

### 3

## **Os Conselhos de Assistência Social como *Lócus* de intervenção do Assistente Social**

Este capítulo tem por objetivo estabelecer um debate sobre a prática do Serviço Social nos Conselhos Municipais de Assistência Social. A discussão em torno dos conselhos enquanto novos espaços sócio-ocupacionais do Serviço Social, por sua vez, perpassa dois eixos de entendimentos intrinsecamente relacionados. No primeiro momento, busca-se resgatar o contexto de inserção destes profissionais nos Conselhos, e posteriormente, analisar de que forma os Conselhos de Assistência Social tornaram-se *lócus* privilegiado da prática deste profissional.

### 3.1

#### **A inserção dos Assistentes Sociais nos conselhos de Assistência Social**

Essa discussão tem como marco conjuntural o processo de transição democrática, marcado por um contexto de reorganização política da sociedade civil em defesa da democratização e da ampliação dos direitos civis e sócio-políticos, conforme explicitado no capítulo anterior, o qual também repercutiu diretamente na profissão, que fez com que chegasse com mais maturidade nos anos 90.

Embora saibamos que este processo de amadurecimento tenha iniciado no interior da profissão, a partir dos anos 70, com o Movimento de Reconceituação, que expressa a perspectiva de ruptura com o conservadorismo e seus suportes teóricos, metodológicos e ideológicos.

Este processo teve como marco histórico o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais de 1979, ocorrido em São Paulo, o qual ficou conhecido como o “Congresso da Virada”, e considerado a gênese do projeto ético-político profissional, quando uma vanguarda profissional virou uma página na história do Serviço Social (Reis, 2005:209).

Inspirada na vertente de “intenção de ruptura” sinalizada por Netto (1999), a categoria profissional constrói um novo projeto ético-político, fundamentado no pensamento marxista, assumindo a partir da década de 80 uma

nova posição dentro da dinâmica capitalista, o que foi materializado com o Código de Ética de 1986.

Este código é considerado um marco para a profissão pela tentativa de romper com os ideais conservadores que norteavam a profissão, configurando-se como um elemento significativo do processo de renovação profissional, sobretudo, nos aspectos político e teórico.

Neste sentido, este código expressou a aproximação com a perspectiva teórica marxista e o porquê recusou a neutralidade do Assistente Social em suas práticas, afirmando a importância de um profissional ético, político e técnico. Isso, sem esquecer que rompeu com a concepção neotomista, fundada numa perspectiva a-histórica, metafísica, idealista; revelando, portanto, a negação da base filosófica tradicional e a afirmação de um novo papel profissional, implicando uma nova qualificação, adequada à pesquisa, à formulação e à gestão de políticas sociais.

No processo de implantação deste código, mediante determinadas condições objetivas foram identificadas limitações no campo teórico-prático o que gerou a necessidade de reformulá-lo, considerando que o mesmo fora gerido no período de transição democrática carregando consigo ideais utópicos deixando lacunas no que diz respeito à prática profissional.

Assim, o código trazia consigo uma forte tendência idealista e voluntarista do potencial político da profissão. Seus limites são de caráter teórico-filosófico, o que propiciou lacunas na operacionalização do cotidiano profissional. O código se propunha a um ensinamento do como fazer, porém não explicitava como este deveria materializar-se, ou seja, como fazer frente aos compromissos assumidos <sup>1</sup>.

Em 1991, as avaliações sobre a questão da ética efetuadas pela diretoria dos Conselhos Federal e Regionais apontavam à necessidade de se revisar o Código de Ética do Assistente Social, aprovado em 1986. Impunha-se uma nova formulação ética, capaz de expressar os avanços históricos do Serviço Social e de assegurar maior eficácia na operacionalização dos princípios defendidos pela profissão hoje. (CFESS, 1996)

---

<sup>1</sup> Bonetti (1996) merece destaque no que se refere às análises realizadas sobre a trajetória ética do Serviço Social, incluindo as reformulações dos códigos de ética da profissão.

As lacunas encontradas foram alvos de discussões e debates, iniciando o processo de elaboração do código de 1993, pelo CFESS e outros órgãos da categoria.<sup>2</sup>

O novo código explicitava a defesa de princípios que rompem com uma perspectiva corporativista, em uma dimensão societária e não apenas profissional. Além da defesa da liberdade, da democracia, da justiça social efetiva, dos direitos humanos e da luta pela eliminação dos preconceitos.

Sob este enfoque, o que diferencia o código de 1993 do anterior são as mediações que expressam a vinculação do projeto profissional a um projeto societário, defendendo-se um projeto de transformação societária.

Outra importante modificação diz respeito à concepção do ser social, ultrapassando a sua dimensão de classe, considerando também outras dimensões tais como: o gênero, a etnia e a orientação sexual. Neste sentido, a construção de uma nova ordem societária vai de encontro a qualquer espécie de dominação, exploração ou discriminação.

Nos anos 80, o Serviço Social conquista a “maioridade” em decorrência da sua aproximação com o pensamento crítico marxista, o que revela uma conquista fundamental: a consciência do profissional na sua condição de trabalhador, que rebete na sua organização política da categoria e na reflexão marxista que gradativamente se apropria da realidade social.

Mas, é na década de 90 que a profissão conquista sua “maturidade”, como uma profissão “relativamente consolidada”<sup>3</sup>. Tanto Netto (1996) quanto Iamamoto (1998) registram esse período como promissor para o Serviço Social, pois a profissão foi capaz de fazer uma crítica a aproximação feita com o pensamento marxista considerada como “enviesada”, e assim ultrapassá-lo como pensamento dogmático, com a intenção de suprir as lacunas existentes.

Foi uma década marcada por inúmeras conquistas no âmbito de formação, da organização da categoria e da prática profissional. No que tange a

---

<sup>2</sup> O processo de debate travado nos estados expressava o amadurecimento intelectual e político da categoria. As discussões também ocorreram em dois Seminários Nacionais de Ética (São Paulo/1991 e Paraná/1992), no ENESS (1992), no VII CBAS (1992) e em dois Encontros Nacionais CFAS/CRAS (1992 e 1993). (CFESS, 1999).

<sup>3</sup> Netto (1996:106)

formação e a produção de conhecimento<sup>4</sup>, podemos constatar o número crescente de instituições de ensino com cursos de Serviço Social e de pós-graduação *latu e stricto senso*. E, conseqüentemente o aumento da produção literária e acadêmica, além da revisão do currículo mínimo do curso, aprovado pela ABEPSS, onde fora estabelecida às diretrizes curriculares para os cursos de graduação.<sup>5</sup>

No âmbito político-organizativo, a profissão, já contava com uma estrutura organizativa bastante consolidada formada por entidades representativas, onde eram firmados os compromissos da profissão, dentre eles o conjunto CFESS/CRESS (Conselho Federal e Regionais de Serviço Social), órgãos de fiscalização do exercício profissional, que abrangem todo território nacional.

Conta também com a ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social) e o movimento estudantil representado pelo conjunto de CA's e DA's (Centros e Diretórios Acadêmicos das escolas de Serviço Social) e a ENESSO (Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social).

As conquistas da profissão também abrangem o aspecto jurídico-formal, os quais são materializados através de legislação específica. Pois, é no tramitar dos anos 90, que o Serviço Social depois de anos regulamenta-se enquanto profissão a partir da Lei 8.662, de junho de 1993, e pela primeira vez define as competências e atribuições privativas do Assistente Social<sup>6</sup>. Assim, constituem como atribuições deste profissional prescritos no art. 5º da referida lei:

- Coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;
- Planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;
- Assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social;

---

<sup>4</sup> Ainda neste campo, o Serviço Social é reconhecido pelos órgãos de fomento e incentivo a pesquisa, tais como o CNPq.

<sup>5</sup> As Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social foi fruto de um amplo debate realizado nas Instituições de Ensino desde 1994 com representação da ABESS, ENESSO E CFESS, que elaboraram a Proposta Nacional de Currículo Mínimo para o Curso de Serviço Social, aprovado em Assembléia Geral Extraordinária de 8 de novembro de 1996 na ABESS – Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social.

<sup>6</sup> Segundo Iamamoto, competência refere-se à “capacidade para apreciar ou dar resolutividade a determinado assunto, não sendo exclusiva de uma única especialidade profissional, mas a ela concernentes em função da capacitação dos sujeitos profissionais”, enquanto a atribuição remete “às funções privativas do assistente social, isto é, suas prerrogativas exclusivas”. (2002:16).

- Realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre matéria de Serviço Social;
- Assumir, no magistério de Serviço Social, tanto a nível de graduação como pós-graduação, disciplinas e funções que exijam conhecimentos próprios e adquiridos em cursos de formação regular;
- Treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social;
- Dirigir e coordenar unidades de ensino e cursos de Serviço Social, de graduação e pós-graduação;
- Dirigir e coordenar associações, núcleos, centros de estudo e de pesquisa em Serviço Social;
- Elaborar provas, presidir e compor bancas de exame e comissões julgadoras de concursos e outras formas de seleção para Assistentes Sociais, ou onde sejam aferidos conhecimentos inerentes ao Serviço Social;
- Coordenar seminários, encontros, congressos e eventos assemelhados sobre assuntos de Serviço Social;
- Fiscalizar o exercício profissional através dos Conselhos Federal e Regionais;
- Dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas;
- Ocupar cargos e funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional.

Ainda no plano legal, reformulou-se o Código de Ética profissional e foram propostas alterações no âmbito da formação, quando a ABEPSS traça as orientações ao currículo mínimo da profissão, com o objetivo de suprir as lacunas existentes, sinalizados aqui anteriormente.

A partir da regulamentação da profissão e do Código de Ética, os profissionais do Serviço Social se propõem atuar no sentido de operacionalizar, elaborar e executar serviços sociais voltados para a questão social e suas refrações, visando garantir e ampliar os direitos sociais de forma a fortalecer a classe trabalhadora.

Isso fez com que o Assistente Social ultrapassasse o papel de “executor de políticas” como já criticado por Netto (1991). Desta forma, este profissional passa a propor, elaborar e planejar políticas públicas, não sendo submisso em sua prática.

No que diz respeito à prática, amplia-se os campos de atuação do Serviço Social, seja pela descentralização de políticas na perspectiva de defesa de direitos, seja pelas distintas manifestações da questão social. Emergem novos espaços sócio-ocupacionais tanto na esfera pública, quanto na esfera privada, além

das Organizações não Governamentais, os quais se tornaram um fértil campo de intervenção profissional<sup>7</sup>.

Em meio a tantas conquistas, este período, paradoxalmente se constitui como um marco de ambigüidades que se colocam diante da profissão, pois na década de 80<sup>8</sup> Yamamoto chamou a atenção para a “crise de legitimidade da profissão”, considerando as questões que permeiam a profissão sobre a sua prática, afinal o que faz este profissional. Já na década de 90, faz Netto (1996) afirmar que a contemporaneidade vive a crise da “nova legitimidade”, em decorrência da disputa de papéis e do desenvolvimento de novas competências sóciopolíticas e teórico-instrumentais.

Considerando estes processos, Reis (2005) destaca dois movimentos inter-relacionados: a continuidade do processo de consolidação do projeto ético-político e as ameaças que o mesmo sofre diante das políticas neoliberais que repercutem no seio da categoria sob a forma de um neoconservadorismo profissional.

Assim, coloca-se diante do Serviço Social uma nova questão: a ascensão do capitalismo e suas práticas neoliberais, que fazem avançar as desigualdades sociais, decorrentes das transformações ocorridas no mundo do trabalho, expressas pelo alto índice de desemprego; flexibilização e terceirização das relações trabalhistas; e a fragilidade dos direitos trabalhistas<sup>9</sup>.

O ideário neoliberal além de culpabilizar os sujeitos, exige um trabalhador polivalente, já que o mercado de trabalho torna-se cada vez mais exigente e por consequência excludente e discriminatório. Essas mudanças são acompanhadas de um profundo enxugamento do aparelho estatal e do repasse para a sociedade civil de suas responsabilidades.

Nessa dinâmica observam-se de um lado os avanços significativos no âmbito profissional na garantia de direitos sociais e, por outro a realidade adversa

---

<sup>7</sup> A respeito do mercado de trabalho do Serviço Social, vide Rose Mary Souza Serra. O Serviço Social e seus empregadores. O mercado de trabalho nos órgãos públicos, empresas e entidades sem fins lucrativos no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, 1998.

<sup>8</sup> Período da primeira edição do livro “Relações Sociais e Serviço Social no Brasil – esboço de uma interpretação histórico-metodológica”, em 1982.

<sup>9</sup> Para aprofundar essa discussão vide Ricardo Antunes. Adeus ao Trabalho Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

e contrastante, onde a conjuntura neoliberal impedia a consolidação dos direitos conquistados na Constituição de 88.

Essa conjuntura política repercute no campo da Assistência Social, especialmente no interior da categoria profissional dos Assistentes Sociais e traz novas indagações e desafios. (Raichelis, 2000).

A partir desta disputa de projetos societários, a categoria mobiliza-se com o objetivo de articular estratégias de resistência e enfrentamento ao projeto neoliberal, o que culminou no conjunto de propostas elaboradas no VIII CBAS (Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais), ocorrido na Bahia em 1995.

Vimos o público, neste 8º CBAS manifestar nosso repúdio à política do governo FHC no que diz respeito ao desmonte da seguridade social garantida na Constituição de 88 e fruto das conquistas legítimas dos movimentos populares, sindicais e de profissionais comprometidos com a defesa dos direitos sociais.

Em particular denunciemos o caráter autoritário de explícita negação à universalização dos direitos sociais do Programa Comunidade Solidária. Repudiamos, ainda, a continuidade da prática do primeiro damismo. (...) Salvador, 6 de Julho de 1995 (CFESS, 1996).

O conjunto CFESS/CRESS, pautado na estratégia de luta pela democratização das Políticas Sociais Públicas, estimulou a presença dos profissionais nos Conselhos em níveis: Federal, Estadual e Municipal e intensificou politicamente a militância nos Fóruns de Políticas Públicas, nos Movimentos Populares e nas entidades de outras categorias.

Essa realidade propunha ao profissional de Serviço Social novos desafios, que deviam ser enfrentados no cotidiano de sua prática profissional. Além das exigências do próprio mercado de trabalho de um profissional mais qualificado, capaz de dar respostas às novas demandas da sociedade brasileira, também se faz necessário um profissional comprometido com os princípios de democracia, equidade, justiça social e garantia dos direitos civis, políticos e sociais da população excluída.

A categoria enfrentava um outro desafio, a qualificação teórico-política dos profissionais, por essa razão o conjunto CFESS/CRESS buscou sustentar esforços que viabilizassem atividades de qualificação profissional. Neste sentido, organizaram-se inúmeras oficinas temáticas, mini-cursos que tinham como objetivo instrumentalizar este profissional para um cenário adverso.

A partir destas estratégias, associadas ao processo de descentralização das políticas públicas, surgem novos canais de participação da sociedade civil organizada. Canais que incidem na formulação, gestão e controle das políticas sociais, principalmente em nível municipal, o que por sua vez amplia as possibilidades de trabalho para o Assistente Social.

Assim, notam-se novas áreas de atuação, colocando ao Assistente Social o desafio de buscar um constante aprimoramento e especialização dos instrumentos utilizados para qualificar a prática e conquistar o seu espaço nesse novo cenário. Isso exige um profissional competente, qualificado e preparado para intervir nas novas expressões da questão social, que redimensione sua prática às novas demandas existentes, sendo capaz de decifrar o cotidiano, com competência crítica e propositiva. Um profissional que não se limite ao papel de executor, mas que tenha uma prática interventiva sob a ótica da totalidade e que busque analisar e pesquisar para intervir no cotidiano.

A efetivação dos rumos éticos e políticos da prática profissional dos Assistentes Sociais no contexto contemporâneo, a defesa dos princípios éticos no seu cotidiano, além de evitar que se transformem em indicativos abstratos e descolados do processo social, configuram-se como desafio à profissão. (Iamamoto, 1998)

A prática dos Assistentes Sociais quando orientada por um projeto ético-político e profissional que aponte em princípios fundamentais e o compromisso com os interesses dos segmentos populares, viabiliza o protagonismo do Serviço Social na luta pela ampliação e consolidação da cidadania, e conseqüentemente pela garantia dos direitos civis, políticos e sociais, e acima de tudo, seu compromisso com a democracia.

Este projeto defende a equidade, a universalização do acesso aos bens e serviços referentes aos programas e políticas sociais, o qual garante o desenvolvimento de ações democráticas, principalmente porque este projeto vincula-se a um projeto societário que prima por justiça social e igualdade, ou seja, uma nova ordem social.

Ao considerar que a realidade não é estática, que não está devidamente explicada, nem explorada, não pode ser vista como verdade acabada, o Serviço Social utiliza-se de prática orientada por um projeto ético-político profissional, que prima pela defesa da universalidade e democratização do acesso.

Entretanto, Netto (1999:106) ressalta que apesar do projeto da profissão ter conquistado hegemonia em início dos anos 90, não suprimiu as tendências conservadoras e neoconservadoras no interior da profissão que registra a existência e concorrência de projetos distintos.

Assim, um dos maiores desafios do Assistente Social na contemporaneidade está no desenvolvimento de sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos. a partir das demandas emergentes no cotidiano, e para responder a tal exigência, exige-se que o profissional que tenha competência para vislumbrar novas alternativas de trabalho nesse momento de profundas alterações.

Este profissional precisa estar afinado com os processos sociais, nas dimensões macroscópicas como em seu cotidiano, para que assim, possa contribuir com os moldes dos rumos de sua história. Afinal, a conversão de possibilidade em realidade dependerá da capacidade de resposta profissional do Serviço Social àquela demanda (Netto, 1996:115).

Entretanto, as políticas sociais sob a orientação do programa neoliberal, são direcionadas na perspectiva de privatização, focalização e seletividade, contrariando o projeto ético-político da profissão construído a partir de uma trajetória de lutas travadas tanto dentro das relações de trabalho da sociedade capitalista brasileira, quanto no interior da categoria.

Analisando, portanto a trajetória da política social, e tendo em vista estes desafios, a Assistência Social torna-se um campo privilegiado para o exercício da prática do profissional de Serviço Social, mesmo que historicamente a Assistência não tivesse alcançado um estatuto de política pública.

Surge, no interior da categoria, a necessidade de construção de um novo perfil profissional, junto ao poder local<sup>10</sup>, considerando que a descentralização político-administrativa privilegia o “local” como ponto central das ações sociais e constitui uma das mais fortes posições do ideário ideológico-progressista, associada aos processos de democratização.

---

<sup>10</sup> Apoiamos estas análises a partir da concepção de poder local discutida por Dowbor (1999), que compreende o poder local como um sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, e ao mesmo tempo constitui-se numa unidade básica de organização social, a qual permite a tomada de decisões. A discussão sobre poder local emerge a partir do conjunto de transformações ocorridas da sociedade, que envolvem “a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas”. (1999:11)

A partir do reordenamento da Assistência Social, através dos princípios de descentralização e municipalização preconizados pela Constituição de 88 e regulamentados pela LOAS, os quais garantem a participação da população na formulação das políticas públicas, tornam o “local” um espaço privilegiado da atuação do Serviço Social, principalmente, porque demanda a construção de uma nova estratégia de gestão destas políticas.

Ao considerar que a efetivação deste processo está atrelada a ruptura das práticas políticas centralizadoras, cabe destacar que a organização das ações descentralizadas na Assistência Social, constitui um desafio dado o seu caráter altamente inovador, o que exige a construção de um novo perfil profissional, principalmente, porque é neste “local”, onde se expressa o déficit de uma cultura de direitos reclamáveis, persistindo a falta de democracia no que se refere à partilha de informações e a falta de organização política e social que fazem com que vários segmentos da sociedade permaneçam desarticulados e alheios aos processos de decisão coletiva.

Atualmente, o poder local é visto como dinamizador de mudanças sociais, tornando-se um espaço de gestão político-administrativo e não mais limitado a “sede das elites”. Neste processo, um desafio fundamental é o de ampliar esses canais de participação, considerando que as formas tradicionais não são suficientes para atender as novas demandas.

Em alguns municípios, os assistentes sociais passaram a desempenhar um papel importante na articulação e mobilização da sociedade civil, no processo de descentralização da política de assistência social e na organização dos conselhos municipais. A intervenção dos assistentes sociais destacou-se pela luta desenvolvida na área da assistência social, para que a mesma se afirmasse como política pública e direito do cidadão.

No âmbito da categoria de assistentes sociais de modo geral, a Assistência Social foi tradicionalmente considerada como atividade da esfera privada de parcela dos seus agentes, desenvolvida na intimidade do cotidiano que coloca frente a frente os portadores de carência – usuários dos serviços assistenciais – e os provedores das respostas (invariavelmente emergenciais e insuficientes) – os assistentes sociais –, num movimento ambíguo de afirmação, recusa, continuidade, ruptura da Assistência Social, diante da premência da necessidade e da precariedade das soluções. (Raichelis, 2000:20)

No interior do Serviço Social essa discussão intensifica-se, com o objetivo inicial de instrumentalizar a própria categoria, para que posteriormente pudessem orientar os usuários da Assistência Social na perspectiva de uma política de direitos. Além disso, não poderemos desconsiderar que a categoria mostrou-se atuante durante todo o processo de redemocratização, além da forte participação para regulamentação da LOAS.

Pois, como sinaliza Raichelis (2000) em fins de 80 já se revelava, ainda que de forma embrionária, no debate sobre a Assistência Social, a presença do Serviço Social no reconhecimento de sua prática nesse campo, como possibilidade de extensão de direitos.

O Assistente Social juntamente com outros profissionais e militantes da área, compõem um conjunto de sujeitos que se propõem a resgatar o significado da esfera pública democrática, para participar das políticas públicas, e assim contribuir para o fortalecimento de uma nova forma democrática de atuação.

No período pós-regulamentação da LOAS, quando os conselhos são instituídos, o Assistente Social se insere inicialmente nestes espaços na posição de conselheiros, e na maioria dos casos, como representante do poder público.

É indiscutível a presença significativa de Assistentes Sociais nos conselhos, em especial, nos conselhos municipais e estaduais de Assistência Social. Essa participação destes profissionais decorre da busca de novos espaços de intervenção e da construção do projeto ético-político da profissão (Netto, 1999; Gomes, 2000).

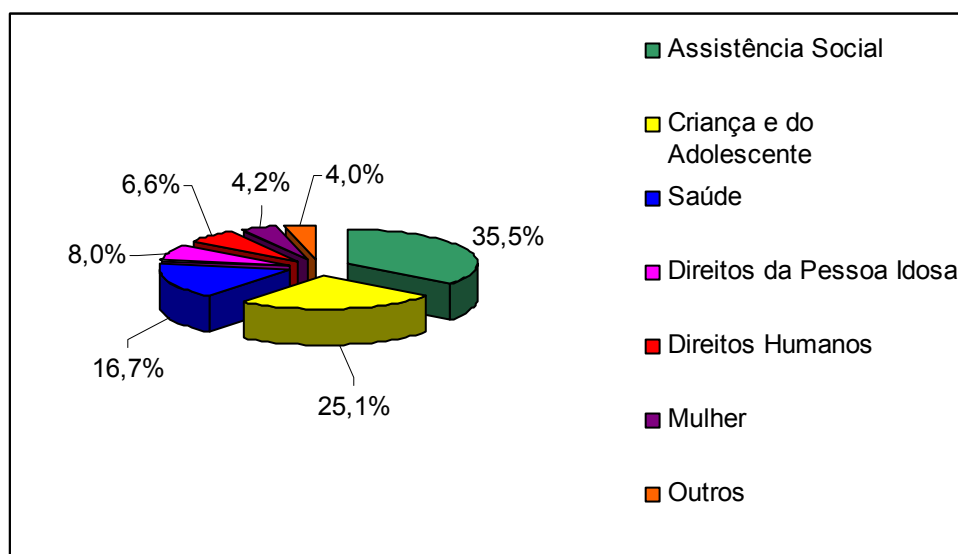
Para Ana Lígia Gomes (2000:166) os conselhos são considerados condutos formais de participação social institucionalmente reconhecido, com competências definidas em estatuto legal com o objetivo de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos. E ainda acrescenta que a presença do Serviço Social destaca-se particularmente nos Conselhos de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social, devido à estreita vinculação da profissão com estas áreas da política social no Brasil.

O que pode ser constatado a partir da pesquisa de âmbito nacional, realizada pelo CFESS (2004) ao traçar o perfil profissional do Assistente Social brasileiro, num universo de 1.049 Assistentes Sociais, onde 30% destes estão

vinculadas à área de Conselhos de Direitos e de Políticas, o que representa um quantitativo de 315 profissionais.

Dentre esses profissionais, é significativo a presença do Serviço Social nos Conselhos de Assistência Social, cerca de 35,45%, na área da Criança e do Adolescente representando 25,1%, e nos Conselhos de Saúde, com 16,7%, seguidos dos demais conselhos, conforme gráfico 3.

Gráfico 3 – Participação de Assistentes Sociais em Conselhos de Direitos e Políticas. (Amostra = 315)



Fonte: CFESS, 2004

A dissertação de Rodriane de Oliveira Souza (2001a) intitulada “*Serviço Social na Saúde: Contribuições Políticas e Profissionais ao Exercício do Controle Social*”, pode ser considerado um trabalho pioneiro sobre a inserção dos Assistentes Sociais nos Conselhos de Saúde no Estado do Rio de Janeiro.

A partir desta pesquisa, a autora identificou quatro condições de vinculação do Assistente Social junto aos Conselhos, como: *Conselheiros*, quando representam alguma entidade ou instituição; *Apoio Técnico e/ou Técnico Administrativo*, trata-se de um profissional que trabalha junto aos conselhos e que desenvolve ações de caráter técnico político ou técnico administrativo; *Assessores*, que são profissionais que desenvolvem ações de capacitação, técnica-política junto aos conselheiros; e por fim, os *Observadores*, que participam desses fóruns com o objetivo de se apropriarem da discussão travada no Conselho. Em

geral, são pesquisadores e/ou pessoas que reconhecem nos conselhos potencial de decisão acerca das políticas públicas e de democratização da informação. (Souza, 2001a:206) <sup>11</sup>.

De acordo com as análises de Souza (2001a) os profissionais de Serviço Social que desenvolvem ações de assessoria junto aos conselhos estão em sua maioria vinculados à Universidade<sup>12</sup>. Porém, a autora ressalta algumas experiências, ainda que pioneiras, onde os Assistentes Sociais estão vinculados ao poder público, como, por exemplo, do Conselho Estadual de Saúde de Alagoas, que possui uma Coordenação de Assessoria Técnica, composta por Assistentes Sociais, estagiárias de Serviço Social e um funcionário técnico administrativo.

No campo da Assistência, as atividades tornam-se imprescindíveis no âmbito das novas gestões, junto ao poder local, atuando nos mecanismos de controle social.

No que tange ao Serviço Social, a temática se constitui como uma nova demanda posta a este profissional, por isso se faz necessário o mergulho nesses novos espaços, que se afirmam enquanto campo de atuação do Assistente Social. Visto que este profissional se lança em defesa dos direitos e das políticas sociais públicas, engajando-se nos processos de mobilização e organização.

Dentre os novos espaços sócio-ocupacionais emergidos na contemporaneidade, destaca-se a inserção do Serviço Social nos Conselhos de Direitos e de Políticas, o que Ana Ligia Gomes (2000) considera como espaços desafiantes, visto que são capazes de potencializar experiências bem-sucedidas e ações afirmativas que dão visibilidade ao projeto hegemônico da profissão.

Ainda de acordo com a autora, constituem-se como espaços públicos democráticos e se configuram como uma nova demanda posta ao Assistente Social, além de serem espaços ricos para a intervenção do Serviço Social.

Conforme a análises de Berenice Couto (2000), que também discute a ação do Serviço Social, a inserção do Assistente Social como assessor volta-se para o fortalecimento dos conselheiros no exercício de sua função.

---

<sup>11</sup> Grifos meus.

<sup>12</sup> Entende-se por assessoria “(...) todo o trabalho que um profissional realiza em forma de acompanhamento ou monitoramento de outro ou grupo que executa determinadas atividades em uma ou várias organizações”. (Suzin e Almeida, 1999a:66).

Destacam-se como atividades desenvolvidas pelos Assistentes Sociais os cursos de capacitação para conselheiros, os esclarecimentos da pauta das reuniões e as próprias discussões que surgem no decorrer da mesma. O foco do trabalho guia-se pela premissa de que é necessário democratizar os espaços coletivos e criar condições para a disputa do projeto das políticas públicas. (Couto, 2000:208).

Marina Maciel Abreu (1999) admite que os Assistentes Sociais intervêm na dinâmica dos Conselhos mediante atuação como conselheiros, como militantes e assessores, e assim interferem nos processos de articulação, mobilização, fortalecimento e capacitação da sociedade civil para participação nos referidos espaços, e ainda na capacitação dos conselheiros de modo geral.

Esta reflexão reforça a considerar os conselhos como campos privilegiados para a atuação do Assistente Social, como “*locus* de fazer política”, o que contempla a dimensão política intrínseca ao exercício profissional.

### **3.2. Os Conselhos de Assistência Social: O cotidiano do Assistente Social nesse novo espaço sócio-ocupacional**

A partir desta exposição, nos cabe problematizar a prática dos Assistentes Sociais revelada na pesquisa, considerando os desafios e contradições, enfrentados na construção de cidadania, a partir de um espaço formado por diferentes grupos de interesses.

Neste contexto, é preciso ter claro que os interesses representados no interior do conselho não são homogêneos. Estão presentes interesses da rede privada, corporativos, clientelistas, das entidades sociais, das diferentes ONG's, dos usuários da assistência. Alguns defendem a política de assistência social distributiva e de qualidade, enquanto outros vão na direção contrária. (Correia, 2002:123).

Segundo Bravo (1998), o profissional de Serviço Social contribui para a gestão democrática das políticas sociais, utilizando como estratégias a democratização das informações; realização de encontros populares, e/ou pré-conferências; implantação ou rearticulação dos Conselhos Gestores, dentre outros. Porém, nas reflexões da autora, essas ações devem ser norteadas pelo projeto ético-político e profissional da categoria.

Este campo de atuação do Serviço Social não está imune às precárias condições de trabalho, pois esses espaços esbarram com a falta de recursos disponíveis para implementação de políticas. Segundo Bava (2001) outras dificuldades referem-se aos conselheiros que não possuem capacitação específica no que diz respeito à implementação, avaliação e acompanhamento das prestações de contas.

No entanto, as dificuldades apontadas pelo autor, constituem-se como desafios aos Assistentes Sociais, principalmente tratando-se de um profissional comprometido com um projeto ético-político calcado na defesa dos direitos humanos, na construção da cidadania e na ampliação de espaços democráticos.

Temos então, a política social como o foco central da atuação dos conselhos. Essas políticas sociais se materializam através de programas e projetos que irão minimizar os impactos da questão social.

O Serviço Social propõe assessorar tecnicamente os Conselhos no que se refere à Política de Assistência Social e as demais políticas de garantia de direitos, a fim de contribuir para o fortalecimento e ampliação de espaços de gestão participativa, tendo por objetivo ampliar e qualificar a participação dos conselheiros.

Essas indagações permitem ao Assistente Social “desmistificar” questões intrínsecas aos conselhos consideradas como técnicas, como a própria operacionalização da política de Assistência, que inclui o entendimento do planejamento e gestão da Assistência. Dentre as ações desenvolvidas pelo Assistente Social destaca-se a socialização da informação, a qual tem como função principal publicizar as ações e deliberações para que todos tenham conhecimento do que vem sendo realizado para garantia de nossos direitos, e instrumentos viabilizadores da democracia participativa.

Assim, acreditamos que a socialização das informações permite maior embasamento de suas atribuições enquanto conselheiros, tendo em vista que o mesmo possa agir de forma integrada e ter uma postura propositiva e crítica. Essa prática materializa-se através de cartilhas, folders, boletins informativos, ou ainda grupos de discussões, orientações e esclarecimentos nas reuniões dos conselhos e/ou comissões.

Outra frente de intervenção do Serviço Social consiste na capacitação e qualificação dos conselheiros através de Encontros, Seminários, abordando temas

referentes à política de assistência social e sua contextualização histórica. E mais recentemente o entendimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Tanto a socialização de informações, quanto a capacitação ou qualificação destes sujeitos lhes proporcionam uma “participação diferenciada”<sup>13</sup>, preocupada em construir alternativas de enfrentamento das injustiças e desigualdades.

Entretanto, a o discurso da participação, tornou-se corrente nas esferas governamentais e não governamentais, impregnado de interesses diversos, trazendo consigo um enorme conteúdo ideológico, podendo ser observado nas diversas práticas da sociedade sob diferentes sentidos e significados.

A participação tem sentido plural, por vezes permeada por aspectos desiguais, por isso, pensar a participação na atualidade, significa ultrapassar alguns desafios visto que a melhor farsa ainda é a “roupagem” da participação. Principalmente, porque o conceito possui inúmeras tipologias para classificar os diferentes graus de participação<sup>14</sup>.

A participação consubstancia-se assim, como uma estratégia pedagógica na organização da cultura, repercutindo de forma substantiva no Serviço Social, na medida em que responde a demandas profissionais em torno de seus objetivos históricos, que é o de contribuir na geração do ‘bem estar’ coletivo. (Abreu, 2004:54)

Embora a participação se constitua num processo complexo e contraditório, ainda sim, se configura como um elemento estratégico na luta pela hegemonia. Participar, é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo é dividir responsabilidades com a comunidade.(GOHN: 2001:19)

As Secretarias na área de Assistência Social, nos quais os conselhos estão vinculados do ponto de vista administrativo, criaram um espaço de inserção

<sup>13</sup> Esclarecemos que apoiamos as análises deste trabalho na perspectiva da participação democrática, mas precisamente conceito de participação cidadã, “lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e de uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado à definição de prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público”.(GOHN: 2001:57).

<sup>14</sup> Há distintas formas de se conceber a participação, algumas consideradas clássicas como as concepções: liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática que subsidiam outras interpretações. A respeito, vide Gonh (2001), Teixeira (2001).

técnica do Serviço Social com intuito de viabilizar a operacionalização dos Conselhos, na tentativa de superar os limites enfrentados pelos Conselhos, além de garantir a transversalidade da Política de Assistência.

A proposta de um canal permanente de interlocução, e suporte aos conselhos constitui-se como avanço à consolidação do controle social, principalmente se observarmos a realidade de outros conselhos, aos quais não foi disponibilizada infra-estrutura de assessoria permanente.

Em oposição, Bidarra (2004) aponta as experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo no Paraná, os quais possuem uma estrutura técnica e administrativa, que se tornaram espaços com uma relação de maior proximidade com a definição das Políticas Municipais de Assistência Social.

Considerando que as experiências aqui sinalizadas surgem pela iniciativa dos gestores, cabe questionarmos se esta vinculação interfere no cotidiano profissional dos Assistentes Sociais. Por isso, é preciso discutir se esta ambigüidade, principalmente por esses espaços exercerem um papel político fundamental nos processos de delineamento das características dessas políticas, além de se apresentarem como “instâncias facilitadoras” dos processos de formulação dessas Políticas.

Compartilhando com a visão de Bidarra, esses espaços se constituem como estratégia ora para prestar assessoria e ora capacitação, conseqüentemente criando condições para que os gestores se aproximarem, cada vez mais, dos conselheiros do segmento não-governamental, de técnicos e de outros representantes da sociedade civil que não compõem os conselhos.

As análises trazidas pela autora, nos remete ao processo de organização e implantação destas instâncias técnicas-administrativas, consideradas pelos gestores como “facilitadoras”, nos questionarmos até que ponto elas não exercem o papel de cooptação dos conselhos?

### 3.3

#### **O Serviço Social: Legitimidade e desafios na contemporaneidade**

Neste momento nosso foco de análise incide sobre a prática dos profissionais de Serviço Social junto aos Conselhos Municipais de Assistência

Social de Barbosa, Louveira, Mirante de Paranapanema, São José dos Pinhais em São Paulo; Mantena, em Minas Gerais; Niterói e Rio de Janeiro, no estado de Rio de Janeiro; Cascavel, Londrina e Toledo no Paraná; Blumenau e Urubici em Santa Catarina.

As equipes de trabalho dos conselhos surgem por uma iniciativa governamental para subsidiar os Conselhos de Assistência Social, pois segundo a visão oficial, estas instâncias de participação necessitavam de uma estrutura administrativa que sistematizasse suas atividades. Havendo, conseqüentemente, a necessidade de uma equipe técnica que assessorasse os conselheiros para o exercício de suas funções, o que acaba viabilizando a inserção de Assistentes Sociais na composição desta equipe.

Desta forma, os órgãos gestores justificam a implantação da equipe técnica como uma das estratégias de contribuir na efetivação do controle social e na construção de uma cultura democrática.

No município de Blumenau, as ações da Política de Assistência Social - PAS, estão organizadas conforme dispõe a Lei Orgânica de Assistência no seu artigo 6º “(...) *Em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência*”, pelo órgão responsável pela deliberação da PAS, o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e pelo órgão gestor, comando único, da PAS, que é a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS. Em 1995 foi criado o CMAS, mas não foi pensado numa assessoria, para as demandas de trabalhos a serem executadas, ou seja, foi organizada a instância política mas não a instância executiva. No decorrer do período entre 1995/1997 havia a discussão a favor da implantação de um setor que de fato contemplasse a lacuna desse setor. Na Reforma Administrativa em 1998, esta proposta foi contemplada criando-se a Divisão de Assessoria ao CMAS e Entidades Assistenciais - DACE. (Deschamps, 2001a) <sup>15</sup>

A Coordenadoria de Conselhos é um setor da Secretaria Municipal de Assistência Social de Niterói que tem como objetivo primordial oferecer apoio técnico e administrativo aos Conselhos Municipais vinculados à área social. Os conselhos são órgãos deliberativos de caráter paritário e autônomo, são espaços de controle social, onde a população tem a possibilidade de participar da elaboração das Políticas Públicas e da fiscalização ou controle das ações do Estado. (SMAS, 2003). <sup>16</sup>

<sup>15</sup> Grifos do autor.

<sup>16</sup> Trecho extraído do Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social de Niterói, 2003.

Com o desenvolvimento da pesquisa, podemos constatar as principais atribuições assumidas pelos profissionais de Serviço Social na composição da equipe de trabalho, relativa principalmente a sua função principal de assessorar técnica e administrativamente os Conselhos de Assistência Social<sup>17</sup>, assim identificadas:

#### 1. Subsidiar as ações administrativas dos Conselhos

Essas ações consistem em organizar as reuniões ordinárias e extraordinárias do CMAS e suas comissões, além de “secretariar os trabalhos” do conselho, o que inclui a elaboração e expedição de correspondências, preparação de pauta e convocação dos conselheiros para as reuniões, elaboração de atas, dentre outras atividades.

Associa-se assim a possibilidade de “melhor funcionamento dos conselhos”, para que o mesmo não esbarre no acúmulo das atividades administrativas, mesmo que essas sejam atribuições de competência do conselheiro que exerce a função de Secretário, definidas em Regimento Interno.

Não podemos esquecer que os conselheiros são representantes governamentais e não governamentais e não recebem remuneração para exercer tais funções e exercem suas funções de acordo com sua disponibilidade. Além disso, inúmeras são as atribuições no que se referem a monitorar, fiscalizar e avaliar a política de assistência social do município.

*“O município trabalha muitas vezes com prazos muito apertados, o que dificulta o aprofundamento de algumas discussões. Os conselheiros também possuem outros compromissos e fica difícil muitas vezes conciliar esta situação até porque o trabalho desenvolvido é gratuito”. (Assistente Social - CMAS / Cascavel).*

Essas atribuições implicam em prazos, a própria elaboração das atas constitui-se em uma das questões primordiais no processo de prestação de contas. As atas das reuniões são instrumentos que amparam juridicamente as resoluções tomadas pelo Conselho, pois nela registram-se todas as decisões, que as revelam como democráticas e transparentes.

---

<sup>17</sup> Algumas equipes assessoram outros conselhos, a exemplo de Blumenau, que assessoria o Conselho dos Direitos do Idoso; Mantena e Cascavel assessoram o CMDCA e Niterói que possui uma coordenação que inclui CMAS, CMDCA, CMDDPPD, COMAD, COMDDEPI e COMPETI.

O registro de toda e qualquer decisão tomada inclui desde a solicitação de inscrição de uma determinada instituição, alteração de conselheiros, até aprovação de programas e projetos, o que por sua vez incide no repasse de recursos financeiros dos Fundos de Assistência Social.

O ritmo de atividades, associado à exigência do cumprimento de prazos, no desenvolvimento de ações administrativas são incluídas no conjunto das atividades atribuídas aos profissionais de Serviço Social.

Nas experiências analisadas, constatou-se no Rio de Janeiro a existência formal do cargo de *Secretaria Executiva do Conselho*, exercida por um Assistente Social, que difere das atribuições de *Assessor Técnico* desempenhado por outro profissional de Serviço Social.<sup>18</sup>

Em Cascavel, a Secretaria Municipal de Ação Social cria em 1998 um setor específico denominado de “Secretaria Executiva dos Conselhos”, a ela subordinado, onde o Assistente Social também ocupa o cargo de *Secretaria Executiva*, mesmo que desempenhe outras funções, discutidas a seguir.

Mesmo que esta nomenclatura não apareça formalmente, identificamos outras situações em que todos os profissionais assessoram de alguma forma as atividades administrativas, a exemplo dos Assistentes Sociais de Blumenau, onde “*secretariar os trabalhos dos conselhos*” incluem organização das reuniões do CMAS; informar aos conselheiros sobre as reuniões; expedir correspondências; controlar as publicações de Resoluções no Boletim Oficial do Município e elaborar as atas das reuniões. (Deschamps, 2001a);

## 2. Criar estratégias de aproximação entre representantes governamentais e não governamentais;

As ambigüidades referentes à participação da sociedade na gestão das políticas sociais, neste caso na área da Assistência Social, que possui um traço histórico marcado pela troca de favores, e de descrédito governamental, são reproduzidos nas práticas dos conselhos.

Analisando a relação entre conselheiros governamentais e não-governamentais no CMAS-RJ, Oliveira (2004), destaca que a articulação entre

---

<sup>18</sup> A equipe técnica do CMAS-RJ é composta por três Assistentes Sociais, sendo duas na função de Assessor Técnico e uma na função de Secretaria Executiva.

esses dois segmentos é permeada por rivalidades, que segundo a autora escondem conflitos pela própria concepção de democracia. Suas análises ressaltam ainda que o “espírito de conjunto” muitas vezes esconde acordos aos quais são levados grupos e instituições até hostis entre si, frente à ameaça de perda de recursos e/ou de financiamentos.

*“Persiste ainda a idéia de posse do poder, onde os diferentes atores buscam os favores dos senhores, colocando no centro da esfera pública não o interesse coletivo, mas o individual e no máximo corporativo. O tom de súplica, a idéia de favor e não do direito, na relação entre Estado e sociedade civil, ainda é presente”* (Assistente Social - CMAS / Rio de Janeiro).

Um espaço de tomada de decisões, e ao mesmo tempo espaço de negociação e de influência sobre a tomada de decisões do poder público pelos partícipes do processo. (Santos Jr., 2004), torna-se uma “arena de negociação”, e quando não realizada a pactuação de interesses tornam-se também “espaços de conflito”.

A pesquisa realizada por Oliveira (2004) revela que o setor não-governamental se caracteriza predominantemente por uma ação individualizada e corporativa, voltada para interesses particulares e pontuais. Enquanto, a representação governamental é exercida em muitas ocasiões de forma controladora, no sentido de cercear a participação, quer da sociedade civil quer de alguns representantes governamentais, para garantir que tudo ocorra dentro de “certos limites”, que não comprometam as regras estabelecidas e a situação vigente.

A partir da disputa entre esses representantes cria-se a estratégia de viabilizar a interlocução entre eles. Afinal, a possibilidade desta mediação encontra-se num ator externo ao Conselho e ao mesmo tempo vinculado ao órgão gestor. Segundo as informações recolhidas na pesquisa, a exceção parece ser dos funcionários da Secretaria Municipal de Assistência do Rio de Janeiro, em geral, e dos assistentes sociais em particular, mais capazes de se articular organicamente e de contribuir de forma qualificada para o enfrentamento dos desafios conforme depoimentos dos conselheiros em geral. (Oliveira, 2004)

O que também fora sinalizado nas análises realizadas por Bidarra (2004), onde Secretaria Executiva e Departamento Técnico foram decisivos para difundir entre os conselheiros os processos de capacitação e de assessoria. O que possibilitou a aproximação entre as instâncias governamentais e não governamentais, o que contribui para uma relação mais “amistosa” entre os responsáveis pela execução da política de Assessoria Social, que também pode ser verificado na Coordenadoria dos Conselhos de Niterói, onde a equipe técnica atua inicialmente na mediação entre representantes governamentais e não governamentais.

Se por um lado, o Assistente Social é chamado para exercer a mediação de conflitos, o que Nogueira (1998) qualifica como “profissionais da articulação”, aqueles capazes de operar na tênue fronteira entre a técnica e a política. Por outro lado, são identificados pelos representantes da sociedade civil como uma extensão da representação governamental, conforme o trecho abaixo demonstra o receio de cooptação:

*“Como profissionais não temos em geral muito reconhecimento junto aos conselheiros, pois os mesmos resistem em aceitar que o conhecimento emitido é profissional, e não meramente uma postura de interpretação empírica ou partidária.”* (Assistente Social - CMAS / Cascavel)

Observa-se aqui a reprodução de uma ambigüidade intrínseca a gênese da profissão. Ambigüidade esta, que pôde ser verificada na pesquisa como um dos limites enfrentados por estes profissionais, mais presente ainda no início de suas atividades, quando os conselheiros limitam-se a identificar estes profissionais como representantes dos gestores da Assistência Social, identificando-os como “rivals”, ou como defensores dos interesses deste segmento, independente de sua prática, supostamente, estar orientada por um projeto ético político e profissional que prima pela participação e democracia.

### 3. Apoiar a consolidação da Rede Socioassistencial Municipal

A partir da Lei Orgânica da Assistência Social, com a implantação de um modelo descentralizado de gestão, as entidades assistenciais e organizações de

assistência também são reconhecidas como parte integrante do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social<sup>19</sup>.

A LOAS, desta forma, traz novas questões referentes à gestão deste sistema, onde compete ao gestor municipal à organização e gestão da rede municipal de inclusão e de proteção social, cabendo aos Conselhos Municipais a responsabilidade pela inscrição de entidades e organizações de assistência social, e ainda, a supervisão das mesmas conforme estabelecido no Artigo 9º da referida lei.

A inscrição nos Conselhos Municipais é condição essencial para uma posterior inscrição da entidade no CNAS, o qual pode conceder o Atestado de Registro e, se for o caso, o certificado do reconhecimento de entidade de fins filantrópicos. Porém, a organização e fiscalização desta rede necessitam de uma estrutura que possa realizar tais funções.

Londrina tem avançado nesse sentido, na medida em que integra a Secretaria de Assistência Social a *Diretoria de Planejamento e Avaliação*, a qual possui o “Projeto de Assessoria às Entidades Assistenciais”, o que não ocorre com a maioria das experiências municipais. Este projeto tem como objetivo promover a articulação das ações desenvolvidas na área de assistência social, tanto pelo Poder Público, como pela sociedade civil, o que significa assessorar técnica e financeiramente 111 entidades de assistência social.

O mesmo ocorre em Blumenau, dando origem ao setor de *Apoio Técnico Administrativo e Financeiro às Entidades de Assistência Social e Assessoria aos Conselhos Municipais de Assistência Social e Idoso*, que possui o “Programa de Monitoramento e Avaliação”, assim as ações de monitoramento não se direcionem ao aspecto de cobrança com caráter punitivo, mas, à dimensão formativa, na qual a participação assume um papel decisivo (Deschamps, 2001b).

Os Assistentes Sociais destacam que o processo de monitoramento e avaliação da rede de serviços assistenciais da Prefeitura de Blumenau, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, vem anualmente sendo aperfeiçoado, pretendendo implementar o controle social sobre as ações financiadas com os

---

<sup>19</sup> A LOAS, no Art. 3º, estipula que as entidades e organizações de assistência social são “aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.”

recursos públicos, além de trazerem dados que permitam identificar e planejar ações nesta área.

Neste sentido, o Programa de Monitoramento e Avaliação para o ano 2000 foi apresentado e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e trouxe como meta monitorar 30% das ações financiadas pelos Fundos: Municipal e Nacional de Assistência Social no município.

Com o desenvolvimento da pesquisa, perceberam-se que as equipes compostas por um número maior de Assistentes Sociais, a princípio, poderia ser considerado como um fator positivo. Isto porque, constatamos que, de um modo geral, estes profissionais têm como uma de suas atribuições realizar avaliação técnica junto às instituições que solicitam registro no Conselho de Assistência e assim, passarem a integrar a rede socioassistencial do município.

Essa avaliação inclui a realização de visitas institucionais, que são realizadas pelos Assistentes Sociais qualificados como *Técnicos de Referência*, a exemplo do que ocorre no Rio de Janeiro<sup>20</sup>. A este profissional compete realizar a visita técnica às instituições com o objetivo de avaliar se a mesma se encontra em consonância com as diretrizes da LOAS.

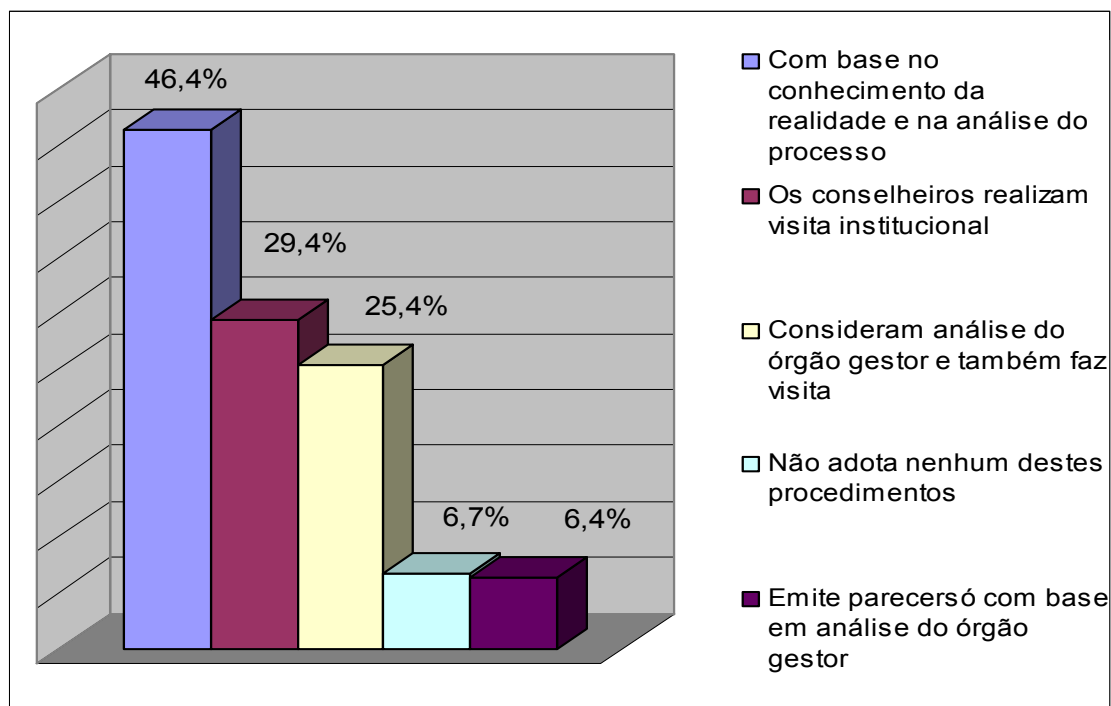
Após a visita, o profissional apresenta um relatório acompanhado de parecer favorável ou não, o qual será encaminhado ao conselho para apreciação. Cabe destacar que o parecer é submetido ao conselho para que seja aprovado ou não sua inscrição no respectivo órgão.

Contudo, as visitas institucionais não consistem em um procedimento regular no processo de inscrição de entidades nos Conselhos Municipais, segundo pesquisa realizada por Boschetti (2003a), cerca de 46,4% dos conselhos municipais, o que representa um quantitativo de 605 conselhos, dentre os 1.303 analisados, que conferem inscrição das instituições baseados no conhecimento da realidade, não incluem procedimentos técnicos, além da análise documental, e somente 29,4% dos conselhos municipais utilizam as visitas institucionais como principal procedimento para conferir a inscrição da instituição no conselho.

---

<sup>20</sup> A equipe de Técnicos de Referência totaliza vinte (20) Assistentes Sociais distribuídos em CRAS (Centro de Referencias de Assistência Social).

Gráfico 4 – Principal procedimento de emissão de parecer de inscrição no Conselho (CMAS = 1.303)



Fonte: Boschetti, 2003a

A rede de assistência social dos municípios também inclui as instituições que ainda não se habilitaram para a gestão municipal, ou seja, que não possuem inscrição no conselho municipal. Este estudo mostrou que todos os Assistentes Sociais orientam as instituições quanto ao processo de inscrição no respectivo conselho.

Dentre eles, destacamos as ações desenvolvidas pelos profissionais dos conselhos de Niterói, por elaborar e disponibilizar roteiros<sup>21</sup>, além de orientar separadamente as Instituições; e de Blumenau pela elaboração de manual para elaboração de projetos; organização de oficina para explicação do processo de elaboração de projetos para financiamento; além da experiência de Toledo, como descreve a fala abaixo:

<sup>21</sup> Os roteiros incluem: Identificação da Associação; Elaboração de Programas e Projetos Sociais, incluindo informações complementares para elaboração do projeto e Plano de Ação contendo as atividades programadas para o próximo ano; Relatório de Atividades Anual e Qualificação da Diretoria.

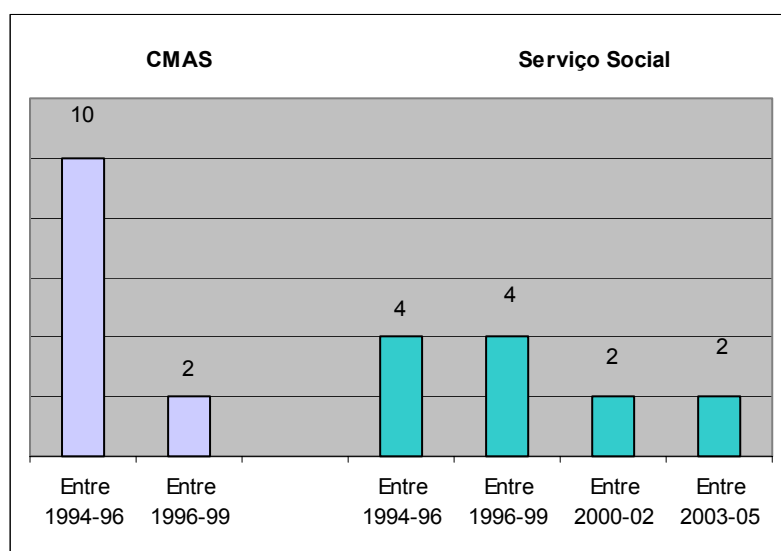
*...nós fizemos cursos de capacitação tanto com as Diretorias quanto com os Coordenadores que executavam os programas. Muitos saíram assustados, mas começaram a perceber o que significava administrar uma entidade e a luta contra a prática de sair com o 'pires na mão' (...). Montamos uma Cartilha com todas as informações [sobre prestação de contas], todas as bases legais e juntamos todas as entidades e fizemos um curso de capacitação do Município, do Departamento Técnico e do pessoal da Contabilidade (...), é interessante ver a chiadeira.*

*Na Cartilha fizemos um roteiro sobre projeto social, plano de aplicação financeira anual, o que pode ou não gastar, a forma de prestação de contas, como se deve apresentar as notas, os tipos de notas, à relação das pessoas que a entidade está atendendo, a documentação da entidade.*

*Nós instituímos a assessoria naquele período e até hoje funciona a assessoria integral. (Assistente Social - CMAS / Toledo).<sup>22</sup>*

Tanto a criação das equipes de trabalho dos Conselhos quanto à inserção do Serviço Social na composição desta equipe surge sempre por uma iniciativa governamental. Ao fazer um paralelo da criação dos conselhos nestes municípios com a inserção do Serviço Social podemos constatar que não correspondem ao mesmo período, conforme sinalizado no gráfico apresentado abaixo.

Gráfico 5 – Período de Criação dos CMAS em relação ao período de inserção do Serviço Social nos Conselhos



<sup>22</sup> Trechos extraídos de Bidarra (2004).

A pesquisa evidenciou que a criação de uma equipe técnica é qualificada pelos gestores estratégias definidas como “iniciativas inovadoras”, como avanço, ou como instâncias com maior proximidade com os Conselhos, e por isso consideradas “instâncias facilitadoras” entre o órgão gestor da Assistência Social e os conselhos, em especial, com os representantes da sociedade civil.

Apesar da existência de uma equipe de trabalho própria destes conselhos, com o desenvolvimento da pesquisa, percebeu-se que a permanência do Serviço Social nestes espaços não é assegurada legalmente em 9 (75%) das experiências analisadas, sendo regulamentada, somente em 3 (25%), através de portaria específica ou assegurada no próprio regimento interno do Conselho.

Entretanto, o amparo legal não assegura a permanência de Assistentes Sociais nesta equipe de trabalho. A fragilidade deste vínculo pode ser constatada, ao longo da pesquisa, mesmo que estes profissionais sejam servidores públicos com exceção dos municípios de Niterói e Mantena, que são prestadores de serviço e em Mirante do Paranapanema que possuem contrato temporário.

Quadro 2 – Vínculo empregatício dos Assistentes Sociais

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Servidor Público            | 9 |
| Prestadores de Serviço      | 2 |
| Possuem Contrato Temporário | 1 |

O que pode ser observado nas seguintes falas.

*...Não existe nada que legalmente determine que os trabalhos do Conselho sejam coordenados ou assessorados por um Assistente Social, portanto, esta situação pode ser temporária...* (Assistente Social – CMAS / Cascavel)

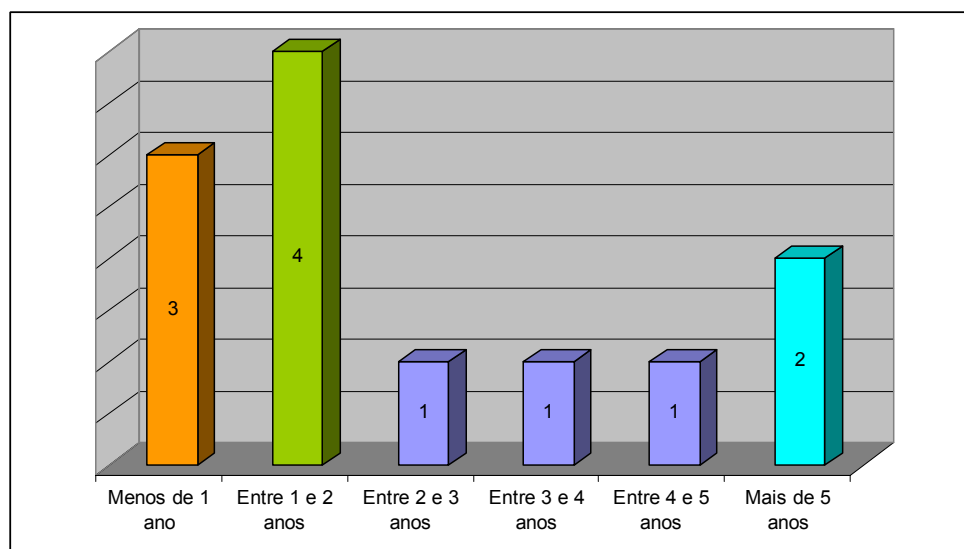
*...Difícil enfrentar as dificuldades diante de uma conjuntura na qual foi extinto o cargo que os Assistentes Sociais ocuparam junto aos conselhos, como Técnicos de Referência...* (Assistente Social – CMAS / Rio de Janeiro).

A rotatividade da equipe técnica é indicada como um dos entraves para a efetivação de uma prática que acompanhe toda a dinâmica destes conselhos. Ou seja, para acompanhar uma gestão do Conselho de Assistência, é preciso que o técnico esteja presente desde a preparação e realização das conferências municipais, no processo de escolha de conselheiros da sociedade civil e na

indicação dos conselheiros governamentais, até o próximo processo de escolha de conselheiros.

Mesmo que a pesquisa demonstre que a inserção do Serviço Social tenha ocorrido tão logo a criação do conselho, a análise dos dados nos alerta para outro questionamento, que se refere à periodicidade da inserção deste Assistente Social nesta equipe, considerando significativo o número de profissionais que assessoram os conselhos e são substituídos no período de 1 a 2 anos, que somados aos Assistentes Sociais que estão há menos de 1 ano, o que totaliza 7 (sete) das experiências pesquisadas.

Gráfico 6 – Tempo de inserção do Assistente Social no Conselho



Se por um lado, o processo de escolha de conselheiros ocorre a cada dois anos, por outro, são poucos os técnicos que permanecem nestes espaços em períodos superiores há três anos, conforme pôde ser observado no gráfico acima.

Essa rotatividade implica na descontinuidade no monitoramento das ações pertinentes aos conselhos, a exemplo do acompanhamento das questões orçamentárias. A democratização do orçamento e a socialização de informação repercutem no processo de tomada de decisões, a exemplo da discussão orçamentária. O próprio ciclo orçamentário, considerado como “caixa preta” a ser compreendido pelos conselheiros sofre as consequências desta rotatividade. O que causa dificuldades na capacitação dos conselheiros, para que sejam capazes de propor ações que estejam pautadas nas diretrizes das conferências municipais,

estaduais e nacionais e ao mesmo tempo em consonância com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária destes municípios<sup>23</sup>.

Há de se questionar que este processo de retorno à chamada “estaca zero”, onde conselheiros e Assistentes Sociais permanecem em período reduzido, causa sérios prejuízos ao desenvolvimento dos conselhos, sendo sempre necessário resgatarem o significado da operacionalização da gestão da Assistência Social a cada alteração da equipe técnica e/ou conselheiros.

A pesquisa revela, portanto, um fato de extrema relevância, pois embora os Conselhos sejam instituídos legalmente e assim possam exercer sua principal função, a de propor, planejar e monitorar políticas públicas, confirma as observações de Gohn (2001) quando chama atenção para a defasagem entre o legal o e o real, ao declarar que por lei esses conselhos “devem ser espaços de tomadas de decisão”, mas essa mesma lei não lhes garante uma estrutura própria, nem ao menos suficiente.

De acordo com a autora, inúmeras são as indagações que se colocam frente ao papel dos conselhos gestores na gestão urbana, e aqui ressalto um de seus questionamentos: “Há adequação entre a estrutura dos conselhos e suas competências legais?”. Se por um lado à ausência de infra-estrutura torna-se um dos entraves para que os conselhos se constituam como um dos instrumentos de controle social, por outro lado, o Estado, ao prover tais condições para o desenvolvimento das atividades do conselho, incide diretamente na autonomia dos conselhos no processo de efetivação do controle social. Principalmente, por implicar num processo de “aparelhamento” dos conselhos pelo Estado, onde tem suas ações engessadas e policiadas.

Estes dados reforçam as considerações apresentadas na pesquisa realizada pelo IPPUR juntamente com a FASE nos Conselhos Municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém, onde foram entrevistados 1.540 conselheiros, em que dentre outros

---

<sup>23</sup> A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): define as metas e prioridades que orientam a elaboração da Lei Orçamentária; Lei Orçamentária (LO): define as obras e serviços separadamente pelos órgãos da Prefeitura (secretarias, fundações, empresas públicas etc) acompanhada da definição dos recursos (dotações) para cada uma das prioridades; e o Plano Plurianual (PPA): constitui-se no instrumento básico que detalha de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes (quantificando as obras e serviços) para um período de quatro anos, que se inicia no segundo ano do mandato e vai até o primeiro ano do mandato do próximo prefeito.

questionamentos, analisou a estrutura de funcionamento destes conselhos. De acordo com os conselheiros entrevistados, cerca de 30%, a qualificaram como uma estrutura “fraca ou inexistente”<sup>24</sup>.

Ainda a pesquisa, coordenada pela professora Ivanete Boschetti, ao avaliar os dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social, no que se refere à implantação dos Conselhos de Assistência Social em âmbito nacional, constatou que aproximadamente 68% dos conselheiros municipais consideram a equipe de trabalho “insuficiente”, um total de 980 conselhos municipais, num universo de 1.442. Este número aumenta em se tratando dos Conselhos Estaduais, em que o percentual atinge 89%, ou seja, 24 conselhos estaduais dos 27 analisados<sup>25</sup>.

A partir de nossas análises podemos observar que a criação desta equipe, sob a ótica dos gestores da Assistência Social, justifica-se pela perspectiva de atender as diretrizes da LOAS, sempre sinalizadas na perspectivas de sua construção como espaços democráticos, tido como avanços na reconstrução da cultura política com o objetivo de estimular e qualificar a ação dos conselheiros frente à política de Assistência Social.

Com base nestas experiências, foi possível constatar a existência da interlocução do projeto ético-político do Serviço Social, por este também se vincular a um projeto de uma nova sociedade, e os conselhos como espaços legítimos de participação popular e organização da sociedade civil, no sentido de execução do controle social sobre as políticas públicas.

Concomitantemente, também constatamos a prática de Assistentes Sociais pautadas num projeto conservador, priorizando ações pontuais e de caráter despolitizado na área de Assistência Social, marcadas por um viés burocrático, que reproduzem uma lógica tecnocrática, onde suas ações limitam-se ao aspecto administrativo dos conselhos.

Ao questionarmos os Assistentes Sociais quanto os Conselhos de Assistência Social se constituírem como novos espaços sócio-ocupacionais da profissão, a pesquisa reafirmou as posições discutidas por autores de Serviço

---

<sup>24</sup> Pesquisa coordenada por Orlando Alves Santos Jr., Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo, a respeito consulte Santos Jr (2004:43).

<sup>25</sup> Fonte: Boschetti (2003a).

Social, já sinalizados anteriormente<sup>26</sup>, que admitem que os conselhos são espaços desafiantes, tendo em vista uma nova demanda colocada à profissão.

Assim, os entrevistados foram unânimes ao qualificarem os conselhos como espaços privilegiados da prática profissional do Assistente Social, além disso, identificamos dois aspectos inter-relacionados, nos chama a atenção quanto à possibilidade dos conselhos serem qualificados como espaços significativos, a saber:

A) No âmbito da formação profissional:

As considerações das entrevistas remetem a dimensão formativa do profissional de Serviço Social como um condicionante de sua capacidade interventiva. A formação do Assistente Social possui um caráter generalista, que lhe permite desvelar as manifestações da questão social a partir de um referencial teórico e metodológico, direcionado à compreensão dos processos na perspectiva de totalidade.

Mediante essa formação, o Assistente Social, além de reconhecer e analisar as demandas institucionais e sociais para planejar e elaborar respostas condizentes com essas demandas, o que faz deste um profissional capaz de empregar conhecimentos e habilidades acumulados.

*“Permite a consolidação das atribuições relacionadas a formulação, planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas e por outro porque a nossa formação possibilita um maior direcionamento para o Conselho desempenhar seu real papel de órgão de controle social”. (Assistente Social – CMAS / Niterói).*

*“Temos a oportunidade de enriquecer a discussão em torno da Política de Assistência Social, a partir de pontos de vistas diversificados, e construir coletivamente estratégias que possam garantir a eficácia das iniciativas dos Conselhos”. (Assistente Social – CMAS / Mantena).*

A nossa formação nos proporciona um potencial técnico referente às políticas sociais, tanto a Política de Assistência Social como as demais, o que pode ser evidenciado nos relatos de Assistentes Sociais do Rio de Janeiro e de

---

<sup>26</sup>Abreu (1999); Bravo (1998, 2001, 2002); Couto (2000); Gomes (2000); Souza (2001a).

Barbosa respectivamente, que se complementam: “*Detemos importantes reflexões sobre a Assistência Social*”, enquanto outra reafirma a necessidade de defender os princípios estabelecidos na LOAS, visto que a inserção do Serviço Social nos conselhos pode ser utilizada “*Como forma de perpetuar a LOAS, agora complementada com o SUAS*”. Afinal, estes profissionais necessitam ter um conhecimento aprofundado sobre:

Municipalização das políticas sociais (orçamento público, e dos projetos sociais, financiamento, elaboração de planos municipais, custo – benefício, normais éticas que devem ser observadas no trato das questões sociais, entre outras.); agências financiadoras de programas sociais; manuseio e elaboração de informações que possibilitem a construção de diagnósticos precisos e objetivos sobre a realidade local, através de pesquisas; avaliação de programas e projetos sociais financiados ou a serem financiados (...) (Deschamps, 2001a).

Entretanto, não se trata aqui somente de um embasamento técnico, mas, da defesa de profissionais que primem pela Assistência Social, enquanto Política Pública e de caráter universal, pois apesar de quase doze anos de existência da LOAS, ainda permanece o desafio de constituir-la enquanto um política de direito, que ultrapasse a cultura da benemerência e do favor, tão enraizados na sociedade brasileira.

#### B) Pela afirmação da dimensão ético político profissional:

Os valores éticos que referendam a profissão evidenciam valores emancipatórios, e além dos limites de uma profissão e, portanto, construído a partir de uma trajetória de lutas travadas tanto dentro das relações de trabalho da sociedade capitalista brasileira, como um projeto que luta por uma nova ordem social.

Os profissionais de Serviço Social se propõem a atuar num sentido de operacionalizar, elaborar e executar serviços sociais voltados para a questão social e suas refrações, visando garantir e ampliar os direitos sociais de forma a fortalecer a classe trabalhadora.

A dimensão política deste projeto se evidencia através de seu direcionamento a favor da igualdade e da justiça social buscando a

universalização do acesso aos bens e serviços e a garantia dos direitos civis, políticos e sociais como condições indispensáveis para a ampliação e consolidação da cidadania.

Com o desenvolvimento da pesquisa, os relatos foram unânimes em ressaltar o protagonismo do Serviço Social, enquanto trabalhadores do campo da assistência social, comprometidos com um projeto ético-político que se propõe a buscar possibilidades para o enfrentamento da questão social. Além de vincular sua prática às organizações populares e políticas, fortalecendo o caráter público da Política de Assistência social, posicionando-se ao lado da classe trabalhadora, comprometendo-se com a efetivação e ampliação de seus direitos.

*“O assistente social é profissional extremamente necessário para que os conselheiros consigam entender o seu trabalho, aprender conjuntamente a trabalhar pela sua comunidade. Entendo o profissional de serviço social como sendo o promotor e direcionador das discussões, aquele que vai promover o entendimento das várias políticas e impulsionar a reflexão sobre temas de relevância na área da Assistência Social”.* (Assistente Social – CMAS /Urubici)

*“Porque através das nossas ações técnicas podemos atingir a comunidade para transformar a realidade presente e do entendimento do nosso papel enquanto cidadão”.* (Assistente Social – CMAS / São José dos Pinhais)

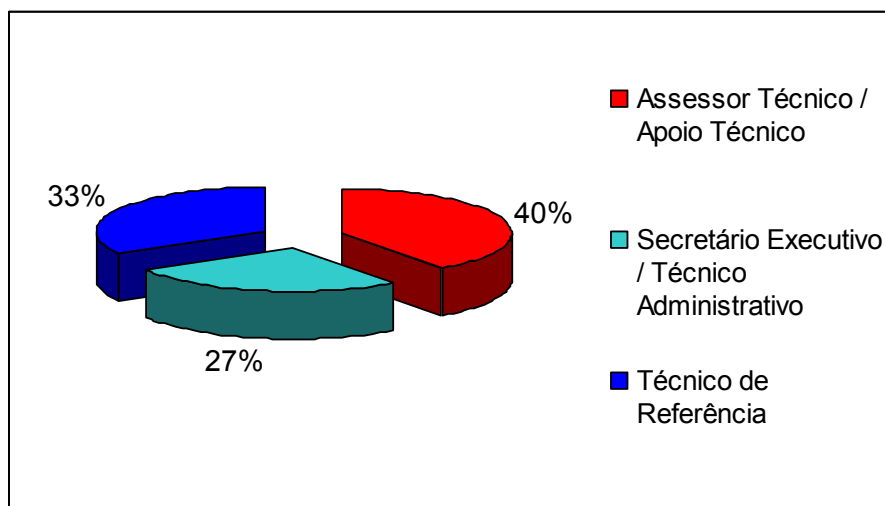
Por isso, se torna imprescindível um profissional que possua uma capacidade crítica e reflexiva, além de articulação política para proceder a encaminhamentos técnico-operacionais e a capacidade para mobilização, organização da sociedade civil e o fortalecimento dos sujeitos.

Com o objetivo de analisar a prática dos Assistentes Sociais nos Conselhos Municipais de Assistência Social e qual tem sido a contribuição do Serviço Social nestes espaços na perspectiva de fortalecimento dos sujeitos, através de uma prática pedagógica, a pesquisa nos possibilitou identificar que os Assistentes Sociais que compõem as equipes técnica dos conselhos, possuem cargos e competências diferenciadas.

A partir da coleta e análise de dados, estabelecemos como critério a nomenclatura dos cargos ocupados, concomitantemente às atividades

desenvolvidas por esses profissionais, desta forma a pesquisa verificou três distintas vinculações destes profissionais junto aos conselhos, assim distribuídos:

Gráfico 7 – Vinculação dos Assistentes Sociais nos conselhos analisados<sup>27</sup>.



Podemos constatar que os *Assessores Técnicos* ou *Apoios Técnicos*, estão presentes em seis das experiências analisadas, o que representa 40% deste universo. Trata-se de profissionais que atuam junto aos conselhos, desenvolvendo ações de caráter técnico político, assessorando tecnicamente as questões que permeiam a Política de Assistência Social.

Com objetivo de divulgar a Política Municipal de Assistência Social, o Serviço Social participa de eventos, palestras, aulas, reuniões de grupos da comunidade e entidades quando solicitado; utiliza a imprensa falada, escrita e televisada; elabora textos, trabalhos para congressos, conferências e seminários; elabora folders.

Com objetivo de criar condições para constante capacitação para conselheiros e trabalhadores da Assistência Social, realizam oficinas temáticas organizadas, cursos e participa de fóruns e semana do Serviço Social. (Deschamps, 2001a).

Sua prática fomenta a participação dos conselheiros de forma crítica e reflexiva, e para isso elabora e executa programas de capacitação dos conselheiros

<sup>27</sup> Cabe ressaltar que dentre as doze experiências analisadas, o Conselho do Rio de Janeiro possui uma estrutura, composta por três Assistentes Sociais, sendo duas na função de Assessor Técnico e uma na função de Secretaria Executiva, conforme sinalizado anteriormente, além de outros Assistentes Sociais que desempenham as funções de Técnico de Referência.

e dos demais membros da equipe de suporte ao conselho, além de organizar encontros e seminários e subsidiar as reuniões dos conselhos e comissões.

Também o Assistente Social atua como *Técnico Administrativo ou Secretário Executivo*, em quatro conselhos estudados, sendo responsável pelas atividades administrativas do conselho. As palavras de Deschamps (2001a), sucintamente descrevem as ações desenvolvidas por este profissional:

(...) organiza as reuniões do CMAS; informa os conselheiros sobre as reuniões, elabora, digita e expede correspondências a serem subscritas pelo presidente; mantém arquivos organizados das correspondências expedidas e recebidas do CMAS; controla as publicações de resoluções do Conselho, providencia lista de frequência dos conselheiros e de visitantes; controla a frequência dos conselheiros; elabora e digita as atas das reuniões<sup>28</sup>.

E por fim, os *Técnicos de Referência*, presentes em cinco das **experiências** analisadas. Aqui, os assistentes sociais, são profissionais que se responsabilizam pelo assessoramento à rede socioassistencial do município. Esta assessoria inclui tanto as instituições que compõem a rede como as que virão a compor.

Esses técnicos subsidiam as instituições ainda não inscritas, fornecendo-lhes orientações quanto aos processos de inscrição no Conselho. Também são responsáveis pela análise deste processo, realização de visitas institucionais e emissão de relatórios e pareceres, que serão apresentados ao conselho para apreciação e aprovação final.

No que se refere às instituições que já compõem a rede, estas são responsáveis pela emissão e renovação do atestado de funcionamento das instituições, o que por sua vez, requer nova visita institucional que possa comprovar seu funcionamento de acordo com os princípios estabelecidos pela LOAS.

Mesmo ocupando, formalmente, cargos distintos, podemos observar aspectos convergentes que se práticas semelhantes se traduzem em similaridade quanto aos limites enfrentados pelos Assistentes Sociais e às estratégias por eles utilizadas.

Os profissionais relataram que todos participam das reuniões do conselho, buscam a interlocução do Conselho com os Fóruns na área da

assistência Social, atuam na articulação entre o Conselho e Secretarias Municipais e outros órgãos afins, além de enfrentarem o desafio primordial de viabilizar a socialização das informações entre as diversas instâncias.

No que tange às dificuldades encontradas no seu exercício profissional, destacamos as relacionadas às instituições, aos conselheiros e ao órgão gestor, que são as mesmas identificadas pelos Assistentes Sociais que desempenham funções de Assessores Técnicos ou Apoios Técnicos; Técnico Administrativo ou Secretário Executivo, e pelos Técnicos de Referência.

No que se refere às instituições destacam-se o seu desconhecimento sobre Assistência Social, a qual *“é muitas vezes confundida com práticas assistencialistas, pelas instituições que vêm requerer registro no conselho”*. (Assistente Social – CMAS / Rio de Janeiro)

Um dos momentos de tensão sinalizados por estes profissionais diz respeito a solicitação de inscrição de instituições no conselho, em especial quando se referem à ausência dos conselheiros no momento da visita domiciliar. Pois, nos casos em que o parecer do Assistente Social não é favorável à inscrição da instituição, este necessita que o Conselho após apreciação também indefira a solicitação da inscrição.

Este se constitui num momento crucial de embate entre a equipe técnica e os conselheiros, e mais ainda entre os interesses particulares e coletivos. O que se torna evidente nas reuniões a partir dos relatos é a própria vinculação da instituição à figura de seu representante legal e não os serviços prestados pela instituição.

Desta forma, privilegia-se a Assistência sob a ótica do favor e da caridade, afinal esta instituição “ajuda nossa comunidade” e não sob a ótica de caráter universal na perspectiva de direitos.

Como sinalizamos anteriormente, os conselhos não são homogêneos visto que são permeados por interesses privados, e em alguns momentos, pelo desconhecimento sobre os critérios prescritos na LOAS que permitam que instituições sem fins lucrativos que prestem assistência integrem a rede do município.