



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL (FSSO)

MÔNICA DA SILVA GOMES

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL**

MACEIÓ - AL
2022

MÔNICA DA SILVA GOMES

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Serviço Social (FSSO), da Universidade Federal de Alagoas - (UFAL), para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Milena Gomes de Medeiros.

**MACEIÓ - AL
2022**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

COORDENAÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO



Folha de Aprovação do Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Mônica da Silva Gomes

Aluna concluinte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em: **20/07/2022**.

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL**

Conceito: **APROVADA**

Banca Examinadora:

Milena Gomes de Medeiros

Dra. Milena Gomes de Medeiros
Professora orientadora

Documento assinado digitalmente
ANGÉLICA LUIZA SILVA BEZERRA
Data: 21/07/2022 13:12:00-0300
Verifique em <https://verificador.ib.br>

Dra. Angélica Luiza Silva Bezerra
Examinadora 1

Maria Betânia Buarque Lins Costa

Dra. Maria Betânia Buarque Lins Costa
Examinadora 2

Antônio Jorge Belo Matos
Antônio Jorge Belo Matos
Assistente em Administração
FSSO/UFAL
SIAPE: 2412249

Coordenação de Trabalho de Conclusão de Curso

À Maria José da Silva Gomes,
Marcio José da Silva Oliveira Júnior,
Emanuelle Vitória da Silva Oliveira e
João Paulo da Silva Oliveira.

AGRADECIMENTOS

Agradecimento é o reconhecimento do bem que lhe foi feito por outrem, mas não só, é a declaração explícita do reconhecimento de que não teria sido possível realizar algo sem o outro. Nesse sentido, rendo graças ao Deus que me foi apresentado por minha mãe, em quem acredito, e, por mais que procure, não consigo encontrar palavras que sejam capazes de expressar Sua Grandeza.

À minha mãe Maria José da Silva Gomes, por me sonhar em tudo que eu pudesse alcançar, ser e fazer antes que eu mesma enxergasse ser possível; por ter feito de mim quem sou, por me apoiar, por suas renúncias, sacrifícios e amor no sentido mais sublime da palavra.

Aos meus três filhos: Márcio, Emanuelle e João, por serem o chão sob meus pés e horizonte que me impulsiona a sonhar e militar, tal qual Rosa Luxemburgo, "Por um mundo onde sejamos socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres", e pelos abraços que recarregam as energias a cada dia.

A Marcio José, meu companheiro, por todo sacrifício, desde as poucas horas de sono para me buscar de madrugada no ponto de ônibus, mas, sobretudo, por colocar nosso amor acima de tudo.

Às minhas cunhadas, por todo amor com o qual ajudaram minha mãe a cuidar dos meus filhos para que eu pudesse estagiar e estudar.

A elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso foi interrompida inúmeras vezes e retomada tantas outras pela força de alguns amigos a quem me sinto em dívida e, por isso, faço questão de nomear, ao meu professor de informática Benedito Farias e à Lucinha, por cada uma das vezes que me permitiram usar os computadores da escola e da papelaria para digitar meus trabalhos acadêmicos, à minha amiga-comadre Taysa Kawanny Ferreira por todas as vezes que me sacudiu para eu acreditar que era capaz de sistematizar o repertório teórico crítico que a Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas me proporcionou; ao amigo Henrique Matias que, dia-sim, dia-também não se cansou de repetir que eu sou capaz e me cobrou este TCC. Já não consigo mais segurar as lágrimas. Muito obrigada, meu amigo; à amiga Irisdelma da Silva, a quem atribuo a palavra final que me despertou para retornar à Faculdade depois de ter me afastado por sete anos. Obrigada por me fazer lembrar que é a capacidade de sonhar que

nos torna humanos.

Gratidão especial meu coração devota às professoras Edilene Pimentel, Elayne Nunes, Betania Buarque, Margarida Santos e Wanda Hirai, cujas orientações tornaram possível a sistematização das reflexões apresentadas no presente trabalho. Em nome destas professoras abraço todo o corpo docente da Faculdade de Serviço Social.

À minha orientadora inicial Profa. Dra. Janne Alves Rocha, seu zelo, se preocupando e se ocupando a me dedicar uma palavra carinhosa com a firmeza que eu precisava e seu compromisso com a formação profissional, me inspiram.

À Profa. Dra. Milena Gomes de Medeiros, que aceitou dar continuidade a minha orientação, proporcionando minha defesa, pelo respeito ao percurso trilhado até então e pelo comprometimento com o aperfeiçoamento desta pesquisa.

À banca examinadora pelo compromisso com a formação profissional atrelada ao Projeto Ético Político profissional expresso no conjunto do arcabouço científico da profissão, nas diretrizes curriculares e no Código de Ética, aspectos que marcaram toda sua contribuição à minha trajetória de formação profissional.

Ao ex-prefeito do município de Campo Alegre Maurício Tenório (in memória) e à ex-prefeita Pauline Pereira por manterem, em suas gestões, o transporte universitário sem o qual eu não teria conseguido cursar uma graduação.

Por fim, quero dizer que todas essas palavras estão aquém da imensa gratidão que sinto e que não sou capaz de descrever em palavras.

Pensar as políticas sociais para além do horizonte da mera acomodação de conflitos requer referenciá-las no processo de disputa política pelo excedente econômico real pelas massas historicamente expropriadas de maneira que elas não possibilitem somente reduzir as manifestações mais agudas da pobreza, através de serviços sociais básicos e do seu acesso, mas, sobretudo, permitir que a política social torne-se um instrumento de transformação social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses mais fortes (PAIVA 2006 apud COUTO, 2015, p.667).

RESUMO

O objeto de estudo deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) constituiu-se numa abordagem sobre a atuação do Serviço Social no controle social, no campo da Política de Assistência Social (PAS). Para tanto, resgata a trajetória da Assistência Social, institucionalizada como direito social na Constituição Federal (CF) de 1988, com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa e na participação da população, na formulação das políticas e no controle das ações, por meio de organizações representativas. O ponto de partida é o reconhecimento de que sua institucionalização é resultante do processo de explicitação da questão social decorrente dos avanços da organização e mobilização da classe trabalhadora, associado à incorporação de suas demandas pelo sistema econômico do capital, através do aparato estatal. O procedimento metodológico adotado é o de pesquisa bibliográfica, a partir dos estudos de Correia (2000, 2004, 2005 e 2009), Sposati (2007), Mota (1995), dentre outros, além da pesquisa documental acerca da legislação que regulamenta a política de assistência social, em especial a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e a Política Nacional de Assistência Social (2004). Com base nestes procedimentos foram investigadas, como categorias de análise, diferentes concepções de Estado, sociedade civil e controle social, a partir da referência teórica social crítica, bem como o significado das políticas sociais no marco da sociabilidade regida pelos interesses do sistema capitalista, particularmente a de assistência social, centro de disputa desde que foi promulgada como direito social. Para tal, buscou-se realizar a conexão entre as diretrizes da descentralização e da participação com as dimensões das ações profissionais dos assistentes sociais a partir dos compromissos assumidos pelo coletivo profissional em seu projeto ético político, enfatizando a articulação orgânica entre os processos socioassistenciais, de planejamento e gestão e político-organizativos. A pesquisa concluiu que apesar de representarem o significado socialmente atribuído da profissão, os processos socioassistenciais têm sido desprivilegiados no âmbito das pesquisas e discussões profissionais em relação aos processos político organizativos e de planejamento e gestão, resultando na constatação de um grave problema, uma vez que, por se constituírem em processos com potencial tanto de reafirmação de práticas conservadoras, quanto de ruptura com a ordem social fundada na sujeição da classe trabalhadora em favor do capital, quando descoladas dos processos político organizativos, distanciam-se das mediações necessárias para materialização dos compromissos ético-políticos assumidos pelo coletivo profissional.

Palavra-chave: Controle social. Assistência social. Ação profissional.

ABSTRACT

The object of study of this Course Completion Work (TCC) was an approach to the role of Social Work in social control, in the field of Social Assistance Policy (PAS). In order to do so, it rescues the trajectory of Social Assistance, institutionalized as a social right in the Federal Constitution (CF) of 1988, based on the guidelines of political-administrative decentralization and on the participation of the population, in the formulation of policies and in the control of actions, through of representative organizations. The starting point is the recognition that its institutionalization is the result of the process of explaining the social issue resulting from advances in the organization and mobilization of the working class associated with the incorporation of their demands by the economic system of capital, through the state apparatus. The methodological procedure adopted is that of bibliographic research, based on studies by Correia (2000, 2004, 2005 and 2009), Sposati (2007), Mota (1995), among others, in addition to documentary research on the legislation that regulates the policy of social assistance, in particular, the Organic Law of Social Assistance (1993) and the National Policy of Social Assistance (2004). Based on these procedures, different conceptions of State, civil society and social control were investigated as categories of analysis, from the critical social theoretical reference, as well as the meaning of social policies in the framework of sociability governed by the interests of the capitalist system, particularly, the social assistance center of dispute since it was enacted as a social right. To this end, we sought to establish a connection between the guidelines of decentralization and participation with the dimensions of the professional actions of social workers from the commitments assumed by the professional collective in its ethical political project, emphasizing the organic articulation between the social assistance processes, of planning and management and political-organization. The research concluded that despite representing the socially attributed meaning of the profession, social assistance processes have been underprivileged in the scope of research and professional discussions in relation to political, organizational, planning and management processes, resulting in the realization of a serious problem, since , as they constitute processes with the potential of both reaffirming conservative practices and breaking with the social order founded on the subjection of the working class in favor of capital, when detached from the political and organizational processes, they distance themselves from the necessary mediations for the materialization of commitments ethical-political issues assumed by the professional collective.

Keywords: Social control. Social assistance. Professional action.

LISTA DE SIGLAS

AI5 – Ato Institucional nº 05

ASSELBAs - Associação de Servidores Estaduais da Legião Brasileira de Assistência

ANASSELBA - Associação Nacional de Servidores da Legião Brasileira de Assistência

CF - Constituição Federal

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

DOU - Diário Oficial da União

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

OG's - Organizações Governamentais

ONG's - Organizações Não Governamentais

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PAS - Política de Assistência Social

PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE	16
2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA	17
2.2 PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS 1998/2004	27
2.3 CONTROLE SOCIAL: MEDIAÇÃO NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	32
3 A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA MEDIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	40
3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DIMENSÕES DAS AÇÕES PROFISSIONAIS QUE ORIENTAM A PRÁTICA PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL	40
3.2 A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL	49
CONCLUSÃO	60
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

As reflexões sobre o papel do assistente social no controle social na Política de Assistência Social (PAS) têm ocupado lugar importante na agenda de debates profissional sobre as políticas sociais. Nesse sentido, é pertinente reflexionar sobre a PAS e aprofundar a problematização acerca das implicações decorrentes da relação entre controle social e o papel do assistente social, enquanto sujeito que, no âmbito da divisão sociotécnica do trabalho, também responde pelas demandas decorrentes da explicitação das sequelas da questão social, em toda sua contradição.

A consideração de tais implicações assume uma dimensão ainda mais importante quando aspectos essenciais a essa análise são colocados em evidência, em especial os significados e funções historicamente atribuídos à/ao assistente social e os compromissos ético-políticos assumidos pelo coletivo profissional.

As reflexões sistematizadas nesse trabalho têm como objetivo discutir as possíveis contribuições da prática cotidiana do assistente social no fortalecimento da atuação da sociedade civil para exercer uma participação efetiva no controle social sob a Política de Assistência Social (PAS). A escolha do tema decorre do incômodo persistente e reiterado com o tratamento da política de assistência social ainda sob o prisma de análise de não política, benesse e com fins clientelistas. Apesar de ter ascendido ao status de política social desde 1988, na carta constitucional brasileira, esse debate continua recorrente.

A função dessa política na perspectiva governamental, via de regra, é a de exercer o controle sobre a sociedade, e essa lógica não será desconsiderada, entretanto pretende-se adotar como perspectiva de análise a gramsciana, levando em consideração que a regulamentação jurídico-política expressa na legislação nacional afeta a política de assistência social, uma vez que uma das diretrizes posta é a participação da população exercendo o controle sobre a política em estudo.

Nesse sentido, pretende-se discutir sobre o papel do assistente social na política em análise, considerando-se o projeto ético político e as possíveis contribuições desse profissional na capacitação de usuários e outros profissionais da assistência social na correlação de forças no âmbito dos Conselhos – mecanismo de controle –, posicionando-se em favor da classe trabalhadora.

No que concerne, especificamente, à categoria controle social, constata-se

que há uma ampla e anterior bibliografia no âmbito da política de saúde, entretanto pesquisas no campo da assistência social ainda são recentes, e o papel do assistente social no assessoramento aos conselheiros e usuários, apesar de ser mencionado, não é aprofundado.

Pretende-se, com essa discussão, contribuir para que a dimensão ético-política penetre no cotidiano das práticas profissionais. Refletir sobre esse tema faz-se necessário, dadas as características que têm marcado a assistência social, carregadas de práticas assistencialistas desde sua gênese, que têm se perpetuado através do tempo, apesar de ter ascendido ao patamar de direito social.

Desse modo, propõe-se discutir o papel institucional do assistente social, relacionado à Política de Assistência Social (PAS) como objeto de controle social, à luz do projeto ético-político, sem perder de vista a inegável prática da assistência como mecanismo que exerce controle social, superando a prática imediatista, para uma atuação planejada. Resgatar acontecimentos que incidem sob o controle social na política de assistência social, e problematizar a dimensão prática do exercício profissional, não significa desconsiderar a análise da totalidade das relações econômicas e sociais, características da ordem social burguesa na qual se originou a profissão.

A maior parte das abordagens desse tema cai no óbvio de analisar a impossibilidade de a população exercer controle social sob as políticas sociais, mesmo admitindo que elas decorrem dos avanços dos movimentos sociais e da organização da classe trabalhadora no âmbito macrossocial.

Assim, o estudo se faz necessário, visto que grande parte das abordagens se situa em dois extremos completamente opostos, se um parte do pressuposto de que a assistência social e o Serviço Social são apenas elementos de controle do capital através do Estado sobre a classe trabalhadora e de reprodução das relações sociais assentadas no modo de produção capitalista, o outro não tem conseguido realizar, a contento, a problematização do exercício profissional, isto é, da prática cotidiana dos assistentes sociais no atendimento às demandas mais imediatas dos usuários de tal política social, compreendendo sua relação com seu projeto ético político e as dimensões de sua atuação: os processos socioassistenciais, os processos de planejamento e gestão e os processos político organizativos.

A esse respeito, Melo (2015) menciona que, ao incorporar a participação e o

controle social em sua estrutura administrativa, o Estado tornou viável — além da possibilidade de uma prática que contribua para regular o direcionamento das ações do Estado para o atendimento das reais demandas da sociedade brasileira — que a sociedade se torne passível ao discurso gerencial do Estado. Por outro lado, e ao mesmo tempo, ainda segundo o autor, o paradigma de controle social está ancorado na participação coletiva, centrado na sociedade civil organizada e outros personagens que exercem um papel de fiscalização e normatização sobre o Estado.

Deste modo, considerando os aspectos mencionados, pode-se concluir que, de certo modo, o Estado captura segmentos organizados da classe trabalhadora e redimensiona sua atuação, subjugando-a à lógica burocratizada do Estado. Daí, entretanto, não se pode supor que tal captura não seja importante, dados os papéis mencionados, ou seja, contribuir para o fortalecimento de tais segmentos de classes para efetivar o controle da sociedade sobre o Estado torna-se um desafio fundamental de primeira ordem.

Essas mesmas relações contraditórias associadas aos diversos posicionamentos político-culturais da sociedade civil podem ser favorecedoras de práticas democráticas, com o modelo participativo, com efeitos mais universalizantes, ou impedir sua consolidação, na medida em que mantêm práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo (OLIVEIRA, 2003).

Nesse sentido, a ação político pedagógica para o fortalecimento dos vínculos organizativos da sociedade civil possui papel preponderante para que a assistência seja tratada como direito.

Compreende-se que os espaços formais de participação e controle social, em especial os conselhos, constituem-se como importantes mecanismos de rompimento com a histórica visão consolidada da assistência como caridade, substituindo-a pela ótica do direito com perfil universalizante.

Ao considerar que o controle social institucionalizado ocorre, no âmbito público, através de conselhos no nível federal, estadual e municipal, faz-se necessário, num primeiro momento, compreender a função que o aparato estatal exerce para administrar as relações entre as classes sociais antagônicas. Em seguida, passaremos ao exame das políticas sociais, formas privilegiadas de intervenção do estado sobre as manifestações de conflitos, campo específico do trabalho do assistente social.

Para tanto, propõe-se realizar um estudo de caráter teórico, cuja matriz teórica adotada é a perspectiva histórico-crítica, de base marxista. Para isso, optamos por realizar pesquisa bibliográfica partindo da reflexão, num primeiro momento, das categorias de análises do controle social, Estado, classes sociais, luta de classes, políticas sociais, sociedade civil, respaldadas em estudos de base gramsciana. Na sequência, a discussão versará sobre o papel do assistente social tendo por norte a dimensão ético-política, a político-organizativa, a de planejamento e socioassistencial na atuação cotidiana do profissional de Serviço Social.

Faz-se necessário, também, lançar mão de pesquisa documental visitando os marcos legais e históricos da legislação que regulam a política de assistência social brasileira e, como tal, dos mecanismos de participação e controle social, tomando os conselhos como seu espaço privilegiado.

Nos últimos anos, a expressão controle social tem ocupado a agenda de debates de diversos segmentos da sociedade. Apesar dos esforços de diversos estudiosos e pesquisadores em esclarecer as divergências em relação ao seu real sentido, a expressão tem sido empregada para designar tanto o controle policaiesco do Estado sobre a sociedade civil para manutenção da ordem social, quanto o controle da sociedade sobre as ações do Estado, a depender das concepções de Estado e sociedade civil adotada.

Essa última perspectiva tomou vulto a partir do processo de redemocratização na década de 1980, na então denominada Constituição Cidadã, quando a participação da população exercendo o controle das ações do Estado passou a ser uma diretriz, em especial, das políticas sociais de saúde e assistência social; a primeira como direito de todos e dever do Estado, a segunda, promulgada desde então, não é mais ajuda ou favor, mas direito social de quem dela necessitar.

A institucionalização do direito da população de participar dos processos decisórios de gestão, planejamento e fiscalização das políticas sociais públicas através de Conselhos Municipais representou um significativo avanço no que se refere à qualidade no atendimento às reais demandas da população.

O presente trabalho pretende discutir, sobretudo, a respeito da centralidade destes canais de participação, especificamente na política de assistência social — dadas as raízes, solidamente fundadas, da assistência social como favor, benesse e ajuda, associadas ao desenvolvimento de uma cultura de pessoas tuteladas —,

enfatizando a importância da atuação comprometida do assistente social para desconstruir os estigmas que a sustentam, erigindo em seu lugar uma nova concepção alicerçada na cultura do direito, articulando todos os atores sociais envolvidos (usuários, gestores, profissionais, instituição e o próprio conselho) e estimulando processos reflexivos e político-organizativos através de ações socioeducativas.

No decorrer do estudo será enfatizado o protagonismo exercido pela sociedade civil, no direcionamento das ações do Estado ao atendimento de suas demandas, através das políticas sociais, além das concepções de Estado, controle social e sociedade civil.

Na sequência, abordaremos a particularidade da Política de Assistência Social brasileira que incorporou, como diretriz, a participação da população no controle desta política, para discutir as implicações aí envolvidas, principalmente, porque é de conhecimento geral que a Constituição Federal de 1988 — também denominada Constituição cidadã —, se situa na contramão da política econômica neoliberal, ao interferir diretamente na concepção e ações da assistência social, bem como nas modalidades de participação da população no seu controle.

Para a finalização provisória deste estudo investigativo serão realizadas algumas considerações ou proposições sobre o papel do assistente social no que diz respeito à instrumentalização da população para o envolvimento nestes importantes canais de participação e controle social, tanto no que se refere ao atendimento de suas demandas, quanto na construção da cultura da assistência social como direito social, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, em substituição ao caráter de ajuda, benesse e favor das práticas assistenciais realizadas até então.

2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

Para compreender a trajetória da assistência social até galgar o patamar de Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no caso brasileiro, é necessário considerar, inicialmente, o contexto no qual ela está inserida na conjuntura de cada momento histórico; entretanto, não se pode perder de vista que, embora a proteção social tenha seguido um trajeto no âmbito da seguridade social, instituída há pouco mais de três décadas, na Constituição Federal de 1988, como direito social, os significados historicamente atribuídos a ela e seu significado social persistem, e recuam ou avançam, ocasionando a coexistência entre práticas conservadoras, que reproduzem uma cultura de dependência sustentada pela concepção da Assistência Social como benefício, com a concepção sob a qual foi instituída na Carta Magna, compatível com segurança social, a depender da correlação de forças em cada conjuntura.

Nesse sentido, a discussão a seguir trata, de forma breve, das categorias Estado e Controle Social por considerá-las centrais ao estudo. Tal apreensão é fundamental por compreender que qualquer estudo precisa considerar as determinações econômicas, sociais e políticas nas quais a abordagem sobre essas categorias está inserida. Ao tratar sobre a razão de ser do Estado, no modo de sociabilidade capitalista, a explicitação da contradição entre os interesses de reprodução do capital, frente à degradação das condições de vida e a reprodução do trabalho, enquanto classe social, fica evidente, demandando a intervenção sistemática e contínua mediante políticas sociais que atuem no sentido de amortecer o agravamento dos conflitos ao tempo em que contribuam para manter as condições de reprodução da própria sociabilidade que o mantém.

É no contexto de aprofundamento da organização e reivindicações do conjunto dos movimentos sociais que a assistência social é incorporada na Constituição Cidadã como direito social e dever do Estado. Tão logo a Constituição foi promulgada, como direito social, a Assistência Social já ficou no centro das disputas, permeada pelos interesses econômicos em detrimento do trabalho. Isso porque, mesmo com o texto constitucional estabelecendo-a como dever do Estado, imediatamente após sua promulgação, o advento da política econômica neoliberal imprimiu sua marca à assistência social brasileira, cuja materialização somente foi alcançada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 1998, que

institucionalizou as bases da relação entre Estado e Sociedade, na qual os deveres daquele para com a assistência social passam a ser transferidos para a sociedade civil, convocada como parceira no financiamento e na execução da assistência social. Assim sendo — em decorrência das medidas de ajuste econômico de diminuição do Estado —, a sociedade se vê obrigada a assumir a responsabilidade pelas sequelas da exploração do trabalho.

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 resgatou, por sua vez, os princípios constitucionais sob os quais foi gestada: a Participação e a Descentralização, desta vez concebidas como diretrizes fundadas no controle social por parte da sociedade sob as ações do Estado.

Vale lembrar que a versão preliminar apresentada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no qual a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) estava inserida, foi resultante de ampla discussão em todos os Estados brasileiros em diversos encontros, palestras, reuniões, seminários e oficinas, envolvendo um expressivo número de pessoas que garantiram o caráter descentralizado e participativo do debate ocorrido durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, cuja principal deliberação foi a formulação e implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

Com a implementação da Constituição Federal de 1988, a assistência social ascendeu ao nível de política pública, passando a compor o tripé da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social.

Na década que antecedeu sua promulgação como direito social, a Assistência estava vinculada ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), criado em 1977, autarquia que integrava as áreas de previdência social, através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), assistência médica, através do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e assistência social, através da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tinha como objetivo “prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência, através da família desprovida de recursos, mediante o estudo das realidades

médico-sociais, periódica e metodicamente apuradas” (DECRETO - LEI 593,1969¹).

Diante desse quadro, podemos afirmar que a institucionalização da Assistência Social integrada ao Sistema de Seguridade Social representou um significativo avanço em seu reconhecimento como direito social. Isso porque, se por um lado persistia sua articulação com os sistemas de saúde e de previdência social, característica ao período anterior à democratização, por outro, os objetivos e diretrizes expressos nos artigos 194 e 195 da Constituição Cidadã, manifestavam o rompimento, em âmbito jurídico, com as práticas realizadas até então. Exemplo disso é a reafirmação da competência do poder público em organizar a seguridade social com base nos objetivos de:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (CF.1988, art. 194)

Como é possível observar, a despeito de a seguridade social compreender um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, a primazia da responsabilidade estatal com o “bem-estar e a justiça sociais” (CF. 1988. art. 193), fundadas na democratização, descentralização e participação dos diversos segmentos em sua gestão, são marcas desde sua origem enquanto política social. Tais características favorecem seu trânsito para ampliação dos sistemas que compõem a seguridade social para atender às demandas provenientes da questão social.

Claro está que tal regulamentação se situa nos limites da democracia burguesa, e, portanto, esses objetivos são objeto de questionamentos bastante pertinentes; ainda assim, significaram um avanço ímpar, do qual podemos citar como exemplo a especificação de suas fontes de financiamento através de

¹ Publicação Original [Diário Oficial da União de 28/05/1969] (p. 4521, col. 1).

contribuições pelo conjunto da sociedade, conforme estão descritas no artigo 195² da Carta Magna.

Sobre a questão em foco, cabe salientar que o vigente desmonte das políticas sociais, dentre as quais está situada a de assistência social, que mesmo instituída como direito social segue subfinanciada, é variável do modo de produção e reprodução da sociabilidade capitalista, tornando-se imperativo desmistificar os pontos nodais nos quais está assentado.

No que se refere especificamente à assistência social, foi estabelecido na carta constitucional, em seu artigo 203, que “será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”, amplia os objetivos da LBA e, além da assistência à maternidade, à infância e à adolescência, incorpora:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (CF. 1988, art. 203)

As diretrizes da descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de organizações representativas são estabelecidas logo em seguida, com a coordenação e as normas gerais como competência da esfera federal, e a coordenação e execução dos respectivos programas como competências das esferas estaduais e municipais, assim como das entidades beneficentes de assistência social.

Desse modo, como é possível observar, a participação se dá não apenas na execução por meio de entidades, de forma complementar, na medida em que a primazia da responsabilidade por sua execução é estatal, mas também na formulação e no controle das ações em todos os níveis.

Mesmo após a promulgação da CF/1988 e já regulamentada pela Lei

² **Art. 195.** A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais [...].

Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, a assistência continuou a ser operacionalizada principalmente através da LBA, até sua extinção em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003). Entretanto, desde sua promulgação e, especialmente a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a Assistência é atravessada diretamente pelos princípios da política econômica neoliberal, e o “combate à pobreza” passa a ser implementado sob a liderança do Programa Comunidade Solidária³, “concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade” (DRAIBE, 2003, p. 74).

Tal intento tomou forma na versão apresentada em 1998 pelo governo ao Conselho Nacional de Assistência Social, cujo intuito de regulamentar suas funções de normatização, elaboração, financiamento e fiscalização, no texto, o Ministério da Previdência e Assistência Social apresentou um marco situacional fundamentado em indicadores sociais, apontando como único caminho para melhorar a eficiência e eficácia dos serviços sociais básicos, “rever e modernizar as funções do aparato estatal” tornando-se “urgente” a “parceria com a sociedade”. Assim, argumenta-se, no Diário Oficial da União (DOU), que:

As mudanças em curso no cenário nacional apontam para a necessidade de reforma do aparelho do Estado, tendo como princípio a busca da eficiência na gestão das políticas públicas que articulem e equilibrem o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, com foco no cidadão. No caso brasileiro, a agenda governamental incorpora necessidade de construção de estratégias de enfrentamento da exclusão social, para além do limite de ação do Estado. (DOU, 16/04/1999, p.1)

Desse modo, a partir desta regulamentação jurídico-política foi estabelecido o direito à participação da sociedade no controle da gestão das políticas públicas, através da institucionalização de conselhos. Desde então, a categoria controle social está presente na agenda de debates, uma vez que a efetivação deste ainda é um desafio, devido ao fato de que o conselho, entendido como um espaço de correlação de forças, pode se constituir um espaço de legitimação do poder dominante, ou ser um espaço de participação e controle social, por parte da população, sobre as ações

³ Para aprofundar as características da política social no período FHC e o sistema de proteção social, conferir DRAIBE, Sônia. In. Tempo Social - USP, 2003.

do Estado.

Nesse contexto, vale ressaltar que, embora a assistência social tenha sido elevada à condição de política social pública, desde a Constituição de 1988 ainda se reproduz, no cenário da Política de Assistência Social, a concepção de doação, caridade, favor, benesse e ajuda, fomentando, em relação ao indivíduo que demanda o serviço, uma cultura que o entende como pessoa tutelada⁴, dependente, ao invés de sujeito de direito.

O texto constitucional de 1988 estabelece, também, a descentralização político-administrativa e a formação de conselhos participativos de gestão, avaliação e formulação de políticas sociais nos níveis de governo federal, estadual e municipal. Define, portanto, a participação popular na formulação das políticas e controle de suas ações por meio de suas organizações representativas, conforme veremos neste estudo.

Contudo, a efetivação do controle social sobre as políticas sociais, do modo como foi previsto na Constituição Federal, tornou-se especialmente difícil, dadas às medidas de ajuste econômico neoliberal que se seguiram imediatamente após a promulgação de legislações que davam legitimidade aos direitos sociais nela estabelecidos. Assim sendo, qualquer estudo não pode partir de outro caminho que não o estudo da conjuntura econômica, em cuja base está assentada toda a vida social, e o estudo do controle social sobre a Política de Assistência Social não foge à regra.

Nesses termos, faz-se necessário compreender os aspectos essenciais do desenvolvimento das políticas sociais e, de modo especial, os da Política de Assistência Social (PAS), para embasar a discussão a respeito das possíveis contribuições do assistente social no fortalecimento da população, enquanto protagonista do controle social sobre tais políticas públicas.

Um aspecto que precisa ser lembrado sempre é a importância do processo de organização da classe trabalhadora, em especial no curso do processo de redemocratização do Brasil, que culminou com o estabelecimento da Carta Magna, legitimando os direitos sociais e garantindo espaços e formas de participação da

⁴ O dicionário Aurélio atribui dois significados a este termo que considero próprios para ilustrar esta afirmação. O termo *tutela* é compreendido como sinônimo de “amparo, proteção”, próprias da concepção de bondade, favor e caridade à que a assistência social é associada; e “dependência ou sujeição vexatória”.

sociedade.

Outro aspecto a considerar, fruto das lutas históricas da classe trabalhadora, são os avanços conquistados no âmbito das políticas sociais, que atuam minimizando os efeitos da exploração, característica indissociável do sistema econômico-social capitalista, e que são resultantes da organização sociopolítica da classe trabalhadora, que assume seu papel de sujeito consciente⁵, protagonista deste processo.

Convenientemente, como se refere Netto (2011), através da identificação das organizações sociopolíticas dos trabalhadores e da população com o projeto econômico-social de ruptura com o capitalismo, é que foi possível condicionar o sistema estatal a significativas concessões no enfrentamento à degradação do nível de vida da classe trabalhadora, característica indissociável do sistema capitalista que combina acúmulo de capital de um lado, e miséria do outro. Portanto, “Não há dúvidas de que as políticas sociais decorrem fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas” (NETTO, 2011, p. 33).

Por isso, há de supor-se que a organização e mobilização da sociedade civil, para influenciar as ações do Estado, se materializaram no processo de redemocratização do país, principalmente na segunda metade da década de 1980, com o ressurgimento dos movimentos de trabalhadores e da população no âmbito das manifestações pelo estabelecimento e pela atenção a direitos sociais mediante políticas públicas, dentre as quais a Assistência Social.

Conforme Mota (1995, p.62), a década de 1980 “[...] Metabolizou um novo processo político, cujo principal protagonista foi a ação organizada de expressivos setores da sociedade civil, rompendo as bases de sustentação da ditadura militar e resultando, assim, no restabelecimento do Estado democrático”.

Tal processo, como já visto, culminou com a promulgação da Constituição Cidadã, que, além de dar expressão ao almejado Estado democrático, estabeleceu também direitos sociais mediante políticas sociais, dentre as quais a Seguridade

⁵ Netto argumenta que colocar a questão social em seu terreno específico, o do antagonismo entre capital e trabalho aponta para o despertar da consciência política na qual “a resolução da ‘questão social’ como variável das lutas direcionadas à ultrapassagem da sociedade burguesa” (NETTO, 2011, p. 59).

Social constituída pelo tripé Previdência, Saúde e Assistência Social, como foi visto anteriormente.

No curso desse processo, as mudanças no âmbito da Seguridade Social, em relação aos modelos anteriormente vigentes no país, estiveram no centro da arena de interesses em disputa. Nesses termos, de acordo com Motta (1995, p.121) “a seguridade social transforma-se em objeto prioritário de mudanças e ajustes, tanto nos países hegemônicos quanto nos países periféricos, evidenciando a centralidade dessa política social, no conjunto das novas relações entre o Estado, o mercado e a organização social”.

De acordo com o demonstrado amplamente no arcabouço científico, a estruturação de sistemas de seguridade social tem sua origem durante o modelo econômico capitalista e apresenta variantes conjunturais aos estágios de desenvolvimento econômico, seja em relação aos aspectos da formação sócio-histórica de cada país, seja em relação aos ciclos que alternam intenso desenvolvimento econômico e crises estruturais, fenômeno próprio deste modo de produção.

A história nos mostra que o sistema econômico social capitalista é fundado na exploração da força de trabalho das classes subalternas pela classe economicamente dominante, quando a degradação das condições de vida daquelas em detrimento destas ameaça sua própria condição de reprodução enquanto classe, tem ameaçada, também, a condição inerente para a reprodução do modo de sociabilidade capitalista, que necessita, para reprodução e ampliação do capital, de uma classe numerosa em condições de ser explorada; ao tempo em que, com a explicitação de suas contradições fundamentais, essa massa de trabalhadores se organiza em função de reivindicações contra a exploração capitalista. É precisamente nesse momento que o Estado é demandado a atuar mediante políticas sociais que atuem em função de assegurar um mecanismo efetivo de controle das classes subalternas.

A complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior desse movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais. (MOTA, 1995, p.122)

Significa dizer que as políticas sociais são resultantes de um complexo processo no qual as classes subalternas conseguem minorar as sequelas de sua exploração a partir de sua organização enquanto classe que luta e conquista direitos, ao tempo em que Estado e capital conseguem estabelecer certos níveis de controle sobre elas, ora mediante a força, ora por meio de concessão. É necessário dizer que o Estado e o capital fazem isso somente na medida em que conseguem refuncionalizar essas concessões para o atendimento de seus interesses diretos. Conforme Mota (1995),

[...] Assim, as políticas de seguridade social não são concebidas como um mecanismo exclusivo de controle das classes subalternas por parte da classe dominante, nem tampouco como um resultado apenas das conquistas dos trabalhadores contra a exploração capitalista, ou mesmo um arranjo estrutural inerente a uma determinada fase de desenvolvimento do capitalismo, tal como é abordado pelas correntes politicistas. [...] A questão reside no fato de o capital ser compelido a incorporar algumas exigências dos trabalhadores, mesmo que elas estejam conflitantes com os seus interesses imediatos; mas, ao fazê-lo, procura integrar tais exigências à sua ordem, transformando o atendimento delas em respostas políticas que contraditoriamente, também atendem as suas necessidades. (MOTA, 1995, p.122-123)

Com respeito à seguridade, aludida por Mota (1995), cumpre observar ainda, no caso brasileiro, a peculiaridade da pseudoseguridade, cujas primeiras formas de seguro foram, nas primeiras décadas do século XX, frutos de colaborações de trabalhadores de uma mesma empresa que “instituíam fundos de auxílio mútuo, nos quais também o empregador colaborava, de forma a garantirem meios de subsistência quando não fosse possível se manterem no trabalho por motivos de doença ou velhice” (BATICH, 2004, p.02).

Enquanto isso, cabe lembrar que, nos países de desenvolvimento capitalista avançado, a partir dos anos 1930, ganha espaço o pensamento keynesiano no qual “há uma correspondência entre desenvolvimento econômico e as exigências de maior equidade social. Esta correspondência deve ser assegurada por um Estado econômico e socialmente ativo” (FALCÃO, 1989, p.114).

Todavia, nos países de capitalismo avançado “foram criados amplos e universais sistemas públicos de proteção social [...] e os países periféricos, de que é exemplo o Brasil, estruturaram a proteção social mediante assistência aos pobres e

previdência para os assalariados” (MOTA, 1995, p.128). É precisamente nessa lógica que a Seguridade Social é instituída no Brasil através do artigo 194 da Constituição Federal promulgada em 1988, ao estabelecer que “[...] A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, CF, 1988, p.54).

Assentada sob esse tripé, a seguridade social, de um lado, visa manter a renda dos trabalhadores em situação de ausência de trabalho, cujo critério para o acesso é a contribuição prévia do trabalhador, predominante na Previdência; de outro lado, busca combater a pobreza, garantindo mínimos sociais a todos, utilizando-se de impostos arrecadados, predomina na Saúde e na Assistência.

Esse modelo de seguridade — dada a conjuntura de crise econômica no Brasil, associado ao advento da política econômica neoliberal, caracterizada pela redução dos gastos sociais e pela lógica privatista —, imprimiu suas marcas no modo como essa política social passou a ser implementada desde então.

No caso da Assistência Social, é necessário observar que, segundo Sposati (2007, p. 10), ainda que esta tenha “na sua paternidade genética heranças que não se pode afirmar, sejam desejáveis ou compatíveis com a inclusão ou com os direitos de cidadania”; e, apesar de alguns autores terem retratado a Assistência Social como uma sistematização das práticas assistencialistas, o exame de suas protoformas, à luz da matriz teórica materialista histórica, indica que a Assistência Social instituída na Constituição Cidadã em 1988 e regulamentada na Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), “não tem nada de parentesco com a assistência social conservadora, não é consanguínea de ações compensatórias [...] Seu tipo sanguíneo combina com proteção, segurança social, seguridade social” (SPOSATI, 2007, p.13).

Nesse processo, o acúmulo de conhecimento oriundo das discussões em torno do processo de Reconceituação do Serviço Social, iniciado na década de 1970, articulado aos movimentos sociais emergentes em torno do processo de democratização da sociedade, já colocava em questão o conservadorismo, tanto no âmbito das práticas de assistência social, assim como pela via de modernização e de defesa de uma sociedade, na qual a efetivação das políticas de proteção social é dever do Estado. Esse processo contou também com a comunidade acadêmica na

produção e divulgação, por meio de periódicos científicos, conforme demonstra Sposati (2007), que problematizam a Reforma da Previdência e da Saúde, assim como iniciam o debate em torno da Previdência *versus* Assistência Social.

Nesse contexto, destaca-se a pesquisa realizada em 1987 pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), sob a regência das pesquisadoras Aldaíza Sposati e Maria do Carmo Brant de Carvalho, denominada: *Identidade e Efetividade das Ações de Enfrentamento da Pobreza Brasileira*, que propiciou o debate, em núcleos de pesquisadores criados em todo território nacional, em torno da assistência social como direito e política pública, envolvendo, para tanto, lideranças comunitárias, técnicos e usuários da assistência social. Paralelo a esse movimento, os próprios trabalhadores da LBA, organizados em Associações de Servidores da LBA estaduais (ASSELBAs) e, inclusive, em âmbito nacional, a Associação Nacional de Servidores da LBA (ANASELBA), produzem documentos, posicionamentos e proposições no sentido de “fortalecer o nascimento dessa política no campo democrático dos direitos sociais” (SPOSATI, 2007, p.35).

Desse modo, pode-se afirmar que tal processo de amplo debate proporcionou significativas contribuições no sentido de consolidar a concepção da Assistência Social como direito. Esse processo também “foi tencionado pelos conflitos de interesses dos mais variados projetos societários, e assim, conforme demonstra Sposati” (2007, p.59), após intensas negociações, nas quais participaram representantes de vários Estados, representantes de movimentos pró-LOAS, lideranças do governo, parlamentares, que por meio do mecanismo de participação social que ficou conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social, depois de debatido artigo por artigo, foi consolidado, em 1993, um texto base denominado Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Os princípios neoliberais, entretanto, somente se consolidavam, e o governo de Fernando Henrique (1995-2003) “resolveu substituir a desejada regulação do dever do Estado e direito do cidadão na assistência social por uma ‘nova relação solidária’, que manteve a opção reforçadora do neoliberalismo” (SPOSATI, 2007, p.69). É nesse contexto que é promulgada a primeira Política Nacional de Assistência Social, que vigorou no período de 1998 a 2004.

Como é possível observar, desde que a Assistência Social foi instituída

enquanto política de direito de cidadania pela Constituição Federal de 1988, no âmbito da Seguridade Social, em substituição ao caráter clientelista, descontínuo, assistemático com que era concebida e tratada até então, sua implementação tem se constituído um desafio que exige para o enfrentamento das concepções arraigadas na cultura brasileira, e a melhoria real da qualidade de vida da população vulnerabilizada, entre outras ferramentas, a formulação de uma Política que considere as desigualdades regionais no país.

Atrelado a institucionalização da Assistência como direito de cidadania, o texto constitucional estabeleceu também no artigo 204 inciso II, como uma de suas diretrizes, a participação da população, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, por meio de organizações representativas.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Resolução nº 207 aprovou, em 16 de dezembro de 1998, a Política Nacional de Assistência Social que vigorou até o ano de 2004, quando o referido Conselho aprovou, pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, um novo texto para a Política, em substituição ao anterior, tendo considerado para isso as deliberações da IV Conferência Nacional, realizada em dezembro do ano anterior, entre outros aspectos a serem descritos no decorrer deste estudo que tem como objeto o controle social nas Políticas Nacionais de Assistência Social.

2.2 PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS 1998/2004

A participação da população, prevista legalmente, como mecanismo de controle social, é conclamada mediante a corresponsabilidade entre o Estado e a Sociedade, em face ao quadro de profundas desigualdades sociais, regionais e de pobreza generalizada, que exigiu um esforço conjunto para o alargamento e ampliação da oferta de serviços, projetos, bens e programas em benefício de toda a população, principalmente a mais vulnerabilizada, tendo como princípio a promoção da equidade através da revitalização da rede pública, privada e entidades, implementados em cooperação entre organizações governamentais e organizações da sociedade civil.

A mudança das atuais condições de desigualdade e condições de vida da população brasileira [...] não se esgota nas responsabilidades do Governo Federal e exige uma ação programada, sistemática e concertada do Estado e da Sociedade. Exige fundamentalmente a ação responsável dos três poderes da República, o envolvimento empenhado dos níveis federal, Estaduais e Municipais de governo, a participação ativa e responsável da sociedade civil e de suas organizações sociais, a colaboração de empresas, universidades, igrejas e sindicatos. (DOU 16/04/1999, p.09)

Este documento coloca, em seu texto, como uma dificuldade à plena operacionalização das ações para a efetiva proteção social dos destinatários da Assistência, a “limitada capacidade de controle democrático do Estado, por parte da sociedade, ainda pouco organizada, para exigir o adequado cumprimento de seus direitos de cidadania” (DOU, 16/04/1999, p.09), ao tempo em que acrescenta que a superação dessa dificuldade merece especial atenção.

É nesse contexto que os ideais de democratização - através da descentralização político-administrativa e da participação da sociedade no controle sobre as ações do Estado - são capturados e institucionalizados por este mesmo Estado, em toda sua contradição.

Como é possível observar, a discussão sobre a participação social está no centro da instauração de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, dado seu potencial, já identificado pelo Banco Mundial, racionalizador e de eficiência do gasto público, constituindo um de seus pilares, ao lado da descentralização, surgindo como desdobramento desta (CORREIA, 2005).

Vale lembrar que a participação tem sido reivindicada também por setores reformistas progressistas, “por representar a possibilidade de democratizar processos decisórios e de obter maior controle da sociedade sobre a ação estatal” (CORREIA, 2005, p.125). Com efeito, a proposta da descentralização faz parte de um projeto de democratização, e sua garantia deve ser acompanhada da participação social.

Resumidamente, é possível dizer que a PNAS de 2004 destaca as novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, resgatando o texto constitucional ao enfatizar a participação da sociedade civil, tanto na execução de programas através das entidades beneficentes e de assistência social, quanto na formulação e no controle das ações em todos os níveis; entretanto, diferentemente da normativa anterior, resgata a primazia da responsabilidade do Estado em cada

esfera de governo na condução da política. Quanto à execução de serviços, programas, projetos e benefícios, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar, e possui o papel de exercer o controle social.

Ambas as políticas aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) são constituídas por duas perspectivas igualmente opostas, na primeira, permeada pela concepção de Estado mínimo, apesar de mencionar a previsão legal do controle social pela população sobre a Política, o documento é permeado pela participação da sociedade civil na execução. Já na segunda (PNAS/2004), a participação dos diversos atores da Política é algo recorrente, os diversos âmbitos da formulação, implementação, fiscalização, recursos humanos, de tratamento das informações entre outros, são perpassados pelo enfoque na importância estratégica da efetivação da participação cada vez mais qualificada para assegurar a PNAS e enfrentar os desafios a sua efetivação.

Destarte, o estudo da PNAS/1998 e da PNAS/2004 proporcionou a compreensão do quadro de prioridades adotado em cada uma delas e a valorização do fortalecimento do controle social.

Em relação à gestão das ações, a PNAS de 2004 estabelece ainda que essa participação da população, na formulação da Política de Assistência Social e no controle das ações, ocorra por intermédio de mecanismos de gestão como: conselhos, conferências e fóruns em cada esfera de governo.

Ressalte-se que o preceito constitucional da participação da população, na formulação das políticas e no controle das ações por meio de organizações representativas em todos os níveis, continua como diretriz. Contudo, para materializar princípios e diretrizes, uma das estratégias é o fortalecimento dos mecanismos concebidos como espaços de democratização, negociação de consensos, e controle da gestão, constituindo-se em novos canais de participação e diálogo que estabeleçam ligação entre governo e Sociedade.

Quanto à gestão, a PNAS/2004 estabelece que seja realizada de modo participativo, de modo que a operacionalização das políticas e diretrizes seja definida em conjunto com a Sociedade por intermédio das instâncias de controle social. Para tanto, torna-se necessário que os Conselhos sejam estabelecidos em lei nos três níveis de governo.

No que se refere às competências para implementação do sistema

participativo e descentralizado, definidas para as instâncias de controle social, contextualiza sua concepção como resultado de um amplo movimento social que incorporou diferentes representações, dentre as quais: de trabalhadores da Assistência, entidades sociais, sindicatos, universidades, partidos políticos e segmentos organizados de usuários. Deste modo, compreende-se que tal Política, desde a sua concepção, traz na sua origem o princípio de participação da Sociedade, assim a materialização desse princípio regulamentado na Lei Orgânica da Assistência Social se dá mediante a participação em conselhos e em conferências.

Os Conselhos definidos como instâncias deliberativas de composição paritária entre governo e Sociedade Civil, organizados nos três níveis de governo, têm como competências: aprovação, fiscalização e avaliação dos resultados da Política de Assistência Social, buscando no âmbito do próprio sistema, a negociação e o consenso.

Já nas conferências, a participação da sociedade é ampliada, cabendo-lhe as atribuições de avaliar a Situação da Assistência Social e propor diretrizes de aperfeiçoamento do sistema.

No que diz respeito à gestão financeira, a Política estabelece que a gestão de recursos deve ter como referência o Plano de Assistência Social e será acompanhada pela população por intermédio dos conselhos.

Como agenda básica da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) estabelece, no plano operacional, o apoio a fóruns e conferências nacionais e regionais e a promoção da articulação com a rede de proteção social, visando desenvolver e fomentar programas de capacitação de gestores, conselheiros, usuários e profissionais da Assistência Social.

Enfatize-se que a materialização da Política Nacional de Assistência Social, como direito social, implica, necessariamente, na instrumentalização dos Conselheiros nas três esferas de governo para exercer o controle social sob tal Política. Essa preocupação contemporânea já era expressa em 1998, quando ao aprovar a Política Nacional de Assistência Social através da Resolução nº 207 de 16 de dezembro o Conselho Nacional de Assistência Social já recomendava que o Plano Nacional de Capacitação de Conselheiros e Gestores da Assistência Social priorizasse o conteúdo dos documentos regulamentadores dessa Política, incluindo

o mecanismo controle social.

A PNAS/2004, ao tratar sobre o modelo de gestão, descentralizado e participativo do SUAS pressupõe que a participação e a mobilização da sociedade civil tenham papel efetivo para sua implantação e implementação. A PNAS/2004 também organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à sua execução e define os eixos estruturantes, entre os quais destacamos para os objetivos deste estudo:

- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Controle social; e
- O desafio da participação popular/cidadão usuário.

Ademais, na PNAS/2004 foram elencados, ainda, um conjunto de direitos socioassistenciais, destinados aos seus usuários, a serem assegurados na operacionalização do SUAS. Tais direitos são considerados importantes por possibilitarem aos usuários melhores condições de exercerem controle sobre a execução da Política. Dentre eles, destacamos:

- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas;
- Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses;
- Direito do usuário à oferta qualificada do serviço;
- Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviços com reduzida espera e de acordo com a necessidade e,
- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios ou coercitivos.

Como já mencionado anteriormente, a gestão do SUAS em cada nível da federação tem como elemento fundamental a implantação e funcionamento efetivo de um conselho, constituindo-se em umas das bases sob a qual é organizado o processo de gestão do SUAS.

Assim, a consolidação da PNAS, no fortalecimento da sociedade civil organizada, perpassa pela importância da participação popular em fóruns específicos em todos os níveis de governo, qualificando a participação da população na regulação da implementação da Política de Assistência Social. Nesse sentido, a

PNAS/2004 aponta para a necessidade de a política de recursos humanos contemplar a capacitação de trabalhadores e gestores da área, de forma sistemática e continuada, em especial os que atuam como conselheiros. Além da criação de espaços de debate e formulação de propostas de realização de seminários e conferências de recursos humanos, para que, através disso, torne-se possível a reestruturação dos serviços socioassistenciais, resultando na oferta de serviços de qualidade aos usuários.

2.3 CONTROLE SOCIAL: MEDIAÇÃO NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A questão do controle social remonta ao século XVII. Os estudiosos contemporâneos apregoam que o conceito de controle social, na perspectiva democrática contemporânea, tem suas bases em Rousseau, importante filósofo da modernidade. Para Correia (2004, p. 171)

No arcabouço teórico de Rousseau estão as raízes da soberania popular e do controle social enquanto controle da sociedade (ou do povo) sobre o Estado, defendendo o interesse público sobre o interesse privado nos negócios públicos. Referencial importante para analisar a realidade atual das políticas sociais brasileiras e para orientar a participação popular na gestão do que é público, com vistas à garantia dos direitos sociais formalmente conquistados.

Na contemporaneidade, o controle social — enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado — tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988. “Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (PNAS 2004, p.45).

Para entender como se dá o controle social, faz-se necessário realizar algumas reflexões sobre a concepção de sociedade civil. Correia (2004, p.169) vai dizer, a partir dos estudos de Gramsci, que:

Na concepção de Gramsci, na sociedade civil estão presentes tanto os interesses das classes dominantes através de seus aparelhos privados de hegemonia – meios de comunicação, escola, associações, entre outros – como os interesses das classes subalternas na busca de construir sua hegemonia. (CORREIA, 2004, p. 169)

Nesse sentido, “A sociedade civil não é homogênea, nela circulam interesses das classes antagônicas” (CORREIA, 2004, p.166). Isso significa que, nesse entendimento, o controle social não se dá apenas de uma classe sobre a outra, mas entre as classes/forças sociais antagônicas.

No debate brasileiro, frequentemente a expressão “sociedade civil” foi sendo utilizada para designar algo separado, oposto ao Estado/governo. As implicações decorrentes desta definição referiam-se, primeiro, ao mascaramento da contradição capital – trabalho, substituindo-a por um antagonismo entre governo e população; segundo, a concepção de que a sociedade civil é homogênea, sem contradições de classe internas, sem interesses conflitantes.

Existe um equívoco conceitual referente à sociedade civil e o Estado que, para Liguori, ancora-se nas “leituras das obras de Bobbio, que identifica, no pensamento gramsciano, uma dicotomia entre sociedade civil e Estado (LIGUORI *apud* CORREIA, 2004). Para Coutinho, por sua vez, o fato de o termo “civil”, se opor ao sentido do termo “militar”, no caso brasileiro, contribuiu para a dicotomização entre sociedade civil e Estado, conceito que tem prevalecido no debate contemporâneo (COUTINHO *apud* CORREIA, 2004, p. 167).

Compreender os significados ocultos na utilização da expressão “sociedade civil” como categoria analítica, implica desvelar as diferentes perspectivas que lançaram mão das ideias de Gramsci, uma vez que estas foram

[...] amplamente utilizadas não só por comunistas, mas também por liberais, socialistas e pela ala progressista da Igreja. Tanto em nosso país como em boa parte da América Latina, esse recurso a Gramsci está bastante relacionado com as ditaduras militares, com a resistência que precisava ser feita à margem do aparelho governamental, ou seja, implicava a organização autônoma da sociedade civil em face do Estado. Assim, a sociedade civil, enquanto conjunto de organismos privados de hegemonia que emergia como experiência real, ao se contrapor à ditadura, encontrará, em Gramsci, respaldo teórico para compreender as realidades social e política que se delineavam na época. A assimilação de Gramsci por segmentos tão diversificados revela,

sem dúvida, a universalidade da sua obra, os elementos por ela fornecidos na compreensão das contradições capitalistas, mas também os equívocos que caminharam juntamente com esta ascensão meteórica. (SIMIONATTO, 1995, p.256)

A respeito das leituras do pensamento gramsciano no Brasil, Simionatto observa que,

[...] para compreender o pensamento de Gramsci em suas implicações de natureza teórico-prática, é fundamental tomá-lo como um pensador marxista. Debruça-se sobre a realidade enquanto totalidade, desvenda as suas contradições e evidencia que ela é constituída por mediações, processos e estruturas (SIMIONATTO, 1995, p.36).

A inserção do pensamento gramsciano no Brasil “foi apreendida como possibilidade de resposta a boa parte dos desafios gerados pela realidade brasileira pós-1964”. Fato ocorrido, segundo a autora, entre 1964 e 1968⁶, quando da decretação do AI5, ocasião em que o espaço era desfavorável para o debate e a reflexão crítica (SIMIONATTO, 1995, p.96).

De acordo com Correia, a sociedade civil “é um terreno de disputa de projetos de classes diferentes em busca da hegemonia. Neste espaço se trava a luta de classes, podendo se construir a hegemonia das classes subalternas” (CORREIA, 2004, p.165). Segundo Semeraro,

[...] Para Gramsci a sociedade civil é o ‘extenso e complexo espaço público não-estatal de grande importância política, onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico que poderá levar à gestão democrática e popular do poder’. (SEMERARO, 1997 *apud* CORREIA, 2004, p.163)

Sobre a nova concepção de sociedade civil é interessante mencionar que Correia (2004, p.168), ao resgatar Bianchi (2002), considera que, com base em Tocqueville, esta é concebida como “um conjunto de associações situadas fora da esfera estatal, indiferenciadas e potencialmente progressistas, agentes da

⁶ Não é objeto desse estudo realizar uma descrição linear da trajetória do pensamento gramsciano no Brasil, pretende-se retomar os elementos necessários à compreensão de sua influência nos rumos das políticas sociais brasileiras, notadamente, de seus mecanismos de controle social instituídos após a promulgação da Constituição Federal em 1988. Para uma análise completa, conferir o estudo de Simionatto (1995).

transformação social e portadoras de interesses universais não contraditórios”.

Em outra obra, a mesma autora resgata Dias (1996b *apud* CORREIA, 2005, p.56), afirmando que “não cabe mais a ilusão de que ela é necessariamente progressista”. Isso porque, no âmbito da denominada sociedade civil, conforme assinalado anteriormente, coexistem tanto organizações que atuam no sentido de disseminar concepções próprias do modo de pensar da classe economicamente dominante, na qual o modo de produção capitalista, ainda que fundado na desigualdade entre as classes, é concebido como melhor alternativa de sociabilidade, e na negação da luta de classes; quanto à fragmentação que acometeu os movimentos sociais das classes subalternas em movimentos autodenominados de raça, gênero, ecologia, e assim por diante, e que resultaram num esvaziamento da própria consciência enquanto classe e, “ao fazer esse movimento, tendia a abandonar sua fé, tanto no proletariado como instrumento de mudança progressista, como no materialismo histórico enquanto método de análise” (HARVEY, 1993 *apud* MOTA, 1995, p.91).

É pertinente reafirmar que as políticas sociais públicas são decorrentes da situação de pauperização da classe trabalhadora no modo de sociabilidade capitalista e que, quando esta ameaça as condições de reprodução e ampliação do capital, demandam tais políticas como uma forma de intervenção por parte da organização estatal, ao tempo em que, como a outra face inerente a esse mesmo processo, são resultado da rearticulação de forças de setores organizados das classes subalternas, representados na sociedade civil que consegue entremear no Estado algumas de suas demandas que, em dados momentos, podem aparecer como concessões.

A participação de diferentes mecanismos democráticos tais como: Conselhos de Assistência; Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS); Fóruns Regionais, Estaduais, Governamentais e Não-Governamentais; além de universidades, núcleos de estudos, entidades de assistência social, pesquisadores, estudantes de Serviço Social, Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Municípios, como também de sujeitos anônimos, proporcionou inúmeras contribuições à efetivação do controle da Política de Assistência Social.

Tal Política propõe-se a resgatar o significado da efetivação da assistência

social como responsabilidade estatal, mediante garantia da regulamentação e do cumprimento dos direitos trabalhistas; a fim de se evitar o prolongamento da degradação e precarização do trabalho, no âmbito da política em discussão, uma vez que, conforme expresso no Diário Oficial da União (DOU),

[...] Como consequência da concepção de Estado mínimo e de política pública restritiva de direitos, deu-se a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, criando enorme defasagem de profissionais qualificados; com um enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviços, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem possibilidade de continuidade das atividades. (DOU 28/10/2004, p.9)

Diante de tal realidade, o controle social destaca-se pela sua “relevância crucial, já que o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a essa área, deve ser minado pelo estabelecimento de um novo estágio, feito de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado” (DOU 28/10/2004, p.9).

Todavia, é pertinente revisitar os significados atribuídos à categoria controle social, pois estes são tão diversos, quanto antagônicos. Se, por uma perspectiva de análise, controle social se refere ao controle do capital, através do aparato estatal sobre a classe trabalhadora, por outro, este foi institucionalizado através de organizações representativas, como instrumento de controle da sociedade civil sobre as ações estatais relacionadas às políticas sociais, em especial nos âmbitos de formulação, avaliação, normatização, fiscalização e proposição. Isto porque, ao estabelecer o controle social e a descentralização político-administrativa nos três níveis de governo, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo modelo de gestão caracterizado pela transferência efetiva de poder decisório, de autonomia na gestão, assegurando a consideração das particularidades socioterritoriais e das necessidades reais dos usuários na formulação e implementação da Política.

Por essa razão, ao se resgatar a centralidade do Estado na coordenação de ações estruturadas, de modo a assegurar a universalização das políticas e a equidade, não se está desprezando a relevância das entidades prestadoras de assistência social, ao contrário, elas integram o SUAS e participam como prestadoras complementares, cogestoras e corresponsáveis através dos conselhos de assistência social na luta pela garantia de direitos dos usuários da assistência

social.

Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade [...] Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OG's⁷ e, ou, ONG's⁸, transitem do campo da ajuda, da filantropia, benemerência para o da cidadania e os direitos. (PNAS. 2004, p.41)

Os espaços privilegiados de exercício de tal controle, conforme vimos anteriormente, são os conselhos, as conferências, fóruns, entre outros mecanismos de participação que, conforme definição legal, têm função de avaliar e definir diretrizes para a assistência social. Os conselhos, por sua vez, têm como principais atribuições (PNAS, 2004, p. 51):

- Deliberação;
- Fiscalização da execução da política e de seu financiamento;
- Aprovação do plano;
- Apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo;
- Definição de critérios de partilha dos recursos;
- Normatização, Acompanhamento, Avaliação e Fiscalização dos serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial;
- Definição de padrões de qualidade de atendimento e
- Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros.

Há que se considerar também que esses mecanismos se constituem em espaços de correlação de forças no estabelecimento de consensos, pois os interesses dos segmentos nele representados, por vezes não são os mesmos. Há que se ponderar, ainda, que o conselho tem composição paritária, com representação dos diferentes segmentos, como: usuários, ou organizações de usuários; entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e de prestação de serviços) e trabalhadores do setor e governo. Nesse sentido, a PNAS/2004 ressalta que,

⁷ OG's – Organizações Governamentais

⁸ ONG's – Organizações Não Governamentais

[...] Cada conselheiro, eleito em foro próprio para representar um segmento, estará não só representando sua categoria, mas a política como um todo em sua instância de governo. E o acompanhamento das posições assumidas deverá ser objeto de ação dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social. (PNAS, 2004, p.45)

A PNAS/2004 menciona ainda a organização de gestores em níveis municipais e estaduais para discussão de temas relevantes para a política e as Comissões Intergestoras Tri e Bipartite, com espaços de pactuação da gestão compartilhada.

Ao referir-se sobre a construção da nova agenda para os Conselhos de Assistência Social, a PNAS apresenta algumas reflexões sobre os desafios para a participação dos usuários nesses espaços, tais como: de um lado, diz respeito ao baixo nível de atuação propositiva dos conselheiros, resultado das concepções tradicionais da assistência social; do outro, diz respeito à necessidade de amplo investimento na formação, capacitação, financiamento político, físico e operacional, para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos controlados pelos seus usuários. Para tal, há que se produzir uma metodologia que resgate a participação de indivíduos dispersos e desorganizados. Outro grande desafio é a criação de mecanismos que assegurem a participação dos usuários nos conselhos e nos fóruns com voz ativa e não mais como sub-representados. Desse modo, torna-se indispensável a promoção de eventos temáticos que fomentem o protagonismo desses atores nas discussões da política. A criação de ouvidorias também se constitui em importante meio para que o direito possa se tornar reclamável pelos cidadãos.

Outro meio de tornar os conselhos mais próximos da população são as reuniões itinerantes, além da interlocução com outros conselhos, já que a troca de experiências capacita para o exercício do controle social.

Outro recurso que a PNAS/2004 destaca, para a efetivação da política de assistência como direito social, é o repasse de informação aos usuários, inclusive por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado. Do mesmo modo,

A participação e o controle social sobre as ações do estado [...] requer dos trabalhadores um arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida de suas organizações. (PNAS, 2004, p.54)

Na mesma direção, deve-se considerar o tratamento das informações de modo a possibilitar a mensuração da eficiência e da eficácia, a transparência, o acompanhamento, a avaliação e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir na formulação da política nas três esferas de governo, favorecendo a participação e o controle social no que se refere à alocação de recursos e aos serviços ofertados aos usuários nas localidades de maior necessidade.

Correia (2005) chama atenção, ainda, para os empecilhos que permeiam o exercício do controle social que ocorrem nos níveis macroeconômico e político, determinados pela própria dinâmica da sociedade capitalista que, no seu estágio de crise atual, necessita que os recursos públicos subsidiem, cada vez mais, a reprodução e ampliação do capital, em detrimento da reprodução do trabalho. Essa predeterminação no que se refere aos gastos sociais é resultante das negociações com os organismos financeiros internacionais, em torno do refinanciamento e da contração de novos empréstimos.

Com base no exposto, pode-se afirmar que:

É dentro desse limite maior da sociedade do capital que está situado o controle social em toda sua contradição - o controle da classe dominante para manter o seu domínio e as estratégias de controle das classes subalternas na busca da construção de uma hegemonia. (CORREIA, 2009, p. 130)

Em suma, a implementação do controle social, de forma efetiva, no âmbito dos conselhos, espaço privilegiado de correlação de forças, é a possibilidade da superação da visão clientelista da assistência, e da construção sob novas bases, alicerçada assim sob a perspectiva do direito.

3 A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA MEDIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para compreender os caminhos e suas implicações – no processo de descentralização e participação – para a atuação do assistente social no âmbito do controle social, é necessário situar as reflexões a partir do acesso ao arcabouço científico da profissão com ênfase nas políticas sociais, particularizando à de Assistência Social; esta, por sua vez, na Constituição Cidadã, é resultante do ressurgimento e avanço da organização e mobilização de segmentos da sociedade civil em torno de suas demandas, frente à constante degradação das condições de subsistência, associada às reivindicações pela redemocratização do país, terreno fértil para disseminação da compreensão do Estado como instrumento a serviço dos interesses da classe economicamente dominante, que ainda convive com instituições de repressão e controle.

Dessa forma, é fundamental tecer algumas considerações a respeito da dimensão da prática profissional do Serviço Social. Nesse sentido, as reflexões apresentadas a seguir também reflexionam a respeito da descentralização no âmbito da Assistência Social, adentrando na discussão acerca dos processos constitutivos da ação profissional, enquanto categoria analítica, problematizando sua relação com a participação e o controle social na medida em que favoreçam ou dificultem a materialização dos compromissos assumidos no Projeto Ético Político pelo coletivo profissional.

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DIMENSÕES DAS AÇÕES PROFISSIONAIS QUE ORIENTAM A PRÁTICA PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL

Para discutir as dimensões constitutivas das ações que orientam a atuação profissional cotidiana dos assistentes sociais é necessário fazer a mediação entre a compreensão da totalidade⁹ e a operacionalização de cada ação profissional, portadora de toda a bagagem herdada das práticas tradicionais, uma vez que a falta desse movimento dialético contribui para consolidar mecanismos de reiteração de

⁹ “O reconhecimento da questão social como objeto de intervenção profissional, demanda uma atuação profissional em uma perspectiva totalizante, baseada na identificação dos determinantes socioeconômicas e culturais das desigualdades sociais” (CFESS, 2007 *apud* FERRAZ SILVA, 2012. p. 172).

subalternidade¹⁰ que materializam a condição de indignidade por parte dos mandatários da política de assistência social.

Para que isso se efetive, já bem nos lembrou Iamamoto (2007) que para trabalhar como assistente social é necessário um repertório teórico crítico, consistente, pois os enormes desafios que estão colocados ao Serviço Social no campo das políticas sociais nesses tempos de barbárie encobrem a realidade e são um fecundo território para o moralismo e o trabalho baseados no senso comum. (COUTO, 2015, p.672)

Para problematizar a ação profissional, há que se considerar que a profissão, historicamente, está inscrita no campo político-ideológico, constituindo-se mecanismo de prestação de serviços e benefícios assistenciais, destinados a manutenção e reprodução social da classe trabalhadora, ao tempo em que carrega em seu cerne o componente educativo que é permeado pelas diferentes concepções que fundamentam a ação profissional em cada momento histórico. Assim, “o significado político da ação tanto pode comprometer-se efetivamente com os interesses da classe trabalhadora, quanto pode revestir-se de autoritarismo, restringindo-se ao discurso de compromisso com a classe trabalhadora” (PADILHA, 1988 *apud* LIMA, 2006, p.30). Em reforço a essa assertiva, a autora que segue vai dizer:

[...] Nessa perspectiva, a intervenção profissional é considerada em movimento dentro do processo histórico e contribui tanto para a reprodução das condições materiais, quanto para as condições sociais de vida da classe trabalhadora. Dessa forma, as ações profissionais estão profundamente condicionadas pelas relações entre as classes na sociedade capitalista e o Assistente Social contribui, no contexto da divisão sócio-técnica do trabalho junto a outros profissionais, para a criação de consensos nessa sociedade ao longo do tempo. (IAMAMOTO 1999 *apud* LIMA, 2006, p.14)

Assim sendo, há que se ter clareza teórica para desmistificar as práticas conservadoras, revestidas de tecnicismo, que insistem em permear o senso comum

¹⁰ “A subalternidade é uma categoria política e faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração social, econômica e política. Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção por meio de relações político-sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política. Nesse sentido, não podemos abordar indivíduos e grupos subalternos isolando-os do conjunto da sociedade. A subalternidade diz respeito à ausência ‘de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção’” (ALMEIDA *apud* YAZBEK, 2014, p. 684).

e/ou conseguem imprimir aparente neutralidade às políticas sociais; e mais, há que se ampliar, no âmbito da profissão de assistentes sociais, o debate sobre ação profissional que oportunize o desenvolvimento e a disseminação de experiências que proporcionem a materialização dos compromissos ético-políticos assumidos no projeto profissional e societário estabelecido pelo coletivo profissional.

Ao assumir a identidade com as demandas da classe trabalhadora, a profissão admite toda a natureza contraditória de seu significado social enquanto profissão instituída para responder às diversas expressões da questão social, cuja ação profissional, constituída por procedimentos técnico-operativos que dão materialidade aos compromissos ético-políticos que orientam a ação profissional é definida como:

[...] conjunto de procedimentos, atos, atividades pertinentes a uma determinada profissão e realizadas por sujeitos/ profissionais de forma responsável, consciente. Contém tanto uma dimensão operativa quanto uma dimensão ética, e expressa no momento em que se realiza o processo de apropriação que os profissionais fazem dos fundamentos teórico-metodológico e ético-políticos da profissão em um determinado momento histórico. São as ações profissionais que colocam em movimento, no âmbito da realidade social, determinados projetos de profissão. Estes, por sua vez, implicam em diferentes concepções de homem, de sociedade e de relações sociais (MIOTO *apud* LIMA, 2006).

Ao problematizar a ação profissional do Serviço Social, a partir da análise de Lima (2006), é possível afirmar existir considerável debilidade no interior da profissão acerca do que de fato sejam as ações profissionais do Serviço Social, muitas vezes definida conforme a inserção sócio-ocupacional dos profissionais, público atendido, natureza das instituições, política social, área de intervenção, todos indicadores externos, verificando-se, portanto, que as ações profissionais se confundem com as finalidades das instituições nas quais os profissionais estão inseridos. A autora, então, resgata as contribuições de Mito (2006) no sentido de definir que a ação profissional do assistente social é constituída de três processos articulados organicamente entre si: processos político-organizativos, processos de planejamento e gestão e processos socioassistenciais. É no tripé dessa articulação orgânica constituída por esses processos que a competência profissional está assentada.

- Processos Político-organizativos: correspondem ao conjunto de ações profissionais, dentre as quais se destacam as de mobilização e assessoria, visando a participação política e a organização da sociedade civil na perspectiva da garantia e da ampliação dos Direitos na esfera pública e no exercício do controle social.
- Processos de Planejamento e Gestão: correspondem ao conjunto de ações profissionais desenvolvidas enquanto ocupante de cargos gerenciais e administrativos no âmbito das políticas sociais, das instituições e demais empresas públicas ou privadas, bem como no planejamento e gestão do Serviço Social no âmbito de instituições, programas e empresas, e dos seus processos interventivos.
- Processos Sócio-assistenciais: correspondem ao conjunto de ações profissionais desenvolvidas no âmbito da intervenção direta com os usuários em contextos institucionais a partir de demandas singulares. (MIOTO *apud* LIMA, 2006, p.53)

Tais processos constitutivos da ação profissional dos assistentes sociais perpassam as diferentes inserções sócio-ocupacionais, nos quais os processos político-organizativos são caracterizados pelas ações voltadas à mobilização e assessoria aos espaços coletivos de controle social, como os conselhos de direitos, por exemplo, que podem ser pontuais ou permanentes. “Nesse contexto, o assistente social intervém como agente que promove um processo de reflexão e análise sobre as situações, e também assessora e participa do processo de mobilização” (CAMPOS, 2015, p.06). Dessa maneira, especificamente nesse processo, sua ação precípua,

[...] consiste em contribuir efetivamente na organização da população para que se converta em sujeito político capaz de inscrever suas demandas na agenda pública [...] nesse contexto, a ação profissional tem a função de dinamizar e instrumentalizar o processo participativo. (CAMPOS, 2015, p.5-6)

Já os processos socioassistenciais, caracterizados pelo atendimento ao usuário a partir de suas demandas singulares, compreendem as ações sócio-emergenciais, relacionadas às necessidades básicas dos usuários, mas não só; esse grupo de processos compreende, também, as ações socioeducativas com o objetivo de socializar informações sobre direitos fundamentais e específicos dos usuários, pautando-se na lógica do usuário como sujeito portador de direitos de cidadania e, desse modo, remetendo-o à participação política, tanto no âmbito institucional quanto nos conselhos de direitos, numa perspectiva de construção da sua autonomia.

Quanto aos processos de planejamento e gestão, estes são caracterizados por consistirem em momentos de planejamento das ações profissionais do Serviço Social, no atendimento às demandas do usuário, por meio de uma consolidada base de informações, alimentadas pela documentação produzida durante a intervenção profissional. Também são compreendidas, aqui, ações voltadas à capacitação de recursos humanos. Nesse sentido, é importante destacar que tal grupo de processos, constitutivos da ação profissional do assistente social, não possui um fim em si mesmo, tornando-se válido refletir na centralidade desse grupo de processos para a materialização dos compromissos ético-políticos-profissionais, a partir da necessidade e pertinência da adoção de indicadores relacionados também ao controle social e, a partir desses, a estruturação de um conjunto de estratégias que contribuam diretamente para o fortalecimento da capacidade organizativa dos usuários da política de assistência social.

Para Campos (2015), a articulação orgânica entre esses processos fica evidenciada na constatação de que no desenvolvimento da intervenção, voltada a atender demandas singulares dos usuários, as ações são permeadas pela dimensão política que os instrumentaliza para exercer controle sobre tais serviços, pressupondo o planejamento e gestão no âmbito das políticas sociais como ação formulada, conscientemente, a partir de indicadores, definição de estratégias que ao serem implementadas possibilitem mensurar e avaliar a eficácia, a partir dos resultados obtidos, que, por sua vez, sejam direcionados para a garantia, consolidação e ampliação de direitos a serem usufruídos pelo conjunto da classe trabalhadora.

Cumprir reiterar que, quando esvaziadas de algum desses processos, a ação profissional tem seu caráter ético-político diluído, investindo-se de um vazio tecnicismo que aponta no sentido de exercer controle sobre o público usuário dos serviços, incompatibilizando, desse modo, a prática profissional dos princípios ético-políticos orientadores do exercício profissional. Conforme ressalta Yazbek (2014, p.689),

[...] a necessária construção de hegemonia das classes subalternas, na condução do processo de construção de seus direitos não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistência. A partir desse âmbito é possível modificar lugares de poder demarcados tradicionalmente, construir outros, e não apenas realizar 'gestões bem-sucedidas de necessidades'. Quando falamos em protagonismo tendo como referência o pensamento de Gramsci, é ao poder que nos referimos.

No âmbito das reflexões acerca das dimensões da ação profissional do Serviço Social, é necessário considerar, ainda, aspectos essenciais para compreender, inclusive, o próprio significado dessas ações no que se refere à legitimidade mesma da inserção sócio-ocupacional da profissão como resposta às distintas necessidades sociais expressas na questão social, quais sejam:

- a) Ao ser referendado enquanto profissão no âmbito da divisão sociotécnica do trabalho, o Serviço Social é instituído para atender às necessidades sociais concretas, respondendo assim, ao agravamento dos conflitos que ameçassem a reprodução das relações sociais¹¹;
- b) A demanda institucional aparece ao profissional revestida de objetivos no âmbito da imediaticidade e singularidade, objetivos estes descolados de quaisquer características que os remetam à problematização da relação intrínseca destes com a organização socioeconômica e política erigida na sociedade, regida pelo sistema capitalista de produção e reprodução das relações entre as classes sociais antagônicas que o constituem¹²;
- c) Ao tempo em que persiste a confusão entre a profissão Serviço Social com a política de assistência social, as diferentes inserções sócio-ocupacionais — seja em relação aos segmentos populacionais (criança, idosos, mulher), ou no ramo da política social (Saúde, Educação, Assistência Social), por exemplo —, ocasionam em errôneas expectativas sociais sobre o que compete ao assistente social, implicações essas que podem comprometer, em maior ou menor medida, a conformação dessas ações ao Projeto Ético Político hegemônico assumido pelo coletivo profissional¹³.

¹¹ Para uma análise acerca da emergência do Serviço Social como profissão, conferir Netto (2011).

¹² Para aprofundar a compreensão, conferir Pontes (2000).

¹³ Interessantes reflexões acerca dos desafios para a intervenção profissional do Serviço Social, dentre estes, os advindos do alargamento dos espaços sócio ocupacionais para os/as assistentes sociais, seja por requererem, cada vez mais, competências específicas para cada ramo de atuação; seja por exigirem uma profunda competência teórico-metodológica, ou decorrentes das requisições

A compreensão desses aspectos torna possível perceber o significado da ação profissional como resposta à questão social, no qual “o Serviço Social passa a ser visto no conjunto dos mecanismos constitutivos de um projeto de controle social de bases políticas e sociais definidas”, isto é, “a análise das tarefas em si mesmas não permite ao assistente social desvendar a lógica no interior da qual elas ganham sentido, ou seja, estão colocadas no conjunto dos mecanismos contraditórios de coerção e controle das classes subalternas na sociedade capitalista” (SARMENTO, 2000, p.98-99). A análise do significado do Serviço Social, portanto,

[...] é construída tendo por hipótese diretriz a de que a prática institucional, demandada pelo patronato e pelo Estado para intervir junto aos trabalhadores, constitui-se numa atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e da difusão da ideologia dominante [...]. Sendo o exercício profissional polarizado pela luta de classes, o Serviço Social também participa do processo social, reproduzindo as contradições próprias da sociedade capitalista [...]. Se de um lado, o Serviço Social é solicitado a responder às exigências do capital, participa, ainda que subordinadamente, de necessidades legítimas de sobrevivência das classes trabalhadoras. (IAMAMOTO, 2002 *apud* FERRAZ SILVA, 2012, p.159)

Compreender esse caráter ambíguo do Serviço Social é essencial para identificar o significado social do trabalho do assistente social no contexto da reprodução das relações sociais. “A noção de reprodução é que esta não é apenas econômica, mas cultural, social, política. Esta é uma perspectiva fundamental para apreendermos o processo contraditório da sociedade burguesa” (FERRAZ SILVA, 2012, p.161).

Segundo Ferraz Silva (2012, p.161), romper com a naturalização da noção de reprodução é um desafio cujo “ponto de partida é assumir a reprodução das relações sociais como um problema a ser elucidado”, isso porque a reprodução das relações entre os homens, de valores, de cultura “É a reprodução de um tipo de sociabilidade social, de indivíduos sociais, cujo padrão é construído socialmente e tem história”.

Com base em Yazbek (2014), pode-se dizer que desvelar esse caráter ambíguo do Serviço Social e o significado social da profissão é essencial, inclusive,

institucionais e das demandas dos usuários, aspectos estes, permeados pelo conteúdo político expresso no Projeto Ético Político da profissão.

“Nesse sentido, um projeto profissional crítico vai além da postulação de um quadro de valores, implica na existência de um corpo de conhecimentos que sustente a definição e a execução das ações profissionais” (AQUIN, 2009; CAZZANIGA, 2005 *apud* MIOTO e NOGUEIRA, 2013, p. 67).

para a legitimação de si mesma, uma vez que reduzir sua atuação ao mero cumprimento de procedimentos a coloca no mesmo nível de práticas do senso comum. Desse modo, ao atender demandas singulares imediatas, o profissional o faz a partir de referenciais teóricos e ético-políticos, tornando-se indispensável que, ao fazê-lo, o faça de modo consciente, ou seja, implica a competência de articular essa compreensão mais totalizante à atuação cotidiana dos assistentes sociais. Isso porque, como diz Pontes, “[...] Essas universalidades podem ser tão *belas* quanto *inúteis*, caso não se consiga particularizá-las no plano real cotidiano do fazer profissional” (PONTES, 2000, p.46). Dito isso, é possível afirmar que:

Nas diversas e variadas ações que efetuamos como plantões de atendimento, salas de espera, processos de supervisão e/ou planejamento de serviços sociais, das ações mais simples às intervenções mais complexas do cotidiano profissional, nelas mesmas, embutimos determinada direção social entrelaçada por uma valoração ética específica [...] Tendo consciência ou não, interpretando ou não as demandas de classes e suas necessidades sociais que chegam até nós em nosso cotidiano profissional, dirigimos nossas ações favorecendo interesses sociais distintos e contraditórios. (REIS, 2008, p.80)

Significa dizer que, ao tempo em que no exercício cotidiano da ação profissional atendam às necessidades sociais das classes subalternas, o faz também atender às demandas de conformação das mesmas aos interesses das classes dominantes. “Tais questões são fundamentais para a análise da particularidade da profissão, que pela mesma atividade, contraditoriamente, atende interesses do capital e do trabalho” (FERRAZ SILVA, 2012, p.162).

Conforme o exposto, pudemos verificar, até aqui, que o fazer profissional do assistente social está eivado de determinações relativas à organização sociopolítica assentada no modo de produção e reprodução das relações sociais característicos à economia capitalista que, como tal, atua no âmbito das expressões da questão social através de políticas sociais instituídas devido à degradação das condições de vida e reprodução da classe trabalhadora, decorrentes da diversificação e intensificação das formas de exploração da força de trabalho e que, com o agravamento das condições de vida desta, decorrentes desse processo, também tem ameaçadas as próprias condições de reprodução da sociabilidade desse mesmo modo de produção. Assim,

[...] O Serviço Social reproduz-se como um trabalho especializado por ser socialmente necessário: produz serviços que atendem necessidades [...]. Por outro lado, os assistentes sociais também participam, enquanto trabalhadores assalariados, do processo de produção e/ou de redistribuição da riqueza social. (IAMAMOTO, 1999 *apud* FERRAZ SILVA, 2012, p. 164)

Nesse contexto, a ação interventiva do assistente social é perpassada pelos processos socioassistenciais que imprimem a identidade e razão de ser de si mesma enquanto profissão legalmente regulamentada, na medida em que sua legitimidade social exige respostas às demandas singulares que se apresentam, no contexto da política de assistência social, como demandas de caráter sócio-emergencial e/ou socioeducativo, e que, ao fazê-lo é permeado por referências teóricas, éticas e políticas que operam tanto no viés conservador quanto de ruptura, na medida em que consigam permear sua ação profissional, no sentido de imprimir direção às demandas sociais emanadas do ingresso dos usuários da Assistência Social na ocupação do âmbito político no seu reconhecimento como direito e, como tal, passível de ser reclamado.

É precisamente nesse tensionamento – consenso e contra hegemonia – que as ações profissionais do Serviço Social, com todas as implicações dos processos que a compõem, estão inseridas. É nessa articulação orgânica entre Assistência Social e Controle Social que a prática profissional do Serviço Social é operacionalizada. Portanto, a reflexão sobre a intencionalidade deve ser permanentemente relacionada aos objetivos ético-políticos da profissão. Em especial, na Política de Assistência Social, por suas características, atribuídas historicamente, associadas às respostas às demandas vivenciadas pelos usuários da Assistência Social. Apenas fazendo as mediações necessárias será possível conferir materialidade aos compromissos assumidos pelo coletivo profissional. Há que se ter conhecimento que as ações profissionais do Serviço Social se situam no campo político-pedagógico da profissão; por isso, os profissionais de Serviço Social respondem às demandas advindas da sociedade, objetivando a politização e o fortalecimento político dos indivíduos.

Ademais, essa é a condição para o exercício do controle social, que tem como horizonte a instrumentalização da população para participar dos processos

sociais e enfrentar o fenômeno histórico da exclusão social¹⁴.

Refletir acerca das dimensões que constituem a competência profissional, portanto, é fundamental em direção ao fortalecimento e consolidação dos ideais éticos de valorização dos direitos humanos, sociais e políticos da classe trabalhadora, ideais estes incompatíveis com a reprodução de discursos e práticas conservadoras e reprodutoras da condição de subalternidade. O desafio que se impõe aos assistentes sociais, em especial no âmbito da política de assistência social, é estabelecer as mediações necessárias para superar o tratamento do usuário como mero receptor de benefícios e serviços, e esse trânsito só é possível a partir das práticas voltadas para o fortalecimento de sua autonomia e organização. Nesse sentido, é importante utilizar os canais formais de participação e controle social instituídos no âmbito da política de assistência social, articulando e se articulando aos movimentos da sociedade civil organizada.

3.2 A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL

Como é de conhecimento geral, a Constituição Cidadã de 1988 eleva a assistência social à condição de política social pública, como direito do cidadão e dever do Estado. Entretanto, a concepção de doação, benesse, favor, bondade e ajuda¹⁵ – noção assimilada desde a intervenção estatal em 1943, por meio da Lei Brasileira de Assistência (LBA) –, ainda reproduz uma cultura de pessoas tuteladas, dependentes e não consideradas como sujeitos de direitos conquistados. Segundo Boschetti (2003, p.42-43), uma das causas que ajudam a explicar a dificuldade de concretização deste direito social refere-se às particularidades

¹⁴ Sobre isso, entretanto, é pertinente considerar a própria perspectiva acerca do que se entende por exclusão social, uma vez que, Martins discute o rigor analítico e a novidade da noção 'exclusão' e denuncia a sua fetichização conceitual que tudo e nada explica. Defende não existir sociologicamente 'exclusão', já que toda dinâmica da sociedade capitalista 'se baseia em processos de exclusão para incluir [...]. A palavra exclusão [...] não conta a consequência mais problemática da economia atual, que é a inclusão degradada do ser humano no processo de reprodução ampliada do capital'" (MARTINS, 2002 *apud* FERRAZ SILVA, 2012, p. 181). Sobre isso, Ferraz Silva (2012, p. 181) argumenta que, "O apelo à exclusão supõe a insuficiência da teoria das classes, diluindo a figura da classe trabalhadora na do excluído [...] A noção de exclusão escamoteia o caráter de classe, porquanto a exclusão é do indivíduo e não da classe. Tende a equalizar a contradição, ratificando a inclusão como saída para a exclusão".

¹⁵ "A Assistência Social seguiu sua trajetória entre o direito formal, consagrado na Constituição de 1988 e na Loas, mas continuou também com seus traços conservadores, clientelistas, paternalistas, tão presentes em nossa cultura política" (VIANNA, 2001 *apud* FERRAZ SILVA, 2012. p. 168).

inerentes à própria assistência social, destacando-se:

1. Sua subordinação a interesses clientelistas;
2. Sua implementação em função de interesses político-econômicos do governo;
3. Ações assistemáticas e descontínuas;
4. A persistente confusão entre assistência e filantropia.

Ao inserir a assistência social no âmbito da Seguridade Social, a Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a assistência social brasileira, como política social pública, com primazia da responsabilidade por sua condução e financiamento pelo Estado. A partir daí “a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal” (PNAS, 2014, p.31).

A legitimidade desta conquista é dada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que define a Assistência Social como direito de todos e dever do Estado. Nessa perspectiva, a assistência não está referenciada na pobreza absoluta, nem privilegia a subsistência biológica por meio de ações emergenciais, mas pauta-se num conjunto de ações que assegurem a cidadania. Nesse sentido, a participação da sociedade civil, decidindo e exercendo controle sobre a atuação do Estado, é decisiva para eliminar as relações clientelistas, que não se pautam em direitos, mas na sujeição e desorganização dos usuários da assistência. Esse controle da sociedade civil sobre as ações do Estado objetiva assegurar à população vulnerabilizada “as condições de enfrentar e superar situações de risco” (SANTOS, 2003, p.94).

Enquanto a Constituição Federal estabelece que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar” (Art. 203. CF/1988), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece em seu primeiro artigo que “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

É interessante observar que apesar de a Constituição Federal de 1988 ter inaugurado um novo prisma para a assistência social como direito social, prevendo a garantia das necessidades básicas por meio do provimento dos mínimos sociais, a

perspectiva conservadora do usuário da assistência social como carente, necessitado, como vimos anteriormente, ainda persiste. E, desde os anos 1990, sendo aprofundada nos anos 2000 até hoje, as “medidas de ajuste econômico, de redução de direitos, de um Estado máximo para o capital, e mínimo para as demandas dos trabalhadores”, “incidem diretamente no sistema de Seguridade Social brasileiro, que não chegou a se consolidar e melhor dizendo, está inconcluso” (FERRAZ SILVA, 2012, p.168;167).

Assim, como advoga Behring (2008),

[...] o ambiente neoliberal criou obstáculos sérios para a consolidação real da seguridade social e da assistência social, [...] pela via do financiamento, seja pelo crescimento das expressões da questão social e das demandas de proteção e sua não incorporação efetiva. por outro lado, insidiosamente vem penetrando discursos e práticas neoconservadoras. (BEHRING, 2008 *apud* FERRAZ SILVA, 2012, p.169).

A LOAS, por sua vez, regulamenta o artigo 204 da Constituição Federal, e em seu artigo 6º dispõe que a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal disposição legal aponta no sentido do alargamento da democratização da gestão, e, no que se refere à atuação profissional do assistente social, representa um dos desafios, uma vez que exige:

[...] capacidade não somente técnica da gestão (planejamento, coordenação, acompanhamento, avaliação, auditoria), mas política (articulação, capacidade de negociação e diálogo frente aos projetos entre Estado e espaços de controle democrático). (FERRAZ SILVA, 2012, p.176)

Em seu artigo 8º a LOAS estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, obedecendo aos princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei, determinarão suas respectivas Políticas de Assistência Social, implantando um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo com funcionamento efetivo, elaborando um Plano de Assistência Social que expresse a Política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e com a rede socioassistencial.

Nesse sentido, a participação é concebida como o controle social em sua

perspectiva mais ampla, que envolve os conselhos acompanhando a política, as conferências decidindo sobre as diretrizes gerais, os fundos, essenciais para assegurar o financiamento e os planos estabelecendo as estratégias para aperfeiçoamento da política nas diversas esferas, além dos fóruns de Assistência Social.

Com a implantação dos Conselhos de composição paritária entre sociedade civil e governo, a participação da sociedade civil, tanto na execução dos programas, através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na formulação e no controle das ações em todos os níveis, não se pretende substituir a atuação do Estado, uma vez que a sociedade civil é convocada, somente como parceira, para atuar de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, e assume, também, o papel de exercer o controle social sobre a referida Política.

Ao ser convocada para participar como parceira do Estado, a sociedade civil passa a ser corresponsável pela prestação de serviços, pelo financiamento e pela gestão, ou seja, são convocadas para gerir junto ao Estado a política em tela. Dessa forma, “a descentralização é entendida como deslocamento do poder, não só no nível central para o local, mas principalmente como um deslocamento do poder, para os setores organizados da classe trabalhadora, em aliança com os movimentos sociais de usuário e de profissionais” (FLEURY, 1992 *apud* CORREIA, 2000, p.56). Segundo Gomes (2000), para contribuir com o exercício do controle social, é fundamental que o assistente social atue com competência técnico-política, apropriando-se do conhecimento da legislação, dominando os processos de gestão, incluindo aqui, também, as dinâmicas orçamentárias. É a partir da socialização das informações que se torna possível estimular uma participação ativa e propositiva, e assim ampliar a ocupação do espaço público (GOMES, 2000 *apud* FERRAZ SILVA, 2012, p.176-178).

Nessa direção, trata-se da participação como uma possibilidade do exercício do controle, por parte da sociedade civil, sobre a ação estatal, na perspectiva de que ela não constitui um fim em si mesmo. Compreende-se que “o valor da democracia está na abertura de possibilidades ‘para os trabalhadores e camadas populares melhor se organizarem politicamente para combaterem a hegemonia cultural e ideológica da burguesia’” (NAVARRO *apud* CORREIA, 2000, p. 25).

É sabido, como citamos anteriormente, que existem dois canais formais de participação regulamentados constitucionalmente: os conselhos de políticas sociais e as conferências setoriais realizadas periodicamente. Embora esses instrumentos de controle situem-se dentro dos limites dos mecanismos de democracia burguesa, concordamos com Correia (2005, p.174), quando afirma, em relação aos Conselhos, que “o controle social é uma possibilidade neste espaço, a depender da correlação de forças dentro dos Conselhos, a qual, por sua vez, é resultante da correlação de forças existente na sociedade”. Destarte,

[...] A noção de controle social como controle da sociedade sobre as ações do Estado ‘passa a exigir a presença de organizações legítimas de representação de interesses de diversos segmentos sociais na formulação de planos e políticas de saúde e no redirecionamento dos investimentos públicos. (CORREIA, 2000, p.64)

Mais do que quaisquer outras situações que envolvem uma posição deliberativa, as de natureza econômica que comprometem recursos públicos geram certa inquietude aos conselhos. Por essa razão, os conselheiros não possuem posições homogêneas, e os conselhos, por sua vez, são permeados por tensões resultantes dos diferentes interesses representados pelos diferentes segmentos que o compõem.

Além dos empecilhos à ação dos conselhos já citados, Correia (2000, p.127) aponta ainda:

- A manipulação, por parte dos gestores públicos, desde a escolha das representações, “servindo muito mais para legitimar a gestão e para cumprir o requisito exigido [...] para o repasse de recursos federais” ;
- O não encaminhamento das deliberações tomadas pelo conselho;
- A despolitização, desarticulação e cooptação pelas quais passam inúmeros segmentos que compõem as classes subalternas (fragilidade de vínculos organizativos dos movimentos sociais populares e sindicais);
- A cultura de submissão arraigada na população brasileira;
- A baixa legitimidade dos conselheiros diante da população representada;
- A conjuntura desfavorável.

Nesse contexto é fundamental que a atuação do assistente social na dimensão político organizativa nos espaços de controle social seja compreendida como práticas de gestão, isso porque a noção de controle implica em poder decisório, exigindo, portanto, uma qualificação contínua, negociações, pactuações, competências estas que precisam estar devidamente fundamentadas na teoria, entretanto, precisam transitar também pelas vivências dos segmentos representativos e da relação entre estes.

Isso porque, conforme normatizados mediante a Resolução CNAS nº 130/2005, na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), o funcionamento dos conselhos em cada esfera de governo é estabelecido como condição para a habilitação do nível de gestão plena do SUAS. Além disso, como tratam-se de instâncias com competências de deliberação acerca das diversas fases de implementação da política de assistência social, constituem o requisito necessário para que os princípios da democratização e a diretriz da descentralização, presentes na CF/88 e na LOAS, adquiram concretude.

Os conselhos, os fóruns e as conferências, como vimos, possuem uma potencialidade na área da Assistência Social. Entretanto, precisamos ocupá-los, tendo como noção de que o controle social não pode se limitar à existência deles. Concordo com Behring (2001, p.6) de que se trata '[...] de um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o planejamento, o papel do gestor, o financiamento e o Conselho, como instância de síntese, conflito e negociação de, insisto, decisões estratégicas e substantivas'. (FERRAZ SILVA, 2012, p. 178)

Feitas essas considerações, passamos agora a discutir a centralidade da atuação do assistente social voltada à efetividade do direito à participação da população, por meio do controle social, no que se refere, principalmente, à política de assistência social, requerendo, portanto, a sua instrumentalização, para uma práxis no sentido de fortalecer a autonomia dos conselheiros para uma atuação consciente. Tal competência profissional se reveste de uma importância de caráter estratégico, tendo em vista o fato de que a assistência social na perspectiva do direito social convive ainda com os estigmas de solidariedade, benesse, favor e bondade, concepções estas incompatíveis com o caráter de direito, e, como tal, passível de reivindicações, objeto e não meio de controle.

Compreender as contradições envolvidas nesse processo torna-se

fundamental no sentido de contribuir para o direcionamento das ações estatais no atendimento das demandas das classes subalternas, especialmente devido ao contexto de retração das políticas sociais numa conjuntura de crise estrutural do sistema capitalista, orientada pela lógica neoliberal. É a percepção desse pano de fundo em que a assistência social está inserida que se constitui, tal qual diz Ferraz Silva, não em obstáculo “e sim nossa condição para realizar o trabalho”. É precisamente a partir das inquietações com a realidade posta que somos impelidos a agir para construir estratégias que “sejam capazes de preservar e efetivar direitos a partir das demandas emergentes no cotidiano” (IAMAMOTO, 1999 *apud* FERRAZ SILVA, 2012, p.158).

É óbvio que esse processo não ocorre de maneira constante e ininterrupta, nele recaem entraves e descontinuidades caracterizadas e reprodutoras de procedimentos burocráticos que reduzem a atuação profissional ao cumprimento de rotinas e requisições institucionais, pontos que necessitam de atenção para impulsionar o desenvolvimento de estratégias de defesa de suas qualificações e funções profissionais no seu campo de trabalho, sob risco de, se assim não fizer, não ultrapassar ou mesmo ser relegado à mediocridade de uma atuação distanciada da realidade e da história.

As possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas das condições e processos em que se realiza o trabalho. É neste sentido que as competências e atribuições profissionais devem se inserir na perspectiva da gestão do trabalho em seu sentido mais amplo que contempla as atividades exercidas pelos trabalhadores, as condições materiais, institucionais, físicas, financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício. (FERRAZ SILVA, 2012, p.171)

Nesse sentido, o papel desempenhado pelos assistentes sociais, operadores da política de assistência social, tem potencial de referendar essas mesmas concepções tradicionais, ou contribuir para alargar a base de sustentação sobre a qual se assenta como direito social, seja com caráter compensatório, em dada conjuntura, seja através da ampliação dos sistemas de proteção social.

Isso porque, apesar de amplamente consolidada no arcabouço científico profissional, a perspectiva social crítica continua a coexistir com práticas conservadoras e, na política de assistência social, espaço privilegiado de trabalho do assistente social, tais práticas implicam na reiteração de ideias e discursos

conservadores, que atuam no sentido de alargar a base de sustentação dos ideais que fundamentam o Estado Mínimo e a culpabilização das classes subalternas pelas precárias condições vivenciadas, condições estas que comprometem a capacidade de organização e controle sobre a Política de Assistência Social.

Essa percepção aponta no sentido de aprofundar as reflexões no âmbito do coletivo profissional acerca das ações profissionais no cotidiano do/a assistente social. Isso porque, no que se refere à atuação profissional comprometida com a consolidação da assistência como direito social, é imperativo que o profissional estabeleça mediações que favoreçam o enfrentamento das demandas que se apresentam em seu cotidiano.

Nessa condição e com esse patamar de análise, é possível analisar o quanto esse campo da política social está eivado de condições para realizar o desafio de proteger o trabalhador das condições adversas impostas pelo tempo presente ou reafirmar a face conservadora da política social, que, destituída de contradição, realiza o simples e complexo trabalho de manter na íntegra as condições para a exploração do trabalho e dos trabalhadores. (COUTO, 2015, p.666)

Para tanto, é imperativo ao profissional de Serviço Social o compromisso em fomentar a qualificação permanente de sua atuação, seja através da participação em capacitações, seja através de pesquisas para atualização acerca de legislação, normas, resoluções e orientações editadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e pelo conjunto CFESS/CRESS. Assim, para os objetivos de nosso estudo, resgataremos os Parâmetros Nacionais para Atuação do Assistente Social na Política de Assistência Social tecendo, a seguir, alguns apontamentos acerca das contribuições para o controle social na perspectiva que foi estabelecida na legislação brasileira.

Num primeiro plano, a assistência social é legitimada socialmente pelo atendimento às demandas socioassistenciais mais imediatas apresentadas pelos usuários; dentre as ações profissionais que compreendem os processos socioassistenciais, merecem destaque as ações socioeducativas, que se destinam a grupos, famílias e indivíduos. Ao se destinarem ao atendimento das necessidades básicas e de acesso a direitos sociais, quando devidamente articuladas ao projeto ético político, devem ser voltadas à ampliação do acesso com responsabilização estatal.

A centralidade da Política de Assistência Social na proteção social brasileira que centra a intervenção na pobreza absoluta impacta diretamente o cotidiano profissional, tensionando as dimensões das competências do assistente social que postula um profissional crítico, vinculado às demandas coletivas de usuários, ao acesso aos direitos e às demandas institucionais que vêm exigindo um profissional com um perfil cuja tendência é de fortalecimento das bases conservadoras do Serviço Social e, portanto, de mero controle de parcelas da classe trabalhadora usuária desta política. (FERRAZ SILVA, 2012, p.180)

É dentro dessa tensão que o assistente social deve se afastar das abordagens tradicionais “que reforçam as práticas conservadoras que tratam as situações sociais como problemas pessoais que devem ser resolvidos individualmente” (FERRAZ SILVA, 2012, p. 172)¹⁶. Nesse sentido, deve ser caro ao assistente social problematizar o tipo de trabalho socioeducativo que tem sido desenvolvido com usuários das políticas sociais de modo geral e especialmente no âmbito da Assistência Social.

Netto (1996) chama atenção para a psicologização das relações sociais, reduzindo as demandas/necessidades dos usuários a problemas sociais, transferindo a sua atenuação ou proposta de resolução para a modificação e/ou redefinição de características pessoais do indivíduo. É a adoção de um enfoque individualista, psicologizante e moralizador da questão social, que a define como de responsabilidade dos indivíduos que a vivem, quer por seus problemas psicológicos quer pôr suas condutas morais inadequadas (FERRAZ SILVA, 2012, p. 183).

Desse modo, é fundamental apreender que a atuação profissional do assistente social é profundamente condicionada pelas “relações entre as classes e seu enfrentamento pelo Estado, e pela sociedade civil organizada, consubstanciada nas políticas sociais públicas e nas lutas por direitos” (FERRAZ SILVA, 2012, p.165), para ultrapassar a reatualização da lógica psicologizante das relações sociais que contribui para perpetuação de práticas conservadoras na atuação profissional e atingem medularmente a assistência social.

É pertinente ressaltar que o fortalecimento desse movimento não se faz sozinho a partir de iniciativas individuais cerradas no âmbito da profissão, é

¹⁶ Ferraz Silva (2012, p. 181-183) traz interessantes e pertinentes reflexões acerca dos conceitos de exclusão social, risco social e vulnerabilidade social usados na PNAS/2004, uma vez que tais conceitos colocam em foco o indivíduo, deslocando suas demandas das necessidades sociais coletivas.

estratégico que a categoria profissional se articule em torno da ampliação e disseminação dessas reflexões junto a outras profissões, considerando que essas mesmas também nutrem expectativas e concepções acerca do que compete aos assistentes sociais. Fortalecer esse coro, inclusive a partir da necessária articulação com outras políticas em torno de objetivos comuns, buscando alianças que envolvam profissionais, usuários, entidades organizadas da sociedade civil na busca coletiva da universalização do acesso aos direitos.

Nesse sentido, a atuação profissional junto aos movimentos sociais tem potencial de contribuir na organização, reconhecimento das demandas da assistência social enquanto demandas coletivas da classe trabalhadora e fortalecimento da mobilização em torno da luta pela ampliação de direitos, dos quais os fóruns e associações de usuários e trabalhadores do SUAS nas diferentes esferas são exemplo.

As contribuições para instituição e fortalecimento desses coletivos se revestem de importância estratégica no que se refere à inserção nos espaços democráticos de controle social formais: conferências e conselhos, seja na condição de membro representante de trabalhadores, seja na condição de assessoria, voltadas à “construção de estratégias para fomentar a participação, reivindicação e defesa dos direitos pelos/as usuários/as e trabalhadores/as nos Conselhos, Conferências e Fóruns da Assistência Social e de outras políticas públicas” (CFESS, 2011, p.20).

Em se tratando de ações estratégicas, cumpre chamar a atenção para o necessário estreitamento da dimensão de planejamento e gestão com a dimensão político-organizativa, no sentido de a atuação profissional considerar o estabelecimento de estratégias de fortalecimento da gestão democrática e participativa, “capaz de produzir, intersetorial e interdisciplinarmente, propostas que viabilizem e potencializem a gestão em favor dos/as cidadãos/ãs” (CFESS, 2011), mas não só, como todo projeto, as projeções profissionais também carecem de estratégias capazes de transitar do campo das ideias e da academia para o campo das vivências da sociedade.

Essa postura pauta-se na atitude e posicionamento político de compreender e de reconhecer os/as usuários/as como sujeitos históricos, o que implica “fazer com”, significa assumir uma atitude profissional que potencializa as ações dos sujeitos. Tal posicionamento pode, aparentemente, parecer “banal”, mas ele nem sempre prevalece nos espaços profissionais, e requer um compromisso político e uma atitude profissional antitecnocrática. Contribuir para o fortalecimento do protagonismo dos/as usuários/as, portanto, exige compromisso político e profissional com a classe trabalhadora e com transformações radicais que tenham como projeto a socialização da riqueza socialmente construída, ao contrário do que acontece na sociedade atual, com a apropriação privada da riqueza. Só por esse caminho os/as usuários/as realmente serão protagonistas de uma história a favor da classe trabalhadora. (CFESS, 2011, p. 33-34)

Conforme foi possível observar até aqui, a consolidação do projeto ético-político no âmbito da atuação cotidiana dos assistentes sociais tem na Política de Assistência Social um fértil terreno para o desenvolvimento de reflexões coletivas que explicitem e organizem as demandas, aparentemente individualizadas, reconhecendo-as como demandas sociais emanadas da contradição sob a qual o modo de sociabilidade regido pelo capital se funda. É a partir da organização dessas demandas coletivas que o controle social toma forma, e se, por um lado, a intervenção profissional não possa ser tratada como responsabilidade exclusivamente individual, haja vista as conjunturas macro societárias e contextos institucionais, sem a estreita identidade do profissional com as demandas da classe trabalhadora, nem um pequeno avanço se torna possível.

CONCLUSÃO

O conteúdo aqui exposto é resultado de breves reflexões em relação à problematização de como ocorre o fazer profissional dos assistentes sociais no âmbito da política de assistência social para efetivação do controle social. O desenvolvimento do estudo possibilitou articular e sistematizar reflexões acerca da relação entre o exercício do controle social e a assistência social. O estudo foi amparado e embasado no conhecimento acumulado pelo coletivo profissional do Serviço Social, em relação à problematização do fazer profissional dos assistentes sociais no âmbito do controle social, cujas reflexões perpassaram pela incorporação da Política Nacional de Assistência Social ao sistema de seguridade social, além de dar-se ênfase aos mecanismos democráticos como a participação dos conselhos enquanto condição "*si ne qua nom*" para o exercício do controle social sobre as Políticas Sociais, principalmente a de Assistência Social.

Tais reflexões resultaram das inquietações em relação à efetivação dos compromissos ético-políticos assumidos pelo coletivo profissional com as demandas da classe trabalhadora, buscando respostas para o problema de como operacionalizar a atuação profissional do assistente social, para que possam contribuir, efetivamente, para promover o controle social pelos segmentos da classe trabalhadora sobre as ações do Estado.

O centro da discussão está relacionado ao papel dos assistentes sociais na prática cotidiana, relativo aos processos constitutivos de sua atuação profissional, sob a tensão que caracteriza o significado socialmente atribuído à profissão que, na divisão sociotécnica do trabalho, atua no sentido de responder às demandas provenientes das expressões da questão social, ao tempo em que, ao fazê-lo, promovem, também, as condições que possibilitam a manutenção das relações de produção e reprodução social no capitalismo, atuando, portanto, em sistemas de controle social.

A partir do desvelamento de tal relação contraditória, característica da profissão de Serviço Social acerca do controle social, o estudo resgata os significados e funções historicamente atribuídos ao assistente social, discutindo a necessidade de qualificar sua atuação, no sentido de contribuir com o fortalecimento da atuação da sociedade civil para exercer uma participação efetiva no controle social sob a política de assistência social.

Nesse percurso, foi possível a busca do atendimento aos objetivos da pesquisa, em que foi vista a pertinência do referencial teórico adotado que propiciou a discussão acerca da implementação da Assistência Social sob o prisma de direito social e sua relação com diversas concepções de controle social, aprofundando-se na perspectiva que foi adotada na legislação nacional de controle da sociedade sobre as ações do Estado, cujos fundamentos são encontrados na análise gramsciana.

Já em relação ao segundo propósito da pesquisa que visava investigar a atuação do conselho de assistência social enquanto mecanismo de controle social, devido à natureza da pesquisa, essencialmente bibliográfica e documental, o estudo mostrou-se um tanto limitado dado o universo escolhido ter se revelado demasiado amplo.

Contudo, o percurso traçado possibilitou contextualizar, em linhas gerais, os aspectos que permeiam os conselhos como mecanismos institucionais de controle social, aspectos estes que, embora não sejam suficientes para esgotar a análise, apontam de maneira assertiva pontos que necessitam de especial atenção dos assistentes sociais, devendo tornar-se objeto de intervenção contínua e sistemática. Como último intuito, a pesquisa buscou compreender as contribuições dos assistentes sociais para o efetivo exercício do controle social. Tal intento se revelou demasiado ousado tendo em vista os inúmeros aspectos a serem observados sobre cada um dos processos constitutivos da ação profissional do assistente social, embora a pesquisa tenha possibilitado comprovar que, mesmo que exista uma articulação orgânica entre esses processos, os estudos acerca dos processos político-organizativos e processos de planejamento e gestão são mais numerosos em detrimento das pesquisas sobre os processos socioassistenciais, ainda que estes expressem o significado socialmente atribuído à profissão, e que estes sejam portadores, em si, tanto do potencial de referendar as práticas e concepções conservadoras, quanto de potencial de ruptura com a ordem social fundada na sujeição da classe trabalhadora em favor da acumulação de capital.

O exposto leva-nos a considerar que houve um resultado relevante da pesquisa, isso porque além de dimensionar o exercício profissional dos assistentes sociais no controle da Política de Assistência Social, foi possível apreender que, esvaziados de seu conteúdo político, os processos socioassistenciais distanciam-se,

sobremaneira, das necessárias mediações para a materialização dos compromissos ético-políticos assumidos pelo coletivo profissional, ao tempo em que a profissão mesma se torne um fértil terreno para o desenvolvimento de outras projeções societárias. Além de que a mesma, ao promover a integração entre os processos de planejamento e gestão ao seu conteúdo político-organizativo, a eleger como caminho estratégico fundamental na direção de contribuir para estabelecer uma consciência social de ruptura com as bases em que se funda a degradação da classe trabalhadora, tendo como horizonte o vislumbre da possibilidade de erigir-se uma cultura comprometida com a verdadeira emancipação humana.

REFERÊNCIAS

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. In.: **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 18 nº 3. São Paulo: jul/set. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300004. Acesso em 31/05/2018.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social e trabalho: direitos (in) compatíveis? In.: BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. _ 2ª ed. _ Brasília, 2003, p. 39 – 116.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto - Lei Nº 593**. Promulgado em 27 de maio de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0593.htm. Acesso em 05/06/2022.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social** – Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

_____. **Política Nacional de Assistência Social / 1998**. DOU 16 de abril de 1999.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fomes – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

CAMPOS, Eliane Christine Santos de. **A gestão no exercício profissional do Assistente Social: as particularidades do trabalho na política de saúde**. Londrina: UEL. 2015. Disponível em: http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo3/oral/9_a_gestao_no_exercicio....pdf. Acesso em: 05/06/2022.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para atuação do assistente social na Política de Assistência Social**. 2011.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A Concepção de Estado e Sociedade Civil em Marx e o Determinismo Econômico. In.: **O Conselho Nacional de Saúde e os Rumos da Política de Saúde Brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais**. Recife: UFPE. 2005a. Doutorado em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9680/1/arquivo9034_1.pdf. Acesso em: 09 de julho de 2018 às 11:10h.

_____. Descentralização e Participação Social na Agenda da Reforma e da Contrarreforma. In.: **O Conselho Nacional de Saúde e os Rumos da Política de Saúde Brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais**. Recife: UFPE. 2005. Doutorado em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em:

https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9680/1/arquivo9034_1.pdf. Acesso em: 09 de julho de 2018 às 11:10h.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A Relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In.: **Serviço Social & Sociedade** n. 77. São Paulo: Cortez, 2004. p. 148 -176.

_____. **Que Controle Social?** os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

_____. Controle Social na Saúde. In: MOTA, Ana Elizabete; BRAVO, Maria Inês de Souza; UCHÔA, Roberta; NOGUEIRA, Vera; MARSIGLIA, Regina; GOMES, Luciano; TEIXEIRA, Marlene. (Org.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 04 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência Social: direito social ou benesse? In.: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n.124 p. 665-677, out./dez. 2015, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.045>. Acesso em: 30 de janeiro de 2019.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. In.: **Tempo Social**. São Paulo: USP, 2003. p. 63 - 101. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05/06/2022.

FALCÃO, Maria do Carmo. A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro. In.: SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1989.

FERRAZ SILVA, Jeane Andreia. **Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS): reflexões sobre o trabalho profissional**. In. Ser Social. Brasília, v. 14, n. 30, p. 155-189, jan./jun. 2012.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de. **As Ações Sócio-Educativas e o Projeto Ético-Político do Serviço Social: tendências da produção bibliográfica**. Florianópolis: UFSC, 2006. Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/89041/231066.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 de janeiro de 2019.

MELO, Ferdinando Santos de. **Controle Social, Democracia e Conselhos Gestores de Assistência Social**. Juiz de Fora: XIII ENPESS, 2015.

MIOTO, Regina Celia Tamasso; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional**. In: R. Katál., Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 61-71, 2013.

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. Disponível em: <http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/renata.gomes/2020.1/estagio-supervisionado-ii/Bibliografia/complementar/docsity-mota-ana-elizabete-cultura-da->

[crise-e-seguridad-social-um-estudo-sobre-as-tendencias-da-previdencia-e-da-assistencia.pdf/view](#). Acesso em: 19 de janeiro de 2022.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. Assistência Social e Cultura Política: os caminhos da discussão e da operacionalização dos conceitos. In.: OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003. p. 1005-129.

PONTES, Reinaldo Nobre. Mediação: categoria fundamental para o trabalho do assistente social. In.: Conselho Federal de Serviço Social; Assoc. Brasileira de Ensino e Pesquisa; C. Educação Aberta Continuada a Distância. (Org.). **O Trabalho do Assistente Social e as Políticas Sociais**. 1 ed. Brasília: UNB, 2000, v. 04, p. 36-50.

REIS, Marcelo. Notas Sobre o Projeto Ético-Político do Serviço Social. In.: CRESS 7a Região. (Org.). **Assistente Social: Ética e Direitos - Coletânea de Leis e Resoluções**. 5ed. Rio de Janeiro: Daugraf Gráfica e Editora, 2008, v. I, p. 78-85.

SANTOS, Margarida Maria Silva dos. **Assistência Social em Alagoas**: a gestão estadual em questão. 2003. 145p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9977/1/arquivo9301_1.pdf. Acesso em: 07 de agosto de 2018, às 10:12h.

SARMENTO, Helder Boska de Moraes. Serviço Social, das tradicionais formas de regulação sociopolítica ao redimensionamento de suas funções sociais. In.: Conselho Federal de Serviço Social; Assoc. Brasileira de Ensino e Pesquisa; C. Educação Aberta Continuada a Distância. (Org.). **O Trabalho do Assistente Social e as Políticas Sociais**. 1 ed. Brasília: UNB, 2000, v. 04, p. 95-110.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. **A Menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TUTELA. In.: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2. ed. rev. e aum., 27.^a impressão. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 1729.

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social. In.: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.004>. Acesso em: 07 de agosto de 2018.