



SERVIÇO SOCIAL:
Direitos Sociais e Competências Profissionais

O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático

Maria Inês Souza Bravo
Professora da Faculdade de Serviço Social da UERJ

O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático

Apresentação

Este texto tem por intencionalidade explicitar a contribuição dos assistentes sociais nas instâncias públicas de controle democrático, com destaque aos conselhos de políticas e de direitos.

Os assistentes sociais podem ter uma dupla inserção nesses espaços: uma essencialmente política, quando participam enquanto conselheiros, e outra que caracteriza um novo espaço sócio-ocupacional, quando desenvolvem ações de assessoria aos conselhos ou a alguns de seus segmentos (usuários, trabalhadores e poder público). Vai-se ressaltar, portanto, neste artigo, a segunda inserção em face das demandas colocadas na atual conjuntura.

Pensar o trabalho profissional dos assistentes sociais nessas instâncias supõe uma dupla dimensão: analisar o controle democrático no contexto macrossocietário, que vem alterando as políticas sociais com retração dos direitos sociais, e as respostas técnico-profissionais e ético-políticas dos agentes profissionais.

A temática é abordada em três itens. No primeiro, será caracterizada a importância das instâncias de controle democrático na atual conjuntura, tendo por referência a defesa da Seguridade Social e das demais políticas públicas na garantia dos direitos sociais. Serão ressaltados os principais desafios frente às mudanças efetivadas na relação Estado-sociedade, orientadas pelo neoliberalismo, traduzidas nas políticas de ajuste recomendadas pelos organismos multilaterais nos marcos do “Consenso de Washington”.

O segundo se deterá no trabalho do assistente social nesses espaços, considerado como uma nova demanda ao profissional. Vai-se refletir sobre as possibilidades do profissional de Serviço Social contribuir para o fortalecimento e organização política dos conselhos e/ou dos seus diversos segmentos com destaque para os usuários e trabalhadores através da defesa da democracia e dos direitos humanos e sociais. Nesta inserção, cabe ressaltar também a importância da articulação dos conselhos e/ou conselheiros com os movimentos sociais. Pretende-se colocar a relevância dessa temática para a intervenção profissional.

No terceiro item, procurar-se-á levantar algumas reflexões com relação à assessoria aos conselhos e movimentos sociais, bem como explicitar os desafios postos para a formação profissional e para o exercício da profissão de Serviço Social.

1 As Instâncias Públicas de Controle Democrático e os Desafios na Atual Conjuntura

A análise dos principais mecanismos de controle democrático, na atual conjuntura, exige uma reflexão entre o momento de sua proposição – anos 80 – e o da sua implementação – anos 90 – bem como das questões enfrentadas na atual conjuntura.

Destaca-se que esses mecanismos foram propostos num contexto de mobilização da sociedade civil, do processo Constituinte e promulgação da Constituição de 1988, que introduziu avanços que buscaram corrigir as históricas injustiças sociais acumuladas secularmente, mas incapaz de universalizar direitos tendo em vista a longa tradição de privatizar a coisa pública pelas classes dominantes.

Importantes dispositivos foram definidos com relação à descentralização do poder federal e a democratização das políticas no sentido da criação de um novo pacto federativo, sendo o município reconhecido como ente autônomo da federação, transferindo-se, para o âmbito local, novas competências e recursos públicos capazes de

fortalecer o **controle social**¹ e a **participação da sociedade civil**² nas decisões políticas. Essas concepções precisam ser qualificadas, pois ambas têm sido influenciadas por diferentes matrizes teóricas o que lhes atribui antagônicos conteúdos.

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

O controle social enquanto direito conquistado pela Constituição Federal de 1988, mais precisamente do princípio “participação popular”, pretende ampliar a democracia representativa para a democracia participativa, de base³. Estão previstas duas instâncias de participação nas políticas sociais: os *conselhos* e as *conferências*.

¹ Historicamente, a categoria **controle social** foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. É nessa acepção que quase sempre o controle social é usado na Sociologia, ou seja, no seu sentido coercitivo sobre a população. Entretanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais. Esta última concepção de controle social tem como marco o processo de redemocratização da sociedade brasileira com o aprofundamento do debate referente à democracia (BRAVO, 2001).

² A participação tem diversas concepções. Gohn (2001) destaca a liberal, autoritária e revolucionária/ radical. Carvalho (1995) apresenta três perspectivas de participação em saúde presentes na sociedade política brasileira: a participação comunitária, a participação popular e a participação social. Atualmente, tem-se destacado a participação cidadã coerente com a proposta do Banco Mundial (2000), ou seja, a participação da sociedade civil é necessária para “assegurar a prestação de serviços e a adoção de políticas sensíveis às necessidades dos pobres” (BIRD, 2000). Simionato (2006) ressalta que se tem apostado na perspectiva do voluntariado na mobilização da sociedade civil para assumir ações emergenciais que englobam diversas atividades como coleta e distribuição de alimentos, educação alimentar e nutricional, entre outros. A sociedade civil passa a ser compreendida como pólo de todas as virtudes, lócus de resolução de problemas e responsável por tarefas inerentes à esfera estatal. Esta concepção de participação vai à contramão da proposta gestada nos anos 1980.

³ A noção de democracia é analisada por diversos autores como um processo histórico e está relacionada à soberania popular. Nesta concepção, a **democracia representativa** é considerada uma vitória dos movimentos organizados da sociedade civil, entretanto, é percebida como uma vitória parcial, uma vez que na sociedade capitalista existe o domínio da classe capitalista, havendo um limite interno, pois as principais decisões econômicas são tomadas pelo poder privado. Para Ingraio (1980), a democracia precisa ser ampliada, havendo necessidade de democracia direta, de base, articulada à democracia representativa para se concretizar a democracia progressiva, ou seja, a democracia de massas. Netto (1990) considera que a **democracia de massas** – com ampla participação social – deve conjugar as instituições parlamentares e os sistemas partidários com uma rede de organizações de base: sindicatos, comissões de empresas, organizações profissionais e de bairro, movimentos sociais urbanos e rurais, democráticos.

Os *conselhos* são espaços paritários em que a sociedade civil (50%) e os prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos discutem, elaboram e fiscalizam as políticas sociais das diversas áreas: saúde, educação, assistência social, criança e adolescência, idoso, entre outras. São baseados na concepção de participação social, que tem sua base na universalização dos direitos, pautada por uma nova compreensão do caráter e papel do Estado (CARVALHO, 1995). A sua novidade é a ideia do controle exercido pela sociedade através da presença e da ação organizada de diversos segmentos. Os Conselhos devem ser visualizados como lócus do fazer político, como espaços contraditórios, orientados pela democracia participativa, tendo no horizonte a construção da democracia de massas. Os Conselhos nos três níveis: nacional, estaduais e municipais foram criados no início da década de 1990, após as Leis Orgânicas das diversas políticas sociais.

As *conferências* são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir as políticas sociais de cada esfera e propor diretrizes de ação. As deliberações das conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação das políticas e, portanto, influenciar as discussões travadas nos diversos conselhos.

Destaca-se, entretanto, que esses não são os únicos espaços de ação para o exercício do controle social apesar de, sem dúvida, serem mecanismos fundamentais, já que estão previstos em lei federal (BARROS, 1994, p. 35) ⁴.

Os mecanismos de controle democrático, entretanto, foram implementados a partir dos anos 1990, num cenário de regressão dos direitos sociais, de globalização e mundialização do capital, que tem na financeirização da economia um novo estágio de acumulação capitalista. As estratégias do grande capital passam a ser: acirrada crítica às

⁴ Existem outros mecanismos que também, se acionados, podem e devem ser entendidos enquanto instâncias de exercício do controle social, a saber: O Ministério Público, que é uma instituição essencial à função do Estado, incumbida na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ele se configuraria num “advogado da sociedade”. Os órgãos de defesa do consumidor, como o PROCON, que não só se dedica ao consumidor de bens e objetos, mas também prevê a proteção ao consumidor de serviços: as condições precárias de funcionamento das diversas instituições podem e devem ser notificadas ao PROCON (BARROS, 1994); os meios de comunicação oficiais, apesar da dificuldade de acesso e os alternativos; os Conselhos de profissionais, em que é possível que qualquer pessoa denuncie um mau atendimento no conselho respectivo.

conquistas sociais da Constituição de 1988 – com destaque para a concepção de Seguridade Social – e a construção de uma cultura persuasiva para difundir e tornar seu projeto consensual e compartilhado⁵.

Na atual conjuntura brasileira, o debate das políticas sociais públicas tem privilegiado a focalização em oposição à universalização, enfatizando a despolitização e a tecnificação dos interesses sociais⁶. As forças majoritárias da sociedade brasileira precisam debater a opção política a ser tomada, pois a questão de fundo está relacionada aos valores em que a mesma se estruturará, ou seja, se em valores individualistas, como os da sociedade norte-americana, ou em valores – solidários, universalistas. Esta questão tem que ser politizada com os movimentos organizados e nos espaços públicos de controle democrático para que se fortaleça a concepção de Seguridade Social Pública. Essa não é uma tarefa fácil, pois vários impasses estão colocados, cabendo destacar a comunicação estabelecida com a sociedade brasileira; a fragilidade das lutas empreendidas pela sociedade civil em defesa das políticas públicas, seja nos espaços de controle democrático, como também em outras esferas e movimentos sociais organizados, bem como o papel desmobilizador dos governos na sua relação com a sociedade⁷.

⁵ Mota (1995) ressalta que esta cultura tem como eixo a crise e procura naturalizar a objetividade da ordem burguesa, tendo como base o novo conformismo social, visando o consentimento das classes subalternas a partir dos seguintes argumentos: a crise afeta toda a sociedade, desqualifica as posições antagônicas das classes, constroi um modo de integração passiva à ordem do capital, desmobilizando e despolitizando as lutas sociais e políticas. O projeto do grande capital tem como vetores privilegiados a defesa do processo de privatização e a constituição do cidadão consumidor.

⁶ Vianna (2001) destaca que três mitos sobre a política social têm sido plantados pela retórica neoliberal: o tecnicista, o naturalista e o maniqueísta. No primeiro, enfatizam-se a despolitização e a tecnificação dos interesses públicos. No segundo, naturalizam-se os processos sociais em curso na economia com a afirmação de que a seguridade social enfrenta, na atualidade, uma crise que é mundial, havendo o esgotamento das suas possibilidades. No terceiro, as soluções propostas são mutuamente excludentes, colocando a oposição entre o público e o privado e entre o universal e o focal.

⁷ Verifica-se que as entidades da sociedade civil têm substituído as lutas coletivas por lutas corporativas restritas a grupos de interesses. Essa concepção está de acordo com o ideário das classes dominantes, que têm como perspectiva a americanização da sociedade brasileira, neutralizando os processos de resistência com a utilização de estratégias persuasivas, obrigando os trabalhadores a uma prática política defensiva (VIANA, 1999). O projeto coletivo, cuja construção iniciou-se na década de 1980, tem sido questionado e substituído pelo projeto corporativo, que procura naturalizar a objetividade da ordem burguesa.

Na atualidade, com as condições objetivas explicitadas de fragilização das lutas coletivas, considera-se como uma estratégia importante o fortalecimento da organização popular, tais como os conselhos, conferências e movimentos sociais, tendo como um dos objetivos o questionamento da cultura política da crise gestada pelo grande capital. Assim, precisa-se ter conhecimento das principais questões que esses mecanismos de Controle Social da Sociedade sobre o Estado têm, como também, atentar para alguns desafios a serem enfrentados.

Diversos autores têm abordado esses espaços, tanto no Serviço Social como nas outras áreas do conhecimento, ressaltando seus limites e possibilidades. Várias pesquisas também têm sido realizadas em diversas áreas das políticas sociais⁸.

Os conselhos têm sido objeto de estudo entre setores liberais e da esquerda com diferentes matizes. Pelos liberais, eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e pela esquerda como vias ou possibilidades de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder. Ressalta-se que os conselhos podem ser espaços de fortalecimento da gestão democrática, mas podem, também, ser transformados em estruturas burocráticas de aprovação de políticas sociais ou, ainda, em instrumentos que amenizam os conflitos (GOHN, 2001).

Coutinho (1992) ressalta que é somente por meio da articulação entre mecanismos de representação indireta com os organismos populares de democracia de base que os elementos de uma nova concepção de democracia e cidadania podem surgir e tomar corpo. Considera que é a partir dessa articulação que as classes subalternas podem participar ativamente do poder político, influenciando nas decisões, havendo a possibilidade de construção do predomínio da vontade geral e a conservação do pluralismo.

⁸ Destacam-se apenas alguns autores: Raichelis (1998), na Assistência Social; Bravo (2001 e 2006), Carvalho (1995), Correia (2000 e 2005) e Cortes (1998) na Saúde.

Os conselhos estão na contramão de um processo histórico conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública. Tatagiba (2002) ressalta que o fortalecimento de práticas profundamente antidemocráticas de resolução dos conflitos pode levar os conselhos a reforçarem ações de desresponsabilização do Estado.

Bravo (2001 e 2006) ressalta que os conselhos não podem ser nem super valorizados, nem subvalorizados, apontando como dificuldades: o desrespeito do poder público pelas deliberações dos conselhos e conferências; o não cumprimento das leis que regulamentam o seu funcionamento; a burocratização das ações e dinâmica dos conselhos que não viabilizam a participação dos representantes; a não divulgação prévia da pauta das reuniões; a infraestrutura precária; a ausência de definição orçamentária; a falta de conhecimento da sociedade civil organizada sobre os conselhos; a ausência de articulação mais efetiva dos conselheiros com suas bases; a dificuldade dos conselheiros interferirem na dinâmica dos conselhos; a chantagem institucional do Poder Executivo, alegando que, caso as propostas apresentadas sejam questionadas pelos conselheiros, irá trazer prejuízos para a população; a ausência de soluções jurídicas mais ágeis quanto à necessidade de se defrontar com o executivo; a contribuição ainda incipiente dos conselhos para a democratização da esfera pública. A autora, entretanto, também vai salientar seus aspectos positivos.

Os conselhos podem ser espaços de legitimação do poder dominante e de cooptação dos movimentos sociais ou se constituir em mecanismos de participação e controle social na perspectiva de ampliação da democracia direta (CORREIA, 2005).

Cortes (1998) apresenta como determinantes que influenciam o caráter da participação social nos conselhos: as mudanças recentes na estrutura institucional do sistema brasileiro de saúde; a organização dos movimentos sociais e sindical na cidade; a aliança entre trabalhadores e lideranças populares ou sindicais; as posições dos gestores municipais sobre a participação dos usuários no sistema e a dinâmica de funcionamento dos conselhos.

Campos e Maciel (1997) ressaltam como fundamental a eleição das entidades representativas dos segmentos dos usuários. A escolha dessas entidades nem sempre tem levado em consideração critérios como tradição política, base de sustentação, interesses representados, organização e dinâmica de funcionamento. A inobservância a esses critérios tem incentivado a participação elitista, burocrática e os representantes têm atuado de forma pessoal, subjetiva e arbitrária, não debatendo com as bases de sua entidade as temáticas tratadas nos conselhos⁹.

Tendo por referência as análises desses espaços de controle democrático na atual conjuntura, considera-se, entretanto, que eles são importantes para a democratização do espaço público e para a mudança da cultura política presente ao longo da história brasileira, pautada no favor, no patrimonialismo, no clientelismo e populismo. Todas essas práticas não permitiram a criação de mecanismos de participação no processo de gestão das políticas sociais públicas diante do autoritarismo do Estado brasileiro.

Um aspecto importante de ser reforçado é a afirmação de Dagnino (2002), que considera como equívoco atribuir aos espaços de participação da sociedade o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da Sociedade. Eles têm que ser visualizados como uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica no país.

Os autores citados, quando ressaltam os limites, também têm levantado as possibilidades que vão depender do nível de organização da sociedade civil, bem como do investimento através de assessoria dos profissionais e/ou entidades. Esse aspecto será ressaltado no próximo item, ao referir-se à contribuição dos assistentes sociais para o fortalecimento do controle democrático.

⁹ Os autores citados e a nossa pesquisa também identificaram que a não observação de critérios para eleição das entidades tem limitado a participação de entidades representativas dos interesses dos trabalhadores, como por exemplo: as centrais sindicais, sindicatos, federação de mulheres, e favorecido a inserção de entidades não governamentais, entidades mais corporativas e prestadoras de serviços.

2 O Trabalho do Assistente Social nos Espaços de Controle Democrático

Enormes desafios estão postos para efetivar a participação social e o controle democrático nas políticas públicas na atual conjuntura.

A retomada dos pressupostos que marcaram as lutas sociais e que foram incorporados por diversas profissões, entre elas, a de Serviço Social é de fundamental importância na atualidade para combater as tendências de reforço do terceiro setor, de desresponsabilização do Estado e da participação cidadã.

A ampliação da esfera pública, o fortalecimento de instâncias democráticas e a garantia de direitos sociais são uns dos desafios postos para os profissionais que têm como referência um novo projeto societário. O Serviço Social nos seus diversos documentos legais que fundamentam o seu projeto ético-político¹⁰ ressalta a construção de uma nova ordem social, com igualdade, justiça social, universalização do acesso às políticas sociais, bem como a garantia dos direitos civis, políticos e sociais para todos. Os projetos profissionais, segundo Netto (1999), são indissociáveis dos projetos societários que lhes oferecem matrizes e valores e expressam um processo de luta pela hegemonia entre as forças sociais presentes na sociedade e na profissão.

Os profissionais de Serviço Social desde os anos 1980 – período marcante de releitura da profissão – incorporaram a temática dos movimentos sociais na formação profissional, nas pesquisas e na produção acadêmica. Entretanto, a articulação do debate com análises empíricas, e sua relação com o trabalho do Serviço Social, foi pequena, como identifica Durigueto (1996) em pesquisa realizada. A autora afirma que os profissionais de Serviço Social têm dificuldade de tomar sua inserção frente aos movimentos sociais como trabalho profissional. Essa questão também se expressa pela

¹⁰ Os principais são o Código de Ética dos Assistentes Sociais e a Lei que regulamenta a profissão (CFESS, 1993) e as diretrizes curriculares do Curso de Serviço Social (ABESS/CEDEPSS, 1996).

falta de reflexões sobre a influência das instituições assessoras na organização dos movimentos sociais (DURIGUETO, 1996, p. 145).

Nos anos 1990, o debate do Serviço Social se desloca para os espaços de controle democrático, perante o esvaziamento dos movimentos sociais e a implementação dos conselhos. Considera-se, entretanto, que os estudos e intervenções com relação a esses mecanismos precisam estar articulados ao debate relativo aos movimentos sociais.

Nesta direção, os profissionais adeptos do projeto ético-político da profissão precisam qualificar suas ações a fim de contribuir para a ampliação de uma cultura política crítica e democrática necessária ao efetivo controle democrático dos sujeitos coletivos, que buscam na arena pública – enquanto interlocutores e representantes dos interesses da maioria da população – defender a garantia dos direitos sociais, num cenário de regressão dos mesmos e de destruição das conquistas históricas dos trabalhadores.

A participação dos sujeitos, entretanto, só poderá ser exercida mediante amplo trabalho de capacitação para que ocorra uma intervenção qualificada e propositiva, no sentido de exigir direitos e exercer formas de pressão sobre o poder público. Nas frações de classe com baixo poder de organização, as dificuldades são ainda mais complexas. Para que o controle democrático se efetive, é necessário que os representantes da sociedade civil possam organizar-se institucionalmente e nas suas bases e que tenham consciência dos seus direitos e a quem reclamá-los. Reconhecem-se a necessidade e a importância da organização para a participação efetiva nas decisões públicas. O Estado aposta em manter o populismo regressivo, ou seja, a simpatia política difusa desse setor popular pauperizado e desorganizado (SIMIONATO, 2006).

É nesta tensão que os profissionais de Serviço Social podem atuar. É necessário ter a clareza que a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida a priori, porque são espaços de disputa. Podem abrigar experiências democráticas que

propiciem o aprendizado de um tipo de socialização, o partilhamento de poder e a intervenção em processos decisórios. Mas, podem, também, alimentar vícios populistas e clientelistas no trato da coisa pública (IAMAMOTO, 2002).

Iamamoto (2002) ressalta que é importante a ação dos assistentes sociais nos conselhos e nos movimentos sociais. Trata-se de reassumir o trabalho de base, de educação, de mobilização e organização popular, que parece ter sido submerso do debate teórico-profissional frente ao refluxo dos movimentos sociais. É necessária uma releitura crítica da tradição profissional do Serviço Social, reapropriando-se das conquistas e habilitações perdidas no tempo e, ao mesmo tempo, superando-as de modo a adequar a condução do trabalho profissional aos novos desafios do presente.

Souza (2001) estudou o material publicado nos anos 1990 sobre Controle Social na saúde, no âmbito do Serviço Social, bem como as comunicações apresentadas nos eventos nacionais da categoria. Seu trabalho, entretanto, apresenta algumas preocupações: são poucos os estudos referentes à assessoria e/ou ao trabalho profissional nesses espaços. Ressalta que os perfis dos profissionais que estão sistematizando esse debate são vinculados à universidade, ou seja, docentes, alunos de graduação e pós e profissionais engajados em projetos de extensão.

Correa (2005), em pesquisa realizada em 2000, com os assistentes sociais da Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas, identificou que as equipes técnicas dos setores que trabalham com controle social são compostas, em sua maioria, por assistentes sociais.

Ao comparar os resultados da pesquisa bibliográfica de Souza (2001), que foi nacional, com os de Correa (2003), que foi uma investigação empírica de caráter estadual, pode-se levantar como hipótese que os assistentes sociais têm se inserido, a partir dos anos 2000, em experiências de controle democrático, procurando desenvolver

um trabalho profissional, e não apenas como conselheiros. Entretanto, eles não estão sistematizando essas ações.

A análise da bibliografia publicada no Serviço Social, nos anos 2000, comprova essa hipótese. São poucos os autores que têm enfatizado o trabalho dos assistentes sociais nas instâncias de controle democrático, a saber: Gomes (2000), Bravo et al. (2001), Bravo e Souza (2002), Correia (2005), Bravo e Matos (2006) e Simionato (2006).

Gomes (2000) afirma que o assistente social deve ser um socializador de informações, desvelando com competência técnico-política as questões, propostas, armadilhas que aparecem nos conselhos. Os usuários só poderão ter participação qualificada, interferindo nas políticas se tiverem os instrumentos de análise da realidade. Quanto mais qualificada a participação dos sujeitos e politicamente comprometida com a transparência, mais visibilidade terá o exercício do controle social e mais amplo será o espaço público.

Bravo e Souza (2002) identificam algumas respostas dadas pelos assistentes sociais relacionadas à assessoria técnica aos conselheiros representantes dos usuários e dos trabalhadores de Saúde. Essa assessoria tem sido efetivada por meio de diferentes maneiras, ou seja, pode ser uma assessoria cotidiana ou mais pontual, presente nas reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, como nos fóruns de discussão.

Os autores destacam como principais ações que envolvem essa assessoria: a organização da documentação dos Conselhos; a organização de plenárias; a elaboração de cartilhas sobre controle social e política de saúde; a pesquisa de temas e realização de oficinas; a elaboração das atas de reuniões do conselho; a idealização de boletins informativos do Conselho; a elaboração de Planos com propostas de participação popular, que devem conter o diagnóstico da localidade e o plano propriamente dito; a realização de reuniões periódicas, que discutam previamente a pauta da reunião dos Conselhos; a pesquisa sobre a realidade; a realização de cursos de capacitação de

conselheiros; o acompanhamento dos conselhos; a realização do perfil do conselheiro e o incentivo à realização e participação no orçamento participativo¹¹.

Correa (2005) salienta que o assistente social está relacionado com o controle social em duas dimensões: primeiro, como profissão auxiliar ao controle social, visto como um meio utilizado pelo Estado para a manutenção do consenso e da ordem, necessário à reprodução social capitalista. Segundo, como profissão que pode contribuir para o exercício do controle dos setores populares sob as ações do Estado, para que esse atenda aos interesses da maioria da população. Isso tem se tornado um desafio, tendo em vista o panorama atual das políticas públicas. Ressalta que a prática profissional, neste campo, desenvolve-se a partir de ações que muito se assemelham ao que foi destacado por Bravo e Souza (2002): estímulo à participação social, capacitação de conselheiros, suporte aos conselhos (contribuição nas pautas, atas, apoio as comissões internas, organização de conferências), socialização de informações (divulgação de documentos, cartilhas, boletins), assessoria à elaboração de Planos.

A autora relaciona também alguns requisitos importantes que constituem desafios para esta nova demanda profissional: aporte teórico, compreensão histórica da política social e dos seus aspectos legais e jurídicos, capacidade de realizar constantes análises conjunturais, compreensão de que esses espaços são contraditórios, capacidade de elaborar planos, programas e projetos de forma participativa e de intervir em orçamento, competência para capacitar conselheiros e/ou população usuária para o exercício do controle social; articulação com as demais políticas; consciência dos limites e possibilidades de participação social em espaços institucionais (CORREIA, 2005).

Bravo e Matos (2006) fazem uma reflexão sobre assessoria junto a usuários e suas entidades destacando estratégias para o fortalecimento da participação da sociedade

¹¹ O primeiro texto publicado que ressalta o trabalho do assistente social e o controle social na saúde é de Simionato e Nogueira (1994).

civil¹². Relatam que, a partir de uma demanda de capacitação de conselheiros, iniciam junto com os solicitantes uma problematização sobre o tema. A preocupação central consiste em desmistificar que a capacitação resolveria os problemas que são de ordem política. Por outro lado, os autores sabem, contraditoriamente, do potencial da capacitação não como uma ação episódica, mas no contexto de assessoria. É nesta perspectiva que as oficinas são desenvolvidas tendo por referência outras ações como a elaboração de planos municipais de saúde e mobilização dos sujeitos para continuarem a articulação com os demais segmentos e entidades. O curso é uma estratégia para o desenvolvimento de outras atividades, e, não por acaso, no seu encerramento, criam-se fóruns populares de políticas públicas para fortalecer a organização social. Tem-se utilizado como procedimentos técnico-operativos a pesquisa participante articulada a outros instrumentos de investigação, o planejamento estratégico situacional e ação socioeducativa¹³. O objetivo da assessoria é a democratização e/ou socialização do conhecimento, tendo por intencionalidade a ampliação dos diversos sujeitos na luta pela efetivação dos direitos sociais. A pesquisa é socializada com os sujeitos tendo por objetivo a análise da realidade¹⁴. A ação socioeducativa é a que articula os diversos procedimentos na busca da problematização e desvendamento do real com vistas à mobilização e organização dos sujeitos para enfrentamento das questões concretas.

Bravo et al. (2001) e Correa (2005) também elaboraram um material de apoio ao fortalecimento do controle social, fruto de experiências dos autores em capacitação com conselheiros. O primeiro reúne textos de forma didática e crítica que podem servir de suporte para as oficinas dos cursos com conselhos¹⁵. O segundo apresenta a proposta de treze oficinas com temas diferentes¹⁶ e sugestões para realizá-las, incluindo roteiro do

¹² O texto é fruto da experiência do Projeto Políticas Públicas de Saúde: o potencial dos conselhos do Rio de Janeiro, coordenado pela autora que articula ensino, pesquisa e extensão.

¹³ Abreu (2002) faz um retrospecto da função educativa no processo histórico brasileiro e ressalta três perfis pedagógicos da prática do assistente social: da ajuda, da participação e da emancipação.

¹⁴ Diversas pesquisas já foram realizadas, a saber: análise dos conselhos de saúde (formação, composição, dinâmica de funcionamento), perfil dos conselheiros de saúde, inserção das entidades dos trabalhadores nos conselhos e inserção dos assistentes sociais nos conselhos. Atualmente, está em andamento a investigação relacionada aos movimentos sociais e usuários nos conselhos.

¹⁵ Os textos estão reunidos na coletânea "Capacitação para Conselheiros de Saúde: textos de apoio", 2001.

¹⁶ Os temas são: Conhecendo os Participantes; Estruturação dos Conselhos: composição, organização e funcionamento; A Participação e o Controle Social na Saúde; Ao Papel do Conselheiro; O que é Saúde?; A Saúde na esfera da Seguridade

conteúdo a ser trabalhado, material necessário, metodologia, resumo do conteúdo e bibliografia para que possa servir de referência para os profissionais que atuam e/ou pretendem atuar em experiências de capacitação, adaptando-os às realidades específicas.

As reflexões, investigações e proposições apresentadas pelos diversos autores oferecem elementos importantes de reflexão sobre o trabalho dos assistentes sociais nas instâncias de controle democrático. No item a seguir, algumas considerações são levantadas a partir do exposto.

3 Algumas Considerações

Identificam-se, no Serviço Social, a partir dos anos 1990, diversas produções que analisam os mecanismos de controle democrático construídos nos anos 1980, no processo de redemocratização da sociedade brasileira, e implementados nos anos 1990, período de crise e aprofundamento da política de ajuste, que têm impactos na organização e mobilização dos sujeitos sociais, conforme já explicitado neste texto.

Essas produções, entretanto, não têm como preocupação central a análise do trabalho do assistente social nessas instâncias. Algumas pontuam questões a serem enfrentadas, demandas para o profissional, mas não se detêm nessa análise.

As publicações que tratam dessa temática são produzidas a partir do ano 2000, sendo resultado da inserção dos profissionais em diversos espaços de controle democrático, como conselhos, conferências, fóruns, plenárias, comitês, orçamento e planejamento participativo, bem como de projetos de extensão que articulam ensino e pesquisa das universidades. As proposições apresentadas abrem a possibilidade para que os assistentes sociais passem de meros executores das políticas para atuarem na

formulação e assessoria aos diversos sujeitos coletivos e movimentos sociais participantes deste processo. Sabe-se, entretanto, que essa produção é ainda muito restrita.

A maioria dos autores do Serviço Social que estão estudando os conselhos têm sua fundamentação em Gramsci e apreendem a contradição de classes como questão central desses mecanismos, analisando-os como arena de conflitos, onde estão em jogo interesses antagônicos. Nas outras áreas, identifica-se um número significativo de estudos que concebem os conselhos enquanto espaços de consenso, de pacto, onde os diferentes interesses sociais convergem para o interesse de todos.

Com relação à ação do assistente social, podem-se identificar duas direções. A primeira tem sido desenvolvida pelos profissionais como apoio-técnico ou técnico-administrativo, ou seja, os profissionais dão suporte aos conselhos exercendo as seguintes atividades: elaboração da pauta e de relatórios da reunião, convocação das reuniões, organização da documentação. Esse tipo de trabalho tem sido exercido por funcionários das prefeituras e que, muitas vezes, ocupam o lugar de secretário executivo dos conselhos. Este tipo de atividade precisa de reflexão, pois a atuação profissional está reduzida à atividade administrativa, de suporte legal aos conselhos, não estabelecendo relação com o projeto ético-político da categoria.

A segunda caracteriza as ações técnico-políticas, desenvolvidas pelos assistentes sociais, junto aos conselhos e/ou segmentos dos conselhos que envolvem a democratização e socialização da informação, realização de pesquisas, ação socioeducativa. Elas configuram um trabalho de assessoria que, conforme foi sinalizado por alguns autores, não deve ser pontual, mas estar articulada com diversas ações. É importante, nesta atividade, a colaboração da Universidade para garantir uma relativa autonomia na análise com relação às políticas sociais¹⁷.

¹⁷ Os governos têm como intenção divulgar as suas políticas, mas a crítica não é realizada. Por isto, é importante a presença da Universidade para garantir a análise crítica e elaboração de proposições.

Outra questão importante refere-se ao desafio posto aos profissionais de Serviço Social vinculados à Universidade para retomar a articulação ensino-pesquisa e extensão. Nos anos 1980, houve um dinamismo das experiências de extensão articuladas ao estágio. Estas, entretanto, tiveram um recuo a partir de 1990. A extensão também tem sofrido mutações. A concepção que se defende pauta-se na universidade compromissada com a sociedade e com as transformações necessárias para o fortalecimento da democracia de massas, e não na prestação de serviços, com viés privatista.

Ressalta-se que as entidades da categoria, principalmente o conjunto CFESS/CRESS, têm estimulado a inserção dos assistentes sociais nos espaços de controle democrático desde 1998.

A partir das indicações pontuadas, considera-se que a assessoria às instâncias públicas de controle democrático articulada aos movimentos sociais é um espaço de trabalho que os assistentes sociais podem contribuir para o fortalecimento dos sujeitos políticos na perspectiva da garantia e/ou ampliação dos direitos sociais, tendo no horizonte a emancipação humana.

Referências

ABESS/CEDEPSS. Proposta Básica para Formação Profissional. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 50, 1996.

ABREU, Marina Maciel. *Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional*. São Paulo: Cortez, 2002.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. O Estado num mundo em transformação. Washington: Banco Mundial, 2000.

BARROS, E. O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. In: *Brasil/ Ministério da Saúde*. Incentivo à participação popular e o controle social no SUS. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 1994.

BRAVO, Maria Inês Souza. *Serviço Social e Reforma Sanitária*. Lutas sociais e práticas profissionais. São Paulo; Rio de Janeiro: Cortez/Ed. UFRJ, 1996.

_____. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara, A. P. (Org.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

_____. et al. (Org.) *Capacitação para Conselheiros de Saúde – textos de apoio*. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001.

_____.; SOUZA, Rodriane de Oliveira. Conselhos de saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. *Ser Social – Revista do programa de pós-graduação em política social*. Brasília, UnB, n. 10, 2002.

_____. Desafios Atuais do Controle Social no Sistema Único de Saúde (SUS). *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 88, 2006.

_____.; MATOS, Maurílio Castro de. O Potencial de Contribuição do Serviço Social na Assessoria aos Movimentos Sociais pelo Direito à Saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de (Org.). *Assessoria, Consultoria & Serviço Social*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2006.

CAMPOS, E. B.; MACIEL, C. A. B. Conselhos paritários: O enigma da participação e da construção democrática. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 55, 1997.

CARVALHO, Antônio Ivo. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/ IBAM, 1995.

CFESS. *Código de Ética do Assistente Social*. Brasília, 1993.

CORREIA, Maria Valéria da Costa. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

_____. *Desafios para o Controle Social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005.

CORTES, S. M. V. Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, ABRASCO, n. 3, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *A Temática dos Movimentos Sociais e sua Incorporação no Serviço Social*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – UFRJ, Rio de Janeiro, 1996 (mimeo).

GONH, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Projeto Profissional, Espaços Ocupacionais e Trabalho do Assistente Social na Atualidade*. Atribuições Privativas do(a) Assistente Social em questão. Brasília: CFESS, 2002.

INGRAO, Pietro. *As massas e o poder*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. *Democracia e Transição Socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

_____. *A construção do projeto ético-político do Serviço Social e a crise contemporânea. Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 1. Brasília, CEAD, 1999.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e os conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SIMIONATTO, I.; NOGUEIRA, V. Políticas de Saúde – do projeto formal à prática concreta. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 44, 1994.

SIMIONATTO, Ivete. Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do “Plano Plurianual” – 2004/2007. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 88, 2006.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. *Serviço Social na Saúde: contribuições políticas e profissionais ao exercício do controle social*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – ESS/UFRJ, Rio de Janeiro, 2001 (mimeo).

TATAGIBA, Luciana. 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.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.