crescem as desigualdades e o contingente destituído de direitos civis, políticos e sociais, fomentado pelo projeto neoliberal, que capturam os Estados nacionais, erigidos pelos poderes imperialistas como caminho único para animar o crescimento econômico, cujo ônus recai sobre as grandes maiorias.

Esses tempos perversos implicam de forma direta no Serviço Social, pois constituem suas bases sócio-históricas. O período atual apresenta uma nova situação a ser enfrentada e pode-se afirmar que é uma das mais duras pela qual a categoria profissional já passou. Diante desse quadro, fazem-se necessárias reflexões teóricas que possam contribuir para que o assistente social, mesmo atuando sob a égide do capital, possa melhor compreender a natureza e o significado de sua prática no contexto das relações sociais.

Dessa forma, a pesquisa visou também contribuir com algumas proposições mais imediatas para a realidade profissional nos espaços conselhistas na região metropolitana do Vale do Aço – MG: criação e

fortalecimento de espaços já existentes³⁴ que possibilitem a articulação dos assistentes sociais para discutir seu trabalho nos conselhos; criação de fóruns municipais de discussão e debate das políticas públicas, visando à formação de eixos reivindicativos e articulação das lutas das classes subalternas. Tais proposições estão vinculadas de acordo com alguns princípios fundamentais do Código de Ética: compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional; defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida.

Tais iniciativas podem ser expandidas aos conselheiros, principalmente aos não governamentais representantes dos usuários, de forma a contribuir para a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais.

O exercício profissional presente em tais espaços, se norteado pelo projeto ético político profissional, pode contribuir para construção dos interesses da classe trabalhadora e, concomitantemente, denunciar ações que restringem a constituição e implementação de políticas sociais universais, de qualidade e que não agregam práticas participativas e democráticas na gestão e execução.

De acordo com Iamamoto e Carvalho (1996), o Serviço Social é uma profissão que se constitui na dinâmica sócio-histórica das relações entre Estado e as classes sociais no enfrentamento da questão social. Sua necessidade histórica e seu significado social estão, assim, diretamente ligados às formas de enfrentamento da questão social, sendo o exercício profissional desenvolvido no campo contraditório de interesses e necessidades de classes sociais distintas e antagônicas.

É preciso apreender que o processo de intervenção desenvolvido pelo assistente social no cotidiano de sua prática profissional não possui o poder de modificar as estruturas da sociedade, ou seja, não atinge o cerne da ordem capitalista. Entretanto, “essa sociedade apresenta um terreno minado de resistências e lutas travadas no dia a dia de uma conjuntura adversa para os trabalhadores, as quais carecem de maior organicidade para terem força na

³⁴ Os espaços existentes, a saber: União Regional dos Conselhos Municipais de Assistência Social – URCMAS e o Núcleo de Assistentes Sociais do Vale do Aço- NASVA.

cena pública”. (IAMAMOTO,2010, p. 4). Com isso, os assistentes sociais podem propagar intervenções profissionais capazes de refletir mudanças na forma de pensar, de viver e de lutar dos sujeitos com quais trabalham. Tais intervenções podem servir de estímulo à resistência da classe trabalhadora, fazendo com que, ainda no modo de produção capitalista, surjam elementos concretos de rebeldia e de organização.

A participação nos Conselhos é um desafio que pode caminhar no sentido de fazer avançar a democracia, estando na contracorrente das proposições hegemônicas presentes na atual conjuntura brasileira. Os assistentes sociais podem ter uma contribuição importante nesse processo, fortalecido pelo projeto ético-político da categoria.

Os espaços conselhistas, sem dúvida alguma, são relevantes para o fortalecimento da democracia, porém não são os únicos espaços. Os conselhos não podem ser nem supervalorizados, nem subvalorizados, é preciso continuar a luta de implementação dos mesmos. Estes mecanismos democráticos foram implementados a partir dos anos 1990, num cenário de pulverização dos direitos sociais, de globalização e mundialização do capital e de barbárie da vida social. Conforme Souza filho (2007), o contexto contemporâneo torna mais complexa a luta para constituir e legitimar construtos de democracia participativa, entretanto, não podemos justificar a desistência desta luta, pelo contrário, eles são dados de realidade que devemos ter como elementos relevantes na definição das estratégias de atuação.

Com esse entendimento é preciso atentar-se para a questão do caráter legal dos conselhos, ou seja, a obrigatoriedade legal da participação da sociedade civil configura um quadro com certas ambigüidades. Por um lado, essa obrigatoriedade é responsável pela instauração de uma gama de experiências conselhistas que se institucionalizam sem ou com reduzido respaldo de mobilização e participação social, o que estabelece espaços meramente formal-legal. Por outro lado, essa obrigatoriedade permite, por não depender exclusivamente do projeto político do governo, uma maior explicitação dos conflitos sociais.

Convém ressaltar o caráter setorial e a correlação de forças dos espaços conselhistas junto às instâncias de decisão governamental. Tendo em vista que

os conselhos estão logrados em – e dependem de – diferentes estruturas político-administrativas do governo, e tendo em vista que competem com outras instâncias de decisão (secretarias, departamentos etc), apresentam-se geralmente como mais um espaço ou recurso no conjunto das instituições. Relações com caráter autoritário e tecnoburocráticos continuam ou permanecem como paradigma de ação da institucionalidade administrativa e parlamentar. Dessa forma, uma vez que o modelo conselhistas não consegue se fazer valer como mecanismo legítimo e central no sentido de canalizar o conjunto de princípios, prioridades e projetos para a resolução das seqüelas da questão social, acaba esbarrando em práticas concorrentes que, historicamente enraizadas no conjunto das relações políticas, acabam seguindo seu curso normal.

É nesse viés analítico que os espaços conselhistas constituem-se como um modelo de participação social, que tende a se distanciar de um modelo ideal de democracia participativa, pelas dificuldades e limites de pluralizar, dinamizar e ampliar a participação. Apresenta, portanto, uma tendência de que a sua sustentabilidade no tempo seja decorrente menos de sua legitimidade e mais de seu ancoramento legal.

Concluindo, em que pese a referência das análises desses espaços como mecanismos de publicização do Estado e de efetivação da cidadania, há que se reavaliar seu formato institucional. Os entraves inerentes à desarticulação entre representantes/representados, as desigualdades de saber e poder, os deslocamentos do poder de decisão para outras instâncias governamentais, a fragmentação e o localismo das ações e resoluções conferem um importante grau de generalidade, indicando a necessidade de se repensar este modelo institucional.

Alguns afirmam um modelo de democracia que funciona através dos espaços conselhistas, porém diante dos dados analisados no decorrer da pesquisa, compreendemos este espaço como um instrumento de democracia como vários outros. Ele é fruto de uma luta, de uma conquista e pode ter a sua efetividade e seu desempenho melhorado.

Para que isto ocorra mediante contribuição do Serviço Social é preciso desenvolver algumas ações: capacitação dos conselheiros, principalmente dos representantes não governamentais, que precisam agregar novas

competências políticas, culturais, éticas e técnica; intensificar a relação conselheiro e órgão/instituição possibilitando que diferentes interesses possam de fato se fazer representar; extrapolar “os muros” das entidades representativas e estabelecer uma vinculação com os movimentos sociais. Essas ações elencadas acima carecem de planejamentos e sistematizações que contribuam para tornar os espaços conselhistas instâncias de qualidade propositiva e reivindicativa. A inexistência de planejamentos de trabalho, como exposto em alguns momentos da pesquisa, demonstra uma ausência de prioridades dos instrumentos que potencializem ações de necessária atuação profissional nos conselhos, como ao trabalho externo de mobilização e organização popular e as ações internas de capacitação dos conselheiros, principalmente o segmento dos usuários.

É válido ressaltar que o nosso entendimento sobre controle social refere-se à possibilidade e a capacidade das organizações que portam os interesses das classes subalternas no campo da sociedade civil de participar do processo de formulação, deliberação e fiscalização das políticas sociais públicas, num viés democrático. Não estamos nos referindo ao controle social no sentido de contribuir tecnicamente na elaboração, execução e avaliação de programas e projetos. Pelo contrário, a participação e controle social aqui mencionado devem ser apreendidos como instrumentos de luta por um projeto democrático de sociedade. Pensar em controle social e participação, significa compreender a relação entre Estado e sociedade civil, na perspectiva gramsciana, com uma dimensão claramente política, enquanto espaço de luta de classe pela hegemonia e pela conquista do poder político por parte das classes subalternas.

É com esse viés analítico que o assistente social precisa nortear suas ações nos espaços conselhistas, compreendo seus limites, desafios e possibilidades, apreendendo o espaço como uma instância sóciopolítica capaz de desenvolver processos reivindicatórios; promoção da fiscalização das ações estatais no âmbito das políticas sociais; articulações extrainstitucionais, principalmente com os movimentos sociais.

Conforme Duriguetto (2010) a relevância dessas ações para o enfrentamento da mercantilização, da focalização e da moralização das seqüelas da questão social torna os espaços conselhistas um mecanismo

importante de resistência e coloca, de forma urgente, o desafio de fazê-los funcionar com esse conteúdo político-estratégico.

Para finalizar, a sugestão de Leonardo Boff: “Ser crítico é tirar a máscara dos interesses escusos e trazer à tona conexões ocultas”. Nossa intervenção deve ser norteadada de críticas, só assim abriremos espaço para um conhecimento que melhor corresponde ao real sempre cambiante, caso contrário, seremos condenados a repetir modelos.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, P. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, E; GENTIL, P (Org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. RJ: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

BEHRING, E. R. **A política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. “Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, Nº 73. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Fundamentos de Política Social. In: MOTA, A.E; BRAVO, M.I.S; UCHÔA.R; NOGUEIRA, V.M.R; MARSIGLIA, R; GOMES, L; TEIXEIRA, M. (ORG.). **Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2008.

BENEVIDES, M. V. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P. E KERCHE, F. (orgs). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003

BORÓN, A. “A sociedade civil após o dilúvio neoliberal”. In: SADER, E; GENTIL, P. (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. RJ: Paz e Terra, 1995.

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília, GESST/UNB, 2003.

_____. Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania. In: **Serviço Social e Sociedade**. Nº 79. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília, Letras livres. Editora: UNB, 2006.

BRANDÃO, A. “Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e C. Pateman”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº 54. São Paulo, Cortez, 1997

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: outubro, 1988.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 2003. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, DF: Senado, 2003.

BRAVO, M. I. S. “Os conselhos e a participação dos assistentes sociais”. In: **Revista Em Foco**, nº4. Rio de Janeiro, CRESS, 2008.

BRAZ, M. M. R. “Notas sobre o projeto ético-político do Serviço social”: In: **CRESS/MG: Conselho Regional de Serviço Social, 6ª Região – MG. Coletânea de Leis: um guia completo e atualizado dedicado ao Assistente Social**. Belo Horizonte: CRESS, 2004.

_____. “Prefácio”: O Serviço Social e os Conselhos de Direitos e de Políticas. In: **Revista Em Foco, nº4**. Rio de Janeiro, CRESS, 2008.

CORREIA, M.V.C. Controle Social na Saúde. In: MOTA, A.E; BRAVO, M.I.S; UCHÔA.R; NOGUEIRA, V.M.R; MARSIGLIA, R; GOMES, L; TEIXEIRA, M. (ORG.). **Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, C. N. “A democracia das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje”. In: FAVERO, O; SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007.

_____. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Praia vermelha**, Revista do programa de Pós-graduação da Escola de Serviço Social/UFRJ, Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.

CRUZ, M. C. M. “Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos”. In: CARVALHO, M. do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

DURIGUETTO, M. L. **Conselhos de direitos e intervenção profissional do Serviço Social**. mimeo, 2010.

_____. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____; SEVERINO, R; BONISSATE, R. **Serviço Social e Conselhos de Direitos: reflexões do trabalho profissional**. mimeo, 2004.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, nº. 24, 1991.

FILGUEIRAS, L; GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FRISCHEISEN, L. C. “O Ministério Público como garantia da efetividade dos conselhos”. In: CARVALHO, M. do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

GOMES, A. L. “Os Conselhos de políticas e de direitos”. In **Capacitação em Serviço Social e Política Social: O trabalho do assistente social e as políticas sociais, Módulo 04**, Brasília: UNB, 2000a.

_____. “Histórico da Política de Assistência Social no Brasil”. In: CARVALHO, M. do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000b.

GUERRA, Y. “Instrumentalidade no trabalho do assistente social”. In **Capacitação em Serviço Social e Política Social: O trabalho do assistente social e as políticas sociais, Módulo 04**, Brasília: UNB, 2000.

_____. “O Serviço Social frente a crise contemporânea: demandas e perspectivas”. In: **Revista Polêmica: com os olhos no futuro do Serviço Social, nº4**. Belém, CRESS, 2001.

IAMAMOTO, M. V. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço social contemporâneo**. Disponível em: www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2.2.pdf. Acesso em: 25/04/2010.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2004a.

_____; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez. 1996.

_____. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social: Ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 2004b.

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez. 2008.

_____. “O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social”. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social: Crise contemporânea, questão social e serviço social, Módulo 01**. Brasília: UNB, 1999.

LAURELL, A. C. Avançando em direção do passado: a política social no neoliberalismo. In: **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2002.

LUCHMANN, L. H. H. “O desenho institucional dos conselhos gestores”. In: LYRA, R. P. (org.). **Participação e segurança pública no Brasil: Teoria e prática**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009

MARQUES, R. M; e MENDES, A. “Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio” In: PAULA, J. A. de. **Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte, Autêntica, 2006.

MARTINS, V. De B. “Apresentação”. In: **Caderno de textos**: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília, DF, CNAS/MDS, 2009.

MARX, K; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2008.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do Conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCTEC, 2004.

MOTA, A. E. “A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000”. In: MOTA, A. E. (org). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo, Cortez, 2009.

NETTO, J. P. “A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova”. In: **Serviço Social e Sociedade, Nº 79**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. “A construção do projeto ético-político contemporânea”. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social: Crise contemporânea, questão social e serviço social, Módulo 01**. Brasília: UNB, 1999a.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2006.

_____; BRAZ, M. M. R. **Economia Política: Uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. “FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras”. In: LESBAUPIN, I. (org). **O desmonte da nação**: Balanço do Governo FHC. Rio de Janeiro, Vozes, 1999b.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª edição, São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, H. C. De, “O protagonismo dos usuários nos conselhos: Desafios aos assistentes sociais”. In: **Revista Em Foco, nº4**. Rio de Janeiro, CRESS, 2008.

OLIVEIRA, I. M. de. **Assistência Social pós-LOAS em Natal**: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso. São Paulo: PUC/SP, 2005.

PEREIRA, L. D. **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: Avanços, limites e desafios.** 2007. Disponível em: <http://www.cpihts.com>, acesso em: 07/02/2008.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000b.

PONTUAL, P. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil:** a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. Observatório dos Direitos do Cidadão Polis/IEE-PUC-SP. São Paulo, 2008.

RAICHELIS, R. “Desafios da gestão democrática das políticas sociais”. In

Capacitação em Serviço Social e Política Social: Política Social, Módulo 03. Brasília: UNB, 2000a.

_____. Sistematização: “Os Conselhos de Gestão no contexto internacional”. In: CARVALHO, M. do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo: Polis, 2000b.

SILVA, R. S. da. **A difícil construção da Assistência Social brasileira enquanto política social pública:** o caso de Ipatinga. Rio de Janeiro: ESS/UFRJ, 2005.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo. Cortez, 2002.

SOUZA FILHO, R. de. “Controle social: a participação na perspectiva da democratização da política social”. In: SOUZA, N. R. O. Q., OLIVEIRA, A. L. S., ALMEIDA, V. F. S. M., CAVALCANTI, L. F. (org.) **Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social.** Rio de Janeiro : Public Editora e Publicidade, 2007.

_____. Sociedade civil e políticas públicas para a infância e juventude. In: Garcia, J. Landim, L. e Dahmer, T. (orgs). **Sociedade e Políticas: novos debates entre ong’s e universidades.** Rio de Janeiro, Revan. 2003.

_____; ANTINARELI, C. P. G; PAULA, C. A. Tendências da implementação do SUAS no contexto neoliberal. **Trabalho apresentado no I Seminário Latino-Americano de Pós-Graduação em Ciências Sociais.** Rio de Janeiro. Escola de Serviço Social/UFRJ. 2008

SPOSATI, A. O. "O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social". In: **Revista Serviço Social e Sociedade, Nº 87**. São Paulo: Cortez, 2006.

TATAGIBA, L. "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. C. "Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?" In: CARVALHO, M. do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000a.

_____. "Sistematização, efetividade e eficácia dos conselhos." In: CARVALHO, M. do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000b

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK, M. C. "*As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS*". In: **Revista Serviço Social e Sociedade, Nº 77**. São Paulo: Cortez, 2004.

WOOD, E. M. O demos versus "nós o povo": das antigas às modernas concepções de cidadania. In: **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Questionário de Pesquisa

I. Dados de identificação do Conselho

1- Endereço do CMAS e dados para contato:

Rua: _____ Nº: _____ Complemento: _____

Cidade: _____ Estado: _____ CEP: _____ - _____

DDD: _____ Tel: _____ Fax: _____

Email: _____

II. Histórico, organização e funcionamento do CMAS

2- Qual a alternativa que melhor reflete a história de atuação deste Conselho, desde a sua criação no município:

Assinale apenas uma alternativa.

- a) () O Conselho sempre funcionou regularmente, sem discontinuidades
- b) () O Conselho teve períodos de discontinuidade, vivendo momentos de atuação efetiva e momentos em que suas atividades foram interrompidas.
- c) () O Conselho está constituído, mas atualmente sua atuação se restringe a algumas reuniões formais, sem que haja uma atuação efetiva.
- d) () O Conselho nunca teve uma atuação efetiva neste município.
- e) () Não há dados para responder, pois o Conselho iniciou suas atividades há pouco tempo.

3- Qual foi o ano de institucionalização deste CMAS?

4- Qual foi o processo de escolha dos representantes da sociedade civil que integram atualmente este CMAS?

Assinale apenas uma alternativa.

- a) () Eleição direta, aberta a todos os eleitores do município.
- b) () Eleição direta, aberta a todos os membros das entidades da sociedade civil do município, que atuam na área da assistência social.
- c) () Escolha indireta, realizada exclusivamente por representantes das entidades da sociedade civil do município que atuam na área da assistência social.
- d) () Escolha indireta, realizada por entidades da sociedade civil ligadas à área da assistência social e por outro(s) segmento(s) da sociedade civil (entidades de classe, universidades, associações comerciais etc.).
- e) () Escolha indireta, realizada por entidades da sociedade civil e por representantes do setor governamental.
- f) () Outro processo de escolha. Qual?

5- Quais são as principais atribuições desenvolvidas por este CMAS? Destaque cinco.

6- Este CMAS possui um regimento interno onde esta definida as principais diretrizes de funcionamento?

- a) () Sim
- b) () Não

7- As reuniões ordinárias deste CMAS acontecem com que periodicidade?

Assinale apenas uma alternativa.

- 1 () Semanalmente
- 2 () Quinzenalmente
- 3 () Mensalmente
- 4 () Bimestralmente
- 5 () Não há uma periodicidade definida
- 6 () Outra periodicidade.

Qual? _____

8- As reuniões são divulgadas na comunidade?

- a) () Sim

Caso a resposta seja positiva, relate como é feita essa divulgação. _____

- b) () Não

Caso a resposta seja negativa, relate o motivo _____

9- A população que não possui representatividade no conselho tem participado das reuniões?

- a) () sim
- b) () não

Justifique sua resposta

10- Qual é o grau de assiduidade dos conselheiros nas reuniões?

- a) () Ótima
- b) () boa
- c) () regular
- d) () ruim
- e) () péssima

11- Este CMAS possui um plano de trabalho para o ano presente e/ou seguintes?

Assinale apenas uma alternativa.

- a) () Sim, documentado.
- b) () Sim, porém não explicitado em um documento.
- c) () Em fase de planejamento ou elaboração
- d) () Não

12- Este CMAS possui um procedimento estruturado para monitorar e avaliar os resultados das políticas voltadas para a assistência social?

Assinale apenas uma alternativa.

- a) Sim
- b) Em fase de planejamento ou elaboração
- c) Não

13- Este CMAS dispõe de um diagnóstico documentado sobre a situação da assistência social no município?

- a) Sim
- b) Em fase de planejamento ou elaboração
- c) Não

14- Quem realizou este diagnóstico?

Assinale apenas uma alternativa.

- a) Os conselheiros do CMAS.
- b) Uma entidade especializada em estudos e pesquisas, com participação do CMAS.
- c) Uma entidade especializada em estudos e pesquisas, sem participação do CMAS.
- d) Órgão(s) público(s) do município, com participação do CMAS.
- e) Órgão(s) público(s) do município, sem participação do CMAS.
- f) Outra situação. Qual? _____

15- Qual é a importância do CMAS para organização e efetivação da política de assistência social local?

16- O Conselho acompanha a elaboração e execução do orçamento municipal para área?

- a) Não.
- b) sim

Justifique sua resposta.

17- O conselho tem conhecimento sobre a aplicação dos recursos da receita própria do município na Política de Assistência e em que serviço/ação esses recursos são aplicados?

- a) Sim
- b) Não

Justifique sua resposta.

18- Segundo avaliação do Conselho, vem ocorrendo melhorias na qualidade e na quantidade dos serviços ofertados à população?

- a) Sim
- b) Não

Justifique sua resposta.

19- Qual é sua avaliação sobre a autonomia do conselho enquanto instituto consultivo e/ou deliberativo em sua área de atuação?

20- Qual é sua avaliação sobre a publicidade e acesso às informações referentes aos aspectos técnicos

e propostas políticas que orientam as decisões do Conselho?

21- Como você avalia o grau de independência em relação ao poder público e legitimidade do conselho enquanto instituto político de debates, conflitos, negociação e tomada de decisões?

22- Quais são as principais limitações ou dificuldades postas ao CMAS? Destaque cinco.

23- Este CMAS desenvolve capacitações dos conselheiros para a compreensão, proposição e deliberação dos temas discutidos?

- sim
- não

justifique sua resposta.

III. Serviço Social

24- Qual foi o ano de conclusão da graduação? _____

25- Qual Instituição de ensino superior você estudou? _____

26- Nível Educacional/Especialização

- a) Não possui
- b) pós-graduação
- c) Mestrado
- d) Doutorado
- e) Pós-doutorado.

27- Qual é sua representatividade dentro do conselho?

- a) governamental
- b) não governamental
- c) Técnico da Secretaria Executiva

28- Você atua no conselho a quanto tempo ?

29- Qual é a freqüência de sua participação nas reuniões do conselho?

30- Qual é a instituição ou órgão que você representa dentro do conselho?

31- Qual é o seu vínculo empregatício com a instituição ou órgão representativo?

- a) Contrato de trabalho por tempo determinado
- b) Concurso
- c) Voluntário
- d) Cargo de Confiança

32- Há quanto tempo você trabalha na instituição ou órgão representativo?

33- Qual é a carga horária realizada?

34- Os assuntos tratados no CMAS são discutidos na instituição ou órgão na qual você representa?

- a) sim
- b) não

Justifique sua resposta.

35- Quais são suas principais atividades/rotina desenvolvidas dentro do CMAS?

36- Quais os recursos mobilizados para o desenvolvimento de suas ações dentro do CMAS?

37- Suas atividades (ações) dentro do conselho são planejadas? Você estabelece uma sistematização da sua prática?

- a) sim
- b) não

Justifique sua resposta.

38- Qual é sua relação de trabalho com os conselheiros representantes dos usuários?

39- Existe uma ação programática com esse segmento?

40- Para você o conselho é um espaço de participação, controle e fiscalização das ações públicas? Porque?

41- Quais atividades e projetos você desempenha?

42- Que instrumentos você utiliza para a atuação nos espaços conselhistas?

43- Em sua prática profissional que recursos normativos abaixo você utiliza

- a) Código de Ética Profissional/93
- b) Lei de regulamentação da profissão
- c) Leis Sociais (LOAS, ECA, ESTATUTO DO IDOSO, SUS, etc)
- d) Leis municipais pertinentes á sua prática profissional
- e) Constituição /88

f) () Outras

44- Como você avalia a sua atuação nos canais conselhistas?

45- Como você avalia a inserção do Serviço Social no seu espaço ocupacional?

46- Quais as maiores dificuldades ou limitações que você encontra na sua atuação junto ao conselho ou no cotidiano da sua prática profissional?

47- Qual a sua visão acerca da relação entre o poder público municipal e o institutos conselhistas em geral?

48- Qual é a relação do CMAS com a ampliação da cidadania e da democracia?

49- Comente sobre a relação entre o CMAS, organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

IV - POLÍTICA SOCIAL/ ASSISTÊNCIA SOCIAL

50- O que você entende por políticas sociais públicas?

51- Na sua opinião, quais são as responsabilidades do Estado no que se refere às políticas sociais?

52- Como o Estado tem respondido a estas responsabilidades?

53- Qual seu conhecimento sobre o SUAS/ política de assistência social?

Destaque 3 aspectos.

54- Qual o seu conhecimento acerca do processo de implementação da política de assistência social no seu município?

55- Como você analisa este processo de implementação?

56- Como a administração municipal tem tratado a política de assistência social em relação às demais políticas municipais?

57- Quais são as dificuldades e limites percebidos na condução da política de assistência social no município?

V - ORGANIZAÇÕES/ MOVIMENTOS/ INSTITUIÇÕES

58- Quais são os serviços prestados pela instituição?

59- Esta Instituição possui um plano de trabalho referente ao CMAS para o ano presente e/ou seguintes? Assinale apenas uma alternativa.

a) () Sim, documentado.

b) () Sim, porém não explicitado em um documento.

c) () Em fase de planejamento ou elaboração

d) () Não

60- Você encaminha as propostas do plano de trabalho da instituição para o CMAS?

a) () sim

b) () não

Justifique sua resposta.

61- Qual é o objetivo da instituição?

62- Qual é o público alvo da organização/ movimento/ instituição?

63- Quais as principais demandas da população?

64- Como a instituição responde essas demandas da população?

65- Como é feita a seleção das pessoas atendidas?

66- Quais são as fontes de recursos financeiros da organização/ movimento/ instituição?

67- Existe um processo de planejamento e avaliação das ações desenvolvidas?

Sim

Não

Se sim, como é realizado?

68- Existe capacitação das pessoas que planejam, avaliam e executam as ações?

Sim

Não

69- De que forma isso ocorre?

70- Quais são as dificuldades para a realização das ações desenvolvidas?

71- Há conhecimento por parte da organização/ movimento/ instituição do que é discutido no interior do conselho?

Sim

Não

Destaque 3 questões discutidas:

72- Qual é a relação da sua atuação no conselho com as ações desenvolvidas pela organização/ movimento/ instituição que você participa?

73- A organização/ movimento/ instituição tem articulação com outras organizações e movimentos sociais existentes no bairro e no município?

Sim

Não

74- Se sim, com quais organizações/ movimentos/ instituições?

75- Se sim, que tipo de articulação?