

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA
E MOVIMENTOS SOCIAIS**

FLAINE GLAYD BEZERRA SARAIVA

O PAPEL DO ASSISTENTE SOCIAL NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

AFONSO BEZERRA - RN

2010

FLAININE GLAYD BEZERRA SARAIVA

O PAPEL DO ASSISTENTE SOCIAL NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Monografia apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Amélia Giovanetti

Co-Orientadora: Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha

AFONSO BEZERRA - RN

2010

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Saraiva, Flainine Glayd Bezerra

O papel do Assistente Social no Conselho de Assistência Social /
Flainine Glayd Bezerra Saraiva. – Afonso Bezerra-RN: (UFMG),
2010.

40f.

Orientadora: Maria Amélia Giovanetti.

Co-orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) –
Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas.

1. Participação - Monografia 2. Assistente Social - Monografia
3. Democracia – Monografia 4. Conselho de Política Pública –
Monografia 5. Representação - Monografia I. Giovanetti, Maria
Amélia. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins. III. Universidade
Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas. VI. Título

CDU:323.39



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF, reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“O papel do assistente social no Conselho de Assistência Social”**, elaborada por **Flainine Glayd Bezerra Saraiva**. A Comissão, composta por Edite Cunha (UFMG) e Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela aprovação condicionada da referida monografia, que deve ser reformulada até o dia 30 de junho de 2010, quando deverá ser apresentada nova versão ao orientador. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 28 de abril de 2010.

Edite Cunha (UFMG)

Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG)

Dedico este estudo ao maior responsável por minha vida.

Àquele que vem a mim sem pedir, me instruindo com sua sabedoria, com seu amor, a ser mais um de seus discípulos na luta por uma sociedade justa e igualitária.

É o maior Homem que a terra já viu.

“A Ele a Glória, a Ele o Louvor, a Ele o domínio,
Ele é o Senhor – JESUS!”

Dedico, em especial, ao meu porto seguro - *minha família*:

Ao meu pai Francisco Saraiva Sobrinho,

À minha mãe Maria Gracilda Saraiva (*In memoriam*)

“inesquecível grande mulher!”,

À minha irmã Fabiana Saraiva e

Aos meus sobrinhos Fabrynne Saraiva e Ryan Fabyson,

pelo apoio e incentivo, pela paciência e compreensão

que, por vezes, estive ausente do convívio familiar.

AGRADECIMENTOS

A todos que me incentivaram e me ajudaram a concluir este trabalho.

Meu sincero reconhecimento...

...A Deus, pelo dom da minha vida, Obrigada Senhor!

...Aos meus familiares e amigos,

... Aos colegas de profissão e de trabalho,

... A todos que contribuíram direta e indiretamente na

construção de mais uma fase em minha carreira

profissional na busca incessante pelo conhecimento

rumo a conclusão de mais uma etapa, ao sucesso desta monografia.

...À tutora Luzia Costa pelo apoio e prontidão

e seu auxílio em repassar o conhecimento durante o curso .

...À co-orientadora Eleonora que me conduziu com

presteza e dedicação, sempre preocupada em

transmitir o conhecimento de forma clara,

contribuindo à concretização deste trabalho.

...À Coordenação e equipe de apoio do Curso que,

com atenção e simpatia sempre estiveram à disposição para

melhor esclarecer dúvidas que surgiram no decorrer do Curso.

“JESUS – Senhor da minha vida
e da minha família!”

*“Se queres entrar em minha vida,
Então, tira os chinelos,
porque Eu, não sou um território qualquer!”*

Pe. Fábio de Melo.

LISTA DE ABREVIATURAS

AS – Assistente Social

CF – Constituição Federativa do Brasil

CFAS – Conselho Federal de Assistência Social

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONFED – Conselho Federal de Educação Física

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NOB – Norma Operacional Básica

ONG – Organização Não Governamental

OP – Orçamento Participativo

PD – Plano Diretor

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO

Esse trabalho de conclusão do curso de Especialização é fruto do estudo e da análise da literatura sobre o Assistente Social como profissional representante dos trabalhadores no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). A pesquisa para este trabalho se deu no período compreendido de dezembro de 2009 a março de 2010 e teve como objetivo conhecer as atribuições dos Assistentes Sociais conselheiros e seu envolvimento com os conselhos de políticas públicas, em especial, o de Assistência Social. A metodologia constou de pesquisa e análise bibliográfica e documental, e teve como referencial teórico-conceitual os subsídios normativos da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, bem como autores que subsidiaram as disciplinas do Curso, como Avritzer (2008 e 2000), Cunha (2009, 2005 e 2004), Faria (2009 e 2007), e outros específicos do Serviço Social, como Yamamoto (2006), Bravo (2004), dentre outros. O objetivo do trabalho é contribuir para um olhar mais crítico acerca da representação do assistente social nos conselhos de assistência social e as possibilidades de defesa dos direitos sociais, civis e políticos. A relevância desse trabalho decorre das novas perspectivas de participação introduzidas no processo democrático brasileiro e da possibilidade de que ela conduza os atores sociais ao pleno exercício da cidadania. Esse processo criou espaços de participação institucionalizada, como os Conselhos Municipais de Assistência Social, onde há inúmeros conselheiros Assistentes Sociais, o que possibilita a essa categoria exercer o disposto no Código de Ética profissional. O estudo aponta as possibilidades e os limites dessa atuação, reforçando que a participação dos indivíduos é fundamental no processo de efetivação da cidadania.

Palavras-chave: Participação. Assistente Social. Democracia. Conselho de política pública. Representação.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO...	11
2.1	Apontamentos sobre Democracia e Representação.....	11
2.2	Representação política e participação.....	13
2.3	A Política de Assistência Social e os Conselhos.....	15
3	REPRESENTAÇÃO: NOVA COMPETÊNCIA PARA O ASSISTENTE SOCIAL.....	19
3.1	O papel do CFESS: o Assistente Social e a democracia participativa.....	19
3.2	O Código de Ética do Serviço Social e a Participação.....	21
3.3	O Assistente Social e a participação: representação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).....	23
3.4	O Assistente Social nos Conselhos de Assistência Social.....	27
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
	REFERÊNCIAS.....	36

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho, produzido a partir das disciplinas e das reflexões propiciadas pelo Curso de Especialização em “Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais”, considera os conselhos de política como sendo novos espaços de participação institucionalizada, onde ocorrem relações sociais, conflitos, disputas entre correlações de força e decisões sobre a política pública, constituindo-se em espaços de representação de interesses, opiniões e perspectivas tanto do setor governamental quanto da sociedade civil. O assistente social se insere nesses espaços como representante dos governos e também da sociedade civil, nesse caso por exercer suas atividades profissionais em organizações sociais ou por representar a categoria dos trabalhadores da área. Esse profissional, portanto, está envolvido nessas relações sociais e de conflitos e, muitas vezes, atua como intermediador entre o Estado e a sociedade civil.

O trabalho pretende mostrar como o assistente social tem orientações normativas que regem sua atuação profissional que estimulam sua participação democrática e o comprometem com o desenvolvimento e aperfeiçoamento da democracia. Nesse sentido, foca-se nos Conselhos Municipais de Assistência Social, área de política pública na qual os assistentes sociais têm sido identificados como profissionais essenciais e, por essa condição, têm sido chamados a exercer a representação, compondo conselhos.

A democratização do Estado brasileiro teve um grande impacto com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil, em 1988, que ampliou as possibilidades de participação política, estabelecendo diretrizes de participação da comunidade e das organizações da sociedade civil em diversas áreas de políticas públicas, dentre elas a da assistência social. De lá até hoje, muitas conquistas democráticas foram possíveis em decorrência da Carta constitucional, como os avanços na reforma sanitária, com o Sistema Único de Saúde, e da Assistência Social, que se fortaleceu com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993. Após 10 anos da publicação dessa Lei, a vontade política dos que conduziam a assistência social no nível federal presenteou a população brasileira com a apresentação da Política Nacional de Assistência Social, que prevê

a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse Sistema de proteção social trouxe inovações para a seguridade social brasileira e reforça os princípios constitucionais de participação, estimulando o envolvimento dos usuários dos serviços de assistência social, bem como os demais interessados na área a participar na formulação, gestão e fiscalização das ações públicas.

O trabalho apresenta, inicialmente, o suporte teórico que orientou as reflexões sobre democracia, participação e representação política no cenário brasileiro contemporâneo, bem como sobre a Política de Assistência Social e os conselhos. Em seguida, trata da representação como uma nova competência do assistente social conselheiro, expõe aspectos do Código de Ética do profissional de Serviço Social e reflete sobre a participação desse profissional nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).

A estratégia metodológica utilizada para o estudo foi a pesquisa e análise bibliográfica e documental acerca dos temas que foram desenvolvidos. E, por fim, as considerações finais sistematizam a discussão acerca da participação do Assistente Social no interior e na particularidade institucional do Conselho da Política de Assistência Social. Espera-se que esse trabalho venha a contribuir nas reflexões desenvolvidas na Ciência Política e no Serviço Social acerca das possibilidades e potencialidades da participação democrática.

2 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A democracia brasileira tem se consolidado a partir da Constituição Federal de 1988, considerada uma das mais avançadas do mundo quanto à garantia de direitos sociais, civis e políticos. Ainda hoje estamos vivenciando as transformações que essa Constituição trouxe ao povo brasileiro. Tais transformações perpassam a sociedade e nela se engendram as tensões cívicas e políticas decorrentes de confronto de interesses entre a elite política e o povo, bem como entre as classes sociais.

O conceito de democracia que perpassa a Constituição incorporou a ideia de direitos sociais que agora se consolidariam por meio de políticas públicas, a maioria delas com sua gestão descentralizada, a ser efetivada por meio de instituições que devem existir nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. As políticas sociais públicas, ao serem formuladas, podem e devem transpor a essência do previsto na Carta de 1988.

2.1 Apontamentos sobre Democracia e Representação

Estudiosos e especialistas como Arato (2002) concordam com a definição da democracia como “*governo do povo*”, no sentido de que é o povo que tem autoridade para decidir as ações e fiscalizar a execução dessas decisões tanto na política pública quanto na gestão social¹, configurando a cidadania na perspectiva da participação social.

Cunha (2004, p.15) lembra que o conceito de democracia, originado na Grécia antiga, fundamenta o poder político (soberania popular: do povo e para o povo), “característica que hoje se relaciona ao que se convencionou denominar de

¹ Tenório conceitua *gestão social* “como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação” (2006, p.62) A partir desse conceito entende-se que na gestão de uma política pública a sociedade deva se relacionar com o Estado, o que significa a existência de relações sociais e políticas divergentes, onde deve sobressair o diálogo coletivo, afirma o autor.

democracia direta [...] em que os cidadãos participam diretamente do processo político que produz as decisões que lhes dizem respeito”

Nessa via, a afirmação de Arato (2002, p.86) nos convence que a “autoridade vem do povo [...] não especificamente legalmente”, pois o autor considera a autoridade do povo parcial. Para ele, há um hiato, uma espécie de separação tempo/espço entre as ações da gestão do governo e a participação do povo nos processos democráticos, assim como no campo político. Como exemplo, os atores sociais são minimamente convocados a se afastar sem perceber ou talvez percebam que seu nível de escolaridade não lhes permite fazer parte de um sistema de governo onde os atores políticos detêm todo o manejo da coisa pública. Os atores de menor instrução ficam a mercê da vontade política do gestor, bem como o entendimento, o envolvimento e a interpretação desses atores sociais. Isso faz com que as ações do político na gestão democrática, de alguma forma sejam permeadas por esse alheamento e isso forma um impasse contraditório à democratização². Para Arato (2002, p.87),

um eleitorado sem educação formal, relativamente pobre e trabalhador tem muito mais dificuldades de observar, criticar e controlar os representantes eleitos do que os estratos sociais mais privilegiados de regimes representativos pré-democráticos.

Com isso, a participação fica comprometida pela condição social do sujeito e coloca o impasse de se ter um bom nível de educação formal, considerada necessária à interpretação e à compreensão dos fatos para que seja possível se envolver nos aspectos da política em si e nas demais políticas públicas de que trata a questão social.

O respeito à soberania popular³ deveria haver nesse governo do povo. Embora a democracia seja do povo e para o povo, a tomada de decisões mais

² A democratização é o “processo de constituição ou reconstituição de um regime democrático” e, apontando Rosseau, diz que este antecipou o debate no Contrato Social, que diz que “só poderia ser democrática a sociedade onde não houvesse alguém tão pobre que tivesse necessidade de se vender e ninguém tão rico que pudesse comprar alguém” (apud AVRITZER, 2008).

³ De acordo com Santos e Avritzer o conceito de soberania corresponde à ideia de que há um poder com autoridade suprema, um poder de mando de última instância, que é exercido legalmente e com a anuência daqueles que estarão sujeitos a ele. O termo surgiu no início da Idade Moderna para identificar o poder estatal, exercido internamente sobre a população de um dado território e

parece ser simbólica, isto é, o governo ainda não garante estabilidade à cidadania brasileira por diversos fatores, dentre eles a persistente desigualdade social. No entanto, aos poucos se difundem gestões públicas que valorizam e reforçam suas instituições participativas híbridas⁴ em vários municípios do país, como os conselhos de gestão, os orçamentos participativos (OP's), os Planos Diretores (PD) Municipais, dentre outros. Essas instituições associam participação e representação (FARIA, 2009) e colocam novos desafios à democracia brasileira.

2.2 Representação política e participação

Ao tratar da participação é válido ressaltar como exemplo a *ágora* – praça pública das antigas cidades da Grécia – que serviu como espaço de discussão daqueles povos, que discutiam os rumos da cidade (*polis*), bem como decidiam, por meio do voto direto, sobre as leis, a justiça etc. Também era o local de exposição de intenções religiosas e econômicas. Foi o primeiro espaço de discussão e participação popular no mundo ocidental e, assim, tornou-se referência à cidadania na história dessa civilização.

As democracias contemporâneas afastaram-se, cada vez mais, desse ideal grego e a gestão do Estado foi-se especializando, deixando de lado a participação popular. Avritzer (2008) confronta autores renomados, como Weber e Shumpeter, e ao explanar sobre a teoria elitista e a teoria democrática, destaca o que Weber nos diz sobre a administração do Estado, em que há “a separação entre trabalhadores e os meios de produção-administração”. O autor lembra que para Shumpeter, que fundamenta a teoria do elitismo democrático, é impossível relacionar a ideia da

externamente como forma de assegurar a posição de igualdade entre os Estados. Há várias interpretações teóricas que discutem qual a fonte deste poder e quais as instituições que o exercem. (Módulo I, Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, UFMG, p. 19).

⁴ Ao tornar-se complexa, nos últimos 20 anos, a política pública passou a contar com novos aportes, novas instituições que são consideradas híbridas. Elas são “uma nova forma institucional que envolve a partilha dos espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil, substituindo assim as ações que por ora estavam centralizadas da gestão local para a sociedade civil, sendo assim, “uma partilha renovada de decisões e poderes institucionais [...] uma nova ação social debatida, negociada, mais próxima dos cidadãos” (GAUDIN 1999, p.10 apud AVRITZER; PEREIRA, 2000). Isso altera a forma como os municípios regem as políticas sociais, com o envolvimento de toda população.

soberania com a ideia de bem comum (apud AVRITZER, 2008, p. 104). Essas ideias nos servem de base para compreendermos o espaço democrático que vivenciamos e onde se impetrou a representação política e, também, o modelo de participação política e social no Brasil.

Não se pode pensar em representação política sem fazer referência à democracia. Segundo Miguel (2003, p. 130) o conceito de representação política é cada vez mais complexo, a prática não funciona como deveria. Representação vem de representar e essa palavra significa “ser a imagem de, ou, ser exemplo de”. Com tais expressões interpretamos que a representação na política, ou melhor, os políticos representantes devem ser a imagem do povo. Miguel destaca esse conceito na perspectiva formalista.

A visão formalista, ao contrário, enfatiza a relação entre o representante e os representados, destacando ou a autorização que os cidadãos dão para que alguns ajam em seu lugar ou a prestação de contas que o representante deve fazer de seus atos, que a literatura de ciência política designa pela palavra inglesa *accountability* (MIGUEL, 2003, p. 131).

O conceito de democracia adotado na Constituição brasileira nos diz que esse é um sistema de governo que pode e deve ser governado pelo povo, e/ou pelos seus representantes. O governo democrático brasileiro concentra-se nos preceitos imbricados na representação política. Para Miguel (2003), a representação compreende três dimensões: a democrática, a formação da agenda e do debate público e a legitimação. A dimensão democrática dispõe de mecanismos de interesses entre governante e governados – representante de governo e sociedade civil, permitindo a participação da população e se aplicando aqui a afirmação de Arato (2002, p.89), que destaca a importância da identificação e confiança, diz: “a confiança nos representantes significa que acreditamos que o uso do interesse público e a consideração das contribuições públicas disponíveis sejam autênticos”

Ainda apreciando Miguel (2003), a segunda dimensão é a da agenda pública, a qual permite à população, enquanto eleitores, a compactuar as determinações das ações da agenda e dela participar efetivamente. E para que a sociedade participe, a

terceira dimensão aponta a importância da pluralidade da sociedade civil, onde os grupos sociais formulem, com autonomia, seus interesses.

Desse modo, a agenda pública seria a forma mais organizada de se evidenciar a soberania popular, mencionada por Miguel (2003), e essa seria melhor expressa nos espaços social e político. E é no âmbito desses espaços de representação que as instituições híbridas surgem. Segundo Avritzer e Pereira (2000, p.04), essas instituições funcionam como aparelhos de administração e de gestão urbana, envolvendo territorialização, a centralidade do poder local e a deliberação pública.

É certo afirmar que essas instituições são híbridas por serem espaços de decisão cuja composição se dá por meio da presença, algumas vezes paritária, de duas categorias junto à política pública – a governamental e a sociedade civil. Essa última é formada por representantes de instituições que pertencem à sociedade, sem fins lucrativos, como é o caso de ONG's (organizações não-governamentais), associações, dentre outras. Foram dispositivos conquistados na década de 1990, a partir da Constituição Federal de 1988. Essas instituições são os conselhos de política, os orçamentos participativos, os Planos Diretores, dentre outros.

A seguir, será apresentada a relação entre a política pública de assistência social, os conselhos de política e a representação na perspectiva da participação dos sujeitos envolvidos na política em questão.

2.3 A Política de Assistência Social e os Conselhos

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a população brasileira passou a experimentar melhorias e avanços nos mais diversos campos da vida social e política. Um dos grandes destaques é a política de assistência social, configurada como política de direitos, componente não-contributivo da seguridade social, ou seja, quem dela necessitar não precisa contribuir financeiramente para ter acesso ao atendimento.

A população brasileira passou a vivenciar uma nova relação entre Estado e sociedade civil, na expectativa de superar relações autoritárias e conservadoras que predominavam até então.

O desenho de políticas puramente assistencialistas, que atendiam interesse estritamente das elites políticas, começou a esfacelar-se com a CF/88, iniciando um duelo cívico e social de apoio à democratização da democracia. O *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo, demonstrou que a população brasileira estava farta de escândalos, comuns em alguns ministérios, principalmente no então chamado “Ministério de Ação Social”, responsável pelas ações de assistência social. Um exemplo dessa disputa foram os vetos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) quando da sua elaboração, em 1993.

É no início do século XXI que o país começa efetivamente a experimentar a democratização da democracia. A agenda política iniciada na década de 2000 pelos governos populares fez com que as relações sociais, cívicas e políticas começassem a assumir outro desenho, agora de governo de gestão democrática, popular, que assume o Estado com novos arranjos institucionais e de gestão descentralizada, envolvendo novas relações entre as esferas de governo. Como lembram Almeida e Cunha,

Leis complementares, que vieram dar corpo ao texto constitucional, estabeleceram novos desenhos para diversas políticas públicas que passaram a incorporar a participação de representantes da sociedade civil nas suas decisões, com a criação de conselhos setoriais, por exemplo, ou dando sustentação a processos de participação popular em decisões sobre a organização da cidade, como os orçamentos participativos. É importante lembrar que, até então, essas decisões cabiam exclusivamente ao poder público, nas suas instâncias executiva e legislativa, que passaram a ter que compartilhá-las com representantes da sociedade organizada (ALMEIDA; CUNHA, 2009, p. 02).

O Brasil dantes tinha, predominantemente, políticos defensores da cultura de clientelismo, nepotismo, paternalismo e coronelismo. Ainda podemos encontrar governantes na sociedade atual que cultuam tais valores e práticas, mas isso começa a mudar e, atualmente, o Brasil vivencia um novo momento democrático e em expansão. As formas de gestão das políticas públicas de educação, assistência social e saúde, por exemplo, dão prioridade às instituições híbridas e propiciam alterar a forma de relação entre os políticos representantes e o povo. Dessa forma, o

país experimenta diversas formas de gestão na política pública (gestão social), seja com os conselhos de política, seja com outras ações na esfera pública.

Ainda que a forma de gestão social tente favorecer, na perspectiva do direito, as camadas sociais desprovidas financeiramente e excluídas de seus direitos e deveres, observamos, como afirma Faria (2009, p.6), que

a participação nesta forma de gestão pode tornar-se muito mais simbólica do que efetivamente inclusiva. A disseminação de movimentos, associações e grupos organizados no Brasil, assim como das formas institucionais de participação construídas na interface entre sociedade civil e Estado no país apontam, claramente, para a complexificação da sociedade brasileira como um todo e de seu espaço público em particular.

A questão da participação no espaço público se coloca à sociedade civil organizada, por meio de movimentos sociais, associações e grupos organizados, mas também aos representantes escolhidos em eleição municipal, como os vereadores. Esses atores sociais e políticos são os representantes que levarão à esfera pública as demandas, os interesses, os desejos e as opiniões da população. A ideia que perpassa esses novos espaços públicos é de que também podemos representar a nós mesmos, ao atuarmos no conselho gestor da política de assistência social, saúde ou educação. A princípio pode-se ter a impressão de que essa é uma tarefa difícil e complexa frente às demandas da sociedade, a qual solicita que sejamos atores sociais atuantes e não espectadores. Tal processo de participação e representação consegue explicitar a complexidade do significado de democracia na contemporaneidade e a importância que espaços como os conselhos de políticas adquiriram.

Para Avritzer e Pereira (2000, p.11) os Conselhos de política “são concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado”

Para Faria (2007), que se sustenta em Tatagiba (2002), entende-se por conselho de gestão as instituições públicas descentralizadas, com autonomia política e social, que visam possibilitar à população seu direito de participar e

apresentar seus interesses, tomando decisões junto à gestão local. A autora entende que a participação propicia a socialização dos processos de gestão democrática dos serviços e ações da política e que os indivíduos sejam atuantes nos processos políticos antecedentes ao período eleitoral.

os conselhos de políticas são aqueles ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São, em geral, previstos em legislação nacional e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental. (...) São também concebidos como fóruns públicos de capacitação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do estado. Neste grupo situam, ainda segundo a autora, os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente (TATAGIBA apud FARIA, 2007).

Faria (2007) ressalta que os conselhos de gestão, também conhecidos como conselhos de política, são inovações que fornecem sua parcela de contribuição ao processo democrático e cívico, e que, consideravelmente, ampliam as possibilidades de se ter, num futuro próximo, uma democracia que estimule mais participação dos sujeitos sociais que ainda não compreenderam em sua singularidade a essência da participação. A representação é um modo de participação política em que os representantes devem representar seus eleitores e esses devem autorizar suas ações, de modo que possam participar da prestação de contas dos recursos das políticas públicas direcionadas a toda a sociedade. Os conselhos articulam participação e representação.

3 REPRESENTAÇÃO: NOVA COMPETÊNCIA PARA O ASSISTENTE SOCIAL

O Brasil contemporâneo vive momentos de expansão das relações entre Estado e sociedade civil nos espaços de participação institucionalizada onde se expressam as correlações de forças e os interesses sociais e políticos presentes no sistema político, social, econômico. Esses espaços são constituídos nos três níveis de governo, com variados formatos, mas, em sua maioria, se organizam a partir da representação de atores sociais e agentes públicos que integram os governos.

É relevante lembrar que a Política de Assistência Social, ao ser conformada como parte do sistema de seguridade social brasileiro que assegura proteção social, está sendo instituída sob novas bases, consensos e perspectivas. Dentre as inovações estão os espaços de deliberação – os conselhos – estruturados com representação governamental (50%) e não governamental (50%), sendo essa dividida entre trabalhadores, prestadores de serviços e usuários da política.

Com isso, a política pública de assistência social tem orientado e ampliado o debate sobre o Serviço Social no contexto político e o fazer profissional, entre os profissionais da categoria, amparado pelo Conselho Federal de Serviço Social e pelos Conselhos Regionais de Serviço Social, o conjunto CFESS/CRESS, em todo o país.

3.1 O papel do CFESS: o Assistente Social e a democracia participativa

No duelo cívico e social rumo ao redesenho da política de assistência social na década de 90 o atual Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) à época denominado de Conselho Federal de Assistência Social (CFAS) teve uma contribuição essencial na luta em favor da consolidação e regulamentação da LOAS. Definiu objetivos claros à democratização da democracia, destacando o papel do Assistente Social enquanto intermediador das políticas públicas entre o Estado e a sociedade, mais próximo da cidadania.

O CFESS, na regulamentação da LOAS, teve papel importante na função de mediador e de conselho defensor dos direitos da categoria, em prol da democracia

social, da participação da sociedade nas políticas sociais, e também agente/transformador da política de assistência social.

O conselho profissional conclamou a categoria profissional a ficar atenta às transformações oriundas no interior das políticas sociais demandantes do trabalho do assistente social. É importante destacar que o conselho de classe prioriza, defende e valoriza a profissão nos aspectos concernentes ao exercício dos profissionais. Assim, a fala da presidenta do CFESS, Léa Lúcia (gestão 2002-2005) nos dá uma visão crítica quando diz que: “É preciso considerar que os conselhos têm função social, por isso deve-se articular as questões da sociedade como um todo. Em nosso caso, buscamos uma sociedade mais justa e igualitária para todos”. (CONFEEF, 2010).

A presidenta, em seu discurso, acrescenta que “o Serviço Social afirma-se como uma das profissões que mais avançam em sua trajetória renovadora” (CONFEEF, 2010). Um dos balizadores para a atuação do assistente social no cotidiano de seu trabalho se encontra no Código de Ética de 1993.

O redimensionamento da atuação do assistente social (AS) se configura por meio do fortalecimento dos valores e princípios fundamentais do Código de Ética profissional dos Assistentes Sociais, aprovado pela Resolução CFESS nº 273, de março de 1993, considerado como aporte basilar que sustenta e fomenta o projeto ético-político do Serviço Social. Dentre esses princípios, destacam-se a ampliação e a consolidação da cidadania a fim de assegurar os direitos sociais, civis e políticos dos cidadãos, a defesa do aprofundamento da democracia e o posicionamento em favor da justiça social assegurando a gestão democrática, dentre outros.

A atuação do assistente social, em sua prática cotidiana, foi acrescida de uma nova perspectiva de atuação, agora na esfera dos conselhos, geralmente como representante governamental, de organizações prestadoras de serviços ou de trabalhadores da área. A possibilidade de ocupar esses espaços renova o compromisso ético-político, com vistas a concretizar ainda mais o disposto pelo atual projeto ético-político do serviço social que, ressaltando uma das perspectivas mais importantes para atuação do profissional, propugna que “a democracia é tomada como valor ético-político central capaz de assegurar a explicitação dos valores essenciais da liberdade e da equidade” (CRESS, 2009).

3.2 O Código de Ética do Serviço Social e a Participação

A participação popular está prevista na CF/88, sendo direito e dever de todos participar do processo de desenvolvimento social, político, econômico, ambiental e cultural da sociedade brasileira.

Algumas políticas sociais tratam a democracia como princípio fundamental no envolvimento participativo dos “sujeitos do fazer social: o Estado, a sociedade civil, a comunidade e o próprio público-alvo da ação política”, como enfatiza Carvalho (2006, p. 128). Assim, as políticas públicas são parte do processo de governança pública e da efetivação dos direitos sociais e políticos de todos. Esses são princípios que se aplicam à lógica do Sistema Único de Assistência Social.

O Código de Ética do Profissional de Serviço Social aprovado considera “a necessidade de criação de novos valores definidos no compromisso com os usuários, baseados na liberdade, democracia, cidadania, justiça e igualdade social”. Isso faz com que o assistente social deva se posicionar pautando seu trabalho sempre nesses aportes.

O Código de Ética orienta, em seus princípios, que o assistente social seja defensor intransigente dos direitos humanos e recuse o autoritarismo; que sua atuação profissional seja reconhecida através da liberdade como valor ético central de seu fazer, visando a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Também propugna que sua atuação deve ampliar e consolidar a cidadania, na tentativa de garantir os direitos sociais, civis e políticos, posicionando-se sempre em favor da equidade e da justiça social. O assistente social deve se empenhar para a eliminação das formas de preconceito, a garantia do pluralismo através do respeito às correntes profissionais democráticas, a defesa do aprofundamento da democracia, o compromisso com a qualidade dos serviços prestados, dentre outros. Esses princípios merecem atenção e enfoque no que diz respeito ao tema desse trabalho.

Primeiro, o assistente social, ao se tornar um defensor dos direitos humanos, tende a buscar romper as barreiras existentes entre os indivíduos sob todas as formas de coerção social, desigualdade e discriminação. O profissional de serviço

social, ao se deparar com diversas faces da questão social⁵, deve intervir nas relações com outros indivíduos e, também, intermediando a relação entre o Estado e a sociedade civil. Iamamoto (2006, p.67) ainda afirma que o “serviço social tem efeito que não é material, mas é socialmente objetivo”, e é desse modo que se molda o perfil do profissional, que não se expressa pela produção objetiva de bens, mas em fazer com que os bens materiais sejam acessíveis àqueles que não os têm.

Siticovsky (2006, p.97), analisando o trabalho na esfera da política da assistência social, considera que ela está em expansão e apresenta uma nova tendência que chamou de “absorção da função integradora à ordem social, antes pertencente ao trabalho assalariado” Assim, os direitos sociais, garantidos pela CF/1988, tornam-se contraditórios, quando tais existem apenas no discurso.

As transformações ocorridas no cenário do Estado no âmbito da relação entre ele e a sociedade civil estão postas à sociedade contemporânea. A democracia, que tem importância crucial no desenvolvimento do Estado brasileiro, é tratada pelo Código de Ética do assistente social com primazia, uma vez que esse profissional trabalha com diversos campos de políticas públicas, intuindo a sua participação em conselhos deliberativos de políticas, como as de assistência social, saúde e educação. Sendo assim, a participação do assistente social nos conselhos de assistência social tem se constituído em uma demanda de seu trabalho. Essa demanda deve cumprir o disposto pelo Código de Ética do Serviço Social que menciona que o profissional deve perseguir a busca incansável pela garantia dos direitos sociais, civis e políticos. O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), em conjunto, convocam todos os profissionais a serem instigantes do processo democrático, para que a cidadania aconteça e que se efetive a política pública, agora aberta aos processos de participação desse profissional no que diz respeito aos interesses do objeto de seu trabalho, que é a questão social.

⁵ Iamamoto (2006, p.57,28) compreende “questão social como base de fundamentação sócio-histórica do Serviço Social e a ‘prática profissional’ como trabalho e o exercício profissional inscrito em um processo de trabalho”. Em tese, “apreender questão social é também captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de re-invenção da vida construídas no cotidiano, pois é no presente que estão sendo recriadas formas novas de viver, que apontam um futuro”

3.3 O Assistente Social e a participação: representação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS)

O processo de participação institucionalizado ainda não se consolidou, mas vem, desde a Constituição brasileira ser promulgada, em 1988, tornando-se uma grande conquista da população como espaço público e político brasileiro. O Sistema Único de Saúde, por exemplo, ganhou força como forma de organização da atenção à saúde da população brasileira. A assistência social ganhou nova roupagem como um sistema de proteção social configurando seu próprio sistema espelhado no da saúde: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), formulada em 2004, ao implantar o SUAS no país, afirma entender por proteção social as formas

às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações (DI GIOVANNI, 1998 apud BRASIL, 2004, p. 17).

Na relação entre Estado e sociedade civil, na política de assistência social, essas formas constituem numa rede socioassistencial – um conjunto de instituições, em cada esfera de governo que, com ações descentralizadas, deve implementar, executar e avaliar a política, inclusive compondo os espaços de participação e deliberação criados a partir da LOAS. Um dos espaços, previstos no amplo sistema participativo dessa política, é o Conselho de Assistência Social, que institui a participação de profissionais ligados diretamente com a política pública, seja nas organizações da sociedade civil, seja nos governos, uma vez que os conselhos têm sua estrutura organizacional paritária entre governo e sociedade civil.

A possibilidade da participação do assistente social como colaborador, assessor, ou mesmo representante no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é algo novo, abrindo-se novas perspectivas de atribuição ao profissional de Serviço Social.

A Lei Federal nº 8.662, de 7 de junho de 1993, que trata da Regulamentação da Profissão, em seu art 4º, afirma a competência do Assistente Social, onde se destacam os incisos I e II:

I – elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta e indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II – elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil.

Esses incisos indicam as possibilidades de atuação dos profissionais em espaços como os conselhos, onde se elaboram e avaliam políticas sociais. A assistência social, garantida pela CF/88 como ações para a promoção do bem-estar dos cidadãos que dela necessitarem, apresenta-se como relevante para o exercício da profissão. De acordo com lamamoto (2006, p.69) o “Assistente Social é um dos profissionais que está no ‘mar de criações de consensos’” e, atualmente, o assistente social é chamado a atuar em Conselhos de políticas sociais (saúde, assistência social, dentre outras), para defender os direitos sociais, viabilizando o acesso às políticas que interferem diretamente na vida social. Com isso, lamamoto enfatiza que os assistentes sociais

contribuem na socialização das informações que subsidiem a formulação/gestão de políticas e o acesso a direitos sociais; ao viabilizarem o uso de recursos legais em prol dos interesses da sociedade civil organizada; ao interferirem na gestão e avaliação daquelas políticas, ampliando o acesso a informações a indivíduos sociais para que possam lutar e interferir na alteração dos rumos da vida em sociedade (IAMAMOTO, 2006, p. 69).

Por outro lado, os princípios do Código de Ética do Assistente Social deixam claro que esse profissional tem o dever de atuar em defesa dos direitos sociais, civis e políticos, objetivando que a população mais interessada na efetividade da política de assistência social torne-se co-participante das ações praticadas pelo governo local. lamamoto também afirma que, ao participar dos conselhos de políticas, o

assistente social é um intelectual que contribui, junto aos inúmeros outros protagonistas, na criação de consensos na sociedade, e que a visão de que o profissional de Serviço Social deve agir individualmente é ultrapassada nos processos de trabalhos. Desse modo, o assistente social, ao representar tanto a categoria profissional na esfera conselhistas bem como representar instituições de organização não-governamental (ONG),

permite ultrapassar aquela visão isolada da prática de assistente social como atividade individual do sujeito, ampliando sua apreensão ao conjunto de determinantes que interferem na configuração social desse trabalho (IAMAMOTO, 2006, p. 70).

Ao abrir essa discussão, Iamamoto (2006) destaca que a particularidade dos assistentes sociais não se limita apenas no fazer profissional, no cotidiano de sua atuação, mas se expande na medida em que o sistema participativo da política de assistência social se renova, ampliando novas formas de atuação e de expansão do Serviço Social, aliada às outras categorias profissionais comprometidas com a efetividade da democracia participativa.

A representação do assistente social na formulação, implementação, coordenação e execução de políticas públicas soma-se à dimensão do espaço político brasileiro, onde, em suas estruturas de base, profissionais especializados defendem e interferem na relação entre Estado e sociedade civil. O espaço deliberativo do conselho de assistência social em foco propicia a articulação desses novos profissionais/protagonistas da realidade social no aspecto de mobilização social para o exercício da cidadania.

Henriques compreende deliberação como “um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar problemáticas que não podem ser estabelecidas sem a coordenação e a cooperação dos interlocutores” (HENRIQUES, 2009, p. 50). É nesse processo dialógico de troca de razões que o assistente social se insere e é convidado a participar, quando uma das diretrizes de seu código de ética fomenta que ele deve ter

posicionamento em favor da equidade e da justiça social, que assegure a universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática; defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida (CRESS, 2009, p. 32-33).

Logo, as afirmações acima permitem ao assistente social se posicionar quanto às decisões no processo de deliberação participativa da política de assistência social, pois pode assumir a representação na categoria dos trabalhadores de modo que consiga apreender o processo participativo na relação Estado e sociedade civil como meio de sua atuação enquanto profissional de Serviço Social, em prol dos interesses sociais, civis e políticos da população.

Nesse sentido, o assistente social, ao se inserir no processo de deliberação das ações da política pública, também está representando e atuando como mobilizador social, como movimento societário com poder de decisão na tomada de decisões. Quando de sua representação na categoria de trabalhadores do Serviço Social, ele está exercendo e potencializando sua intervenção numa dada realidade social, já que os conselhos deliberativos funcionam como meios de comunicação entre a política e a realidade social.

No que se refere à inserção do assistente social no espaço deliberativo do conselho de assistência social ressalva-se a sua instrumentalidade como meio fundamental ao exercício da profissão como Charles Sousa (2008), ao citar Carvalho e Iamamoto (2005), aponta:

o Serviço Social é requisitado pelas complexas estruturas do Estado e das empresas, de modo a promover o controle e a reprodução (material e ideológica) das classes subalternas, em um momento histórico em que os conflitos entre as classes sociais se intensificam, gerando diversos “problemas sociais” que tendem pôr a ordem capitalista em xeque (SOUSA, 2008. p.120).

Desse modo, a trajetória atuante dos assistentes sociais nos conselhos de políticas é instigante. No Sistema Único de Saúde logo foi convocada a participação dos assistentes sociais na regulação da política e na deliberação dos recursos. Mas

é na assistência social que esses profissionais são convidados a serem representantes de instituições que trabalham direta e indiretamente a política de assistência social bem como a sua categoria. A luta por transformações na sociedade, pela “ampliação e consolidação da cidadania é dever primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos sociais, civis e políticos das classes trabalhadoras” (CRESS, 2009. p. 32). Para os assistentes sociais, é dever participar dos processos de luta pelo aprofundamento do exercício da democracia e pela melhoria do acesso ao sistema participativo brasileiro, o que inclui os conselhos de políticas.

3.4 O Assistente Social nos Conselhos de Assistência Social

A possibilidade de que os Assistentes Sociais venham a atuar como representantes dos trabalhadores nos conselhos deliberativos de políticas públicas abriram novos horizontes na esfera do Serviço Social. Esse profissional também pode representar o governo ou as organizações sociais que atuam na área, mas interessa-nos especialmente sua ação como representante dos trabalhadores, uma vez que essa profissão possui um Código de Ética que estimula o envolvimento do assistente social em processos democráticos e participativos, como um dos meios de mostrar seu compromisso com a democracia.

O assistente social, especialmente nas décadas de 1940 a 1970 tinha, em seu fazer profissional, uma conduta ética voltada às demandas de empresas e das instituições públicas, mas, com a redemocratização do país e com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988, essa realidade passou a mudar. O projeto profissional do Serviço Social, expresso no seu Código de Ética, foi formulado em meio às transformações “no mundo do trabalho, que altera a demanda de qualificação de profissionais de Serviço Social, tornando necessário que adquiram uma centralidade no processo de formação profissional” (IAMAMOTO, 2006, p. 180).

Essa realidade passou a requerer um profissional capaz de ir mais além, como afirma Iamamoto (2006, p.170) “romper com a visão endógena” das bases estruturais do Serviço Social. Com o projeto ético-político profissional, as práticas interventivas do assistente social se fortaleceram e ganharam outras intenções para

além dos “muros internos”, como ressalva a autora. O Código de Ética atual tem, em sua base, dois princípios orientadores que são “equidade e justiça social” e, para que o Assistente Social possa contribuir nos processos que produzem equidade e justiça social é necessário que haja a vontade política, como é pontuado por Faria (2008).

Atualmente, a gestão descentralizada e participativa da assistência social, como prevê a CF/88 e a LOAS/93, traz um caráter democrático desafiante à estrutura do sistema político brasileiro, onde a participação em conselhos deliberativos é uma inovação, que traz potencialidades e limites.

Faria (2009), acerca da participação social, faz ressalvas quanto a capacidade de os indivíduos em suas identidades e particularidades participarem dos conselhos deliberativos e participativos. Pouca produção científica se tem sobre o tema de profissionais assistentes sociais em atuação nos Conselhos, penso que por dois motivos: o primeiro deve-se à vontade/ou envolvimento político do gestor com os processos participativos, como citado por Faria (2008, p. 06) fazendo com que não se assegure a participação desse profissional nos conselhos de políticas públicas. O segundo seria que boa parte dos profissionais está condicionada a contrato temporário, o que os leva a acatar determinações que não condizem com a especificidade da sua formação, o que pode acarretar um entrave à sua participação nos conselhos.

A Norma Operacional Básica (CRESS, 2009), que organiza o Sistema Único e sua operacionalização, prevê os Conselhos de Assistência Social nas três esferas governamentais e no Distrito Federal. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela LOAS, e os conselhos das demais esferas, conforme a LOAS e legislação específica, têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social têm suas competências definidas pela LOAS e complementadas por legislação específica (CRESS, 2009, p. 302) e deverão cumprir, além de elaborar, alterar e publicar seu Regimento Interno, outras atribuições dentre as quais se destacam:

- a) aprovar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Estadual de Assistência Social na perspectiva do SUAS, e as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;
- b) Aprovar o Plano Municipal de Assistência Social e suas adequações;
- c) Acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social;
- d) Regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, no seu âmbito, considerando as normas gerais do CNAS, as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, as propostas da Conferência Estadual de Assistência Social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços.

Com esses apontamentos, pode-se notar que há uma estreita relação entre a atuação do profissional do Serviço Social e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Quando o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), por meio do Código de Ética profissional, afirma ser direito do assistente social a “participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais”, bem como, “apoiar e/ou participar dos movimentos sociais e organizações populares vinculados à luta pela consolidação e ampliação da democracia e dos direitos de cidadania”⁶, isso significa que esse profissional não só tem direito, mas que deve compor, de fato, os conselhos municipais de assistência social, onde os temas que permeiam suas reuniões versam sobre a política de assistência social que, é de interesse da categoria profissional.

Sabe-se dos entraves que os assistentes sociais possuem diante das condições de trabalho, das relações sociais entre gestor/instituição e usuários. Com isso, ampliar a participação dos assistentes sociais nos conselhos gestores se tornaria uma relação de multidimensionalidade, como menciona Matos (2009, p. 46) ao expor essa relação entre a “cidadania, pluralismo e a legitimidade da democracia”

⁶ Esses direitos condizem com o previsto na Lei de Regulamentação da Profissão, Lei 8.662, de 7 de junho de 1993, art 4º inciso I, que prevê como atribuições do assistente social “elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta e indireta, empresas, entidades e organizações populares”.

que, por ora, ainda se mostra deficiente, pois a cultura política⁷, conservadora e de cunho autoritário ainda vigora em vários municípios do Brasil.

Nessa via, pode-se refletir que os assistentes sociais, ao atuarem em conselhos participativos e instâncias deliberativas, se posicionam a favor da consolidação da cidadania, numa aproximação com a política pública e enquanto profissional mediador entre governo e sociedade.

Nos Conselhos participativos da área da saúde, a presença do assistente social é fortemente marcada, desde o início da expansão do SUS. Conforme aponta Cunha (2009, p.123), a expansão dos conselhos em 15 anos foi a tal ponto que na área de saúde e de assistência social “existem mais de 11.000 conselhos municipais, o que aponta para o envolvimento de mais de 100.000 pessoas em processos deliberativos acerca dessas duas políticas” Ressalva-se aqui que a maior parte dos conselhos não funciona como devem, ou pelo menos como deveriam, e isso ocorre em decorrência do envolvimento do gestor, visando que a democracia participativa de fato aconteça como enfatiza Avritzer (2008) ao abordar a experiência de orçamento participativo (OP) em Porto Alegre. Para o autor, para compreender a dinâmica do sistema político e da participação nas políticas públicas, há “três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p. 46). Essas variáveis são apreendidas como de forte impacto para que dispositivos institucionais, como os conselhos de políticas, os OP’s, as instâncias de pactuação, dentre outros, funcionem efetivamente, principalmente no que diz respeito à participação. Muitas vezes, os sujeitos e profissionais envolvidos não conseguem exercer sua participação nesses espaços pelo simples fato de que essas variáveis não se apresentam na prática.

O assistente social, ao participar de um conselho de política pública, segundo Avritzer (2008) deveria fazê-lo “de baixo para cima”, mediando as demandas advindas da sociedade e os saberes instituídos. Em muitos casos de conselhos municipais de assistência social, esse profissional atua de forma simbólica, às vezes participando como assessor, mas para que essa participação seja atuante seria necessário que os conselhos oferecessem estímulos para que o assistente social

⁷ Para Gomes (2009) cultura política “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos” (Bobbio, Matteucci e Pasquino. Dicionário de Política. Brasília: Ed. UNB, 2000, apud. PRODEP/UFMG, 2009, p. 71).

viesse a desempenhar seu papel como conselheiro. Por ora, se isto não ocorre, o assistente social apenas participa da reunião e nada mais acontece. Sua participação, muitas vezes, se resume na presença, sem que venha a contribuir efetivamente nos debates e nas decisões que devem ser tomadas pelos conselhos. Para que isso se altere, o assistente social conselheiro, bem como os demais conselheiros, deveria passar por capacitações, como enfatiza a PNAS (BRASIL, 2004, p. 35), sobre os mecanismos de desenvolvimento das instituições participativas e dos atores sociais, em que a “reflexão a ressaltar é a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social”

Não foi possível, no âmbito desse estudo, encontrar literatura que trate do assistente social e sua atuação no conselho municipal de assistência social. Isso pode ser devido às mudanças recentes nessa área de política, pois o SUAS foi implantado a partir de 2005. Quanto ao SUAS há sustentação que de lá até hoje houve um crescimento considerável, pois

O SUAS não é um produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS (SPOSATI, 2006, p. 102).

Com essa afirmação, Sposati (2006) lembra que o SUAS foi gestado por 20 anos, e nos instiga a pensar que os avanços conquistados de 2005 até 2009, isto é, em 5 anos, foram conquistas de espaços privilegiados, muitos deles devido à presença das variáveis apontadas por Avritzer (2008) e, em especial, à abertura e alargamento dos espaços participativos à população – o país cresceu democraticamente.

Os assistentes sociais, como representantes dos trabalhadores e responsáveis, em suas atribuições, pela efetivação dos direitos sociais, civis e políticos, podem diferenciar-se em seu papel como mediador (entre governo e sociedade), interventivo (nos interesses da população usuária da política) e assessor (realizando a mediação entre os saberes nas comissões técnicas) (FARIA, 2007, p. 7). A atuação do assistente social como representante dos trabalhadores não só

pode como deve se pautar nos propósitos do SUAS, da LOAS e, principalmente, no enfrentamento da questão social, a qual é seu objeto de trabalho na sociedade contemporânea.

Qual a possibilidade de o assistente social ser considerado como profissional prioritário na composição do conselho de assistência social? Os limites que se apresentam aos assistentes sociais ultrapassam as barreiras do sistema político no qual se inserem? Com esses questionamentos se pode perceber que a representação desses profissionais nos conselhos de gestão da política de assistência social na esfera municipal ainda se encontra frágil devido à sua representação estar apenas autorizada, conforme Avritzer (2008).

Com o descrito e analisado até então, se pode compreender e pontuar que para operacionalizar um Sistema que se propõe participativo é necessário o envolvimento de outros segmentos, de outras instituições participativas, para que o regime democrático se fortaleça como um todo, para que a sociedade civil, em seus interesses individuais e coletivos, possa de fato conquistar um espaço maior nos debates que ocorrem no interior dos conselhos e possa ter um representante que defenda seus interesses, (inter)mediando o Estado e a sociedade. O profissional de Serviço Social está bem próximo dessa realidade, pois a possibilidade de sua representação é fator importante na efetivação da política pública comprometida com a democratização da democracia. Esse profissional tem, em sua base normativa, o dever de defender e tentar efetivar os direitos da população, como destaca Cunha (2005), pontuando o art. 12 do Código de Ética do assistente social, chamando atenção para

o potencial educativo da participação, respeitando a autonomia dos movimentos e organizações (Art. 13, Código de Ética do Assistente Social) – ser mediador de conhecimentos e informações que estimulem os valores democráticos e republicanos (contribuir no desenvolvimento do espírito público para as questões públicas), a capacidade propositiva aliada à capacidade reivindicatória (CUNHA, 2005, p. 05).

O perfil educativo do assistente social pode contribuir nas transformações que envolvem os movimentos societários, pois os conhecimentos adquiridos em sua

formação estão aliados a um projeto de emancipação social, de construção e fortalecimento da autonomia, e sua atuação pode ter papel ativo na formação de valores e opiniões dos indivíduos. Tais valores incluem uma participação menos simbólica e mais propositiva nos diferentes espaços políticos existentes na sociedade, o que é condizente com o Código de Ética desses profissionais, que propugna que eles têm o dever de defender intransigentemente os direitos sociais, bem como de se empenhar na eliminação de todas as formas de preconceito.

Esse papel educativo, em consonância com os objetivos de estimular valores democráticos, propiciar oportunidades para alcançar a emancipação, desenvolver habilidades para a vivência da cidadania, dentre outros, apresenta-se muito relevante no caso dos conselhos, pois percebe-se que muitos dos conselheiros, especialmente os usuários, não têm uma educação propícia para a compreensão dos assuntos que são debatidos nas reuniões, nem para que compreendam o que estão decidindo e a relação com seus interesses.

Segundo orientações da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH) um dos princípios éticos que orientam os profissionais da área de assistência social é “Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção” (CRESS/NOB-RH, 2009. p. 360). Isso fortalece o papel dos assistentes sociais, que tem o dever ético de incentivar essa participação, já que uma das suas mais importantes atribuições é a de defender direitos, dentre eles o dos trabalhadores poderem participar da vida social. Nos Conselhos Municipais de Saúde, por exemplo, a participação dos assistentes sociais sempre foi acionada pelos gestores da saúde, sabendo que são profissionais qualificados a atuar no âmbito das políticas públicas.

Assim, pode-se fazer um questionamento: quais as atribuições do assistente social nos conselhos de gestão? Nos conselhos de saúde, como apontam Bravo e Oliveira (2004), os assistentes sociais têm atribuições interessantes que deveriam se estender aos Conselhos Municipais de Assistência Social. Dentre vários, destaco:

- a) Realizar pesquisas acerca das potencialidades dos conselhos e tornar público o conhecimento produzido;

- b) Capacitação dos representantes dos usuários para elaboração e fiscalização dos serviços e contas públicas, por meio da assessoria técnica e política cotidiana dos representantes da sociedade civil;
- c) Acompanhamentos dos conselhos, que sujeitos a golpes, ficam a mercê da vontade política do poder público;
- d) Assessoria para a elaboração de planos municipais de saúde, dentre outros.

Uma das práticas mais realizadas pelos assistentes sociais nos Conselhos versa sobre a demanda de assessoria técnica aos conselheiros. Segundo Bravo e Oliveira (2004, p. 22), “essa assessoria pode ser efetivada por meio de diferentes maneiras, ou seja, pode ser uma assessoria cotidiana ou mais pontual, presente nas reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, além dos fóruns de discussão.” As autoras destacam as atribuições da assessoria do assistente social que realizam práticas organizativas de documentos dos conselhos; elaboração de cartilha sobre o Conselho, podendo também sistematizar sua experiência no controle social, dentre outros. Mas, para que isso aconteça, faz-se necessário que, além de abertura política nessas instituições públicas de participação paritária, os assistentes sociais sejam profissionais do quadro funcional do poder municipal, pois se evitaria relações sociais/políticas tensas.

Em tal contexto, os assistentes sociais se posicionam frente a essa nova demanda, que é a representação nos conselhos de política de assistência social sob a ótica do SUAS, esse conformado pela LOAS. É nitidamente observável que o papel desse profissional torna-se cada vez mais prioritário, pois atuar em Conselhos paritários, além de ser uma nova práxis social e política no bojo da democracia contemporânea brasileira, torna-se relevante especialmente por se tratar de uma política que muito recentemente iniciou o desenho de sua particularidade e especificidade, que caracterizam o atual sistema de proteção social brasileiro.

Assim, considera-se relevante a atuação do assistente social ao desempenhar seu papel como conselheiro representante dos trabalhadores, participando, também, da democratização da cidadania, desenvolvendo sua capacidade de apreender as questões que permeiam esse universo e buscando reivindicar e concretizar os valores de uma sociedade que aspira democracia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou expor alguns aspectos teórico-conceituais acerca das instituições participativas e sua relevância na busca pela efetividade da cidadania. A vontade do povo começa a ser, de fato, do povo, pois a participação veio se somar às lutas sociais dantes ocorridas no país. O país teve importantes transformações em sua estrutura política, tendo novas instituições políticas, como é o caso dos Conselhos de gestão ou Conselhos de políticas públicas, instituições que são híbridas, conforme afirma Avritzer (2008), que trazem consigo diferentes maneiras de trabalhar a política. Assim, a abertura dos espaços de discussão e de participação descentralizados em cada esfera de governo visa a garantir a realização de uma série de direitos alusivos aos interesses de toda a sociedade. Com essas transformações societárias, o Projeto Ético-Político do Serviço Social se ajustou aos acontecimentos históricos da sociedade brasileira.

O trabalho também tratou do sistema de seguridade social brasileiro, que ao final dos anos 1990 começou a ter mudanças significativas em sua historicidade. A assistência social passou a ser política de direito e não mais um favor, inserindo-se no sistema de proteção social, conformado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), implantado em todo o país a partir de 2005 e operacionalizado pela Norma Operacional Básica (NOB).

A política de assistência social incorporou esses espaços de participação e deliberação democráticas em sua estrutura, e se observa a existência de relações de poder, que produzem tensões seja nos discursos políticos, seja na própria política de assistência social. Nesses conselhos paritários, em que 50% dos membros são representantes de governo e 50% da sociedade civil, o assistente social é convidado a participar representando a categoria de trabalhadores da área. Além disso, esse profissional tem atribuições que podem ser desenvolvidas nos conselhos, que vão desde sua organização até a assessoria aos conselheiros. O envolvimento dos assistentes sociais nos conselhos, seja como membro, seja como parte de suas atribuições profissionais, pode ser um forte aliado na efetivação dos direitos socioassistenciais. Para, além disso, esses espaços propiciam que eles efetivem seu dever de defender os direitos sociais, civis e políticos dos atores sociais que buscam nesses espaços participativos a efetivação da sua cidadania.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora C. R. de.; CUNHA, Eleonora S. M. **A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas**: alguns desafios metodológicos. Projeto Democracia Participativa (Prodep) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte: Ed: UFMG. 2009.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, p. 55-56, 2002.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: AVRITZER, Leonardo. **Democracia, república e participação**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

AVRITZER, Leonardo.; PEREIRA, Maria de Lourdes D. **Democracia, gestão urbana e instituições híbridas**. Contrato Capes/Cofecub. Belo Horizonte, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, Jun. 2008.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília. 2004. Disponível em <www.mds.gov.br/suas/pnas>. Acesso em: 07 mar. 2010.

BRAVO, M. I. S.; OLIVEIRA, R. de O. Conselhos de saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. **Revista Ágora**: políticas públicas e Serviço Social, v.1, n. 1, out. 2004. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo B. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.26, n.87, set. 2006.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA - CONFEF. Entrevista com Léa Lúcia. **Informativo do CONFEF**. Disponível em: <www.confef.org.br>. Acesso em 18 maio de 2010.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL – CRESS. Código de Ética do Assistente Social. In: **Coletânea de Leis e resoluções**. Assistente Social: a serviço da cidadania. Assistente Social na busca pela concretização dos direitos sociais.

Gestão 2008-2011. Campo Grande(MS): Revista ampliada e atualizada, 4.ed. out. 2009. p. 29-43.

_____. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). In: **Coletânea de Leis e Resoluções**. Assistente Social: a serviço da cidadania. Gestão 2008-2011. Campo Grande(MS): Revista ampliada e atualizada, 4.ed. out. 2009. 352-396.

COUTO, Berenice R. O direito social na Constituição de 1988 e a seguridade social: do texto constitucional à garantia da assistência social. In: _____. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CUNHA, Eleonora S. M. Conselhos de políticas e a especificidade da assistência social. In: _____. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social**. (1997/2006). Tese (Doutorado) – UFMG, Belo Horizonte, 2009. p. 121-173.

_____. Defender direitos e fortalecer os movimentos sociais: atribuições éticas, políticas e profissionais do assistente social para radicalizar a democracia. In: CRESS. Encontro Descentralizado da Região Sudeste, 2005. Hotel Grandarrell – Belo Horizonte. 05 de agosto de 2005.

_____. Eleonora S. M. Participação e deliberação na teoria democrática. In: _____. **Aprofundando a democracia: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais / UFMG, Belo Horizonte, 2004.

FARIA, Claudia Feres. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. In: PROGRAMA de Formação de Conselheiros Nacionais. Módulo I. Prodep. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

_____. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) **Participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GOMES, Nilma Lino. A questão racial no Brasil e na América Latina: algumas reflexões. In: PROGRAMA de Formação de Conselheiros Nacionais. Prodep. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

HENRIQUES, Marcio Simeone; PERUZZOTTI, Enrique; ARROYO, Miguel. **Sociedade civil e participação**. Belo Horizonte: UFMG. 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

MATOS, Marlise. Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva. In: PROGRAMA de Formação de Conselheiros Nacionais. Prodep. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MIGUEL, Luiz Felipe. Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **RBCS**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

NOSSWITZ, Juliana. **A ação profissional do assistente social nos conselhos municipais de Políticas Públicas**. 2008. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina / UFSC, Santa Catarina, 2008.

SITCOVSKY, Marcelo. As Particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana E. (org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. – Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006. p. 87-126.

SOUSA, Charles Toniolo. A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. **Emancipação**, Ponta Grossa, v.8, n.1, p. 119-132, 2008. Disponível em <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em: 07 mar. 2010.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do SUAS. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Ed. Especial SUS/SUAS, v 26, nº 87. Editora: Cortez. 2006.

TENÓRIO, Fernando G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Documento**, Rio de Janeiro, v. 40, n.6, p. 145-62, nov./dez. 2006.