

**SERVIÇO SOCIAL E CONSELHOS DE POLÍTICAS E  
DE DIREITOS: CONTRADIÇÃO ENTRE O PROJETO  
ÉTICO-POLÍTICO E A CONDIÇÃO DE  
ASSALARIAMENTO**

**KÉTTINI UPP CALVI**

**Dissertação de Mestrado em Política Social  
Mestrado em Política Social  
Universidade Federal do Espírito Santo**

Vitória, Maio de 2007

# **SERVIÇO SOCIAL E CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS: CONTRADIÇÃO ENTRE O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO E A CONDIÇÃO DE ASSALARIAMENTO**

**KÉTTINI UPP CALVI**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 31/05/2007 por:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vania Maria Manfroi – Orientadora - UFES

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beatriz Stella Martins Krohling - UNIVILA

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Montaña Barreto - UFRJ

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

Vitória, Maio de 2007

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

C168s Calvi, Kéttini Upp, 1981-  
Serviço social e conselhos de políticas e de direitos :  
contradição entre o projeto ético-político e a condição de  
assalariamento / Kéttini Upp Calvi. – 2007.  
329 f. : il.

Orientador: Vania Maria Manfroi.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito  
Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Conselhos de políticas públicas. 2. Controle social. 3.  
Serviço Social. I. Manfroi, Vania Maria. II. Universidade Federal do  
Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.  
Título.

CDU: 36

---

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta produção  
à minha família que, durante todo o trajeto acadêmico,  
foi minha grande incentivadora e porto seguro.

Também dedico este trabalho  
à minha orientadora Vania Maria Manfroi.

## AGRADECIMENTOS

Certa vez ouvi de uma professora que o processo de produção de um trabalho como este, além de ser um momento de grande crescimento intelectual pela possibilidade de aquisição de conhecimentos, é também um momento marcado pelo desejo de dizer obrigado a todos aqueles que contribuíram para o seu resultado final.

Deste modo, agradeço a Deus, por sua existência e proteção. Aos meus pais e irmãos pela insistente dedicação e incentivo. Ao meu irmão Paulo Eduardo Calvi e meu primo William Calvi que durante dois anos foram meus grandes conselheiros. Aos amigos pacientes às minhas ausências. Agradeço a Gustavo Neves Dias (meu namorado), também mestrando (COPPE-UFRJ), com quem dividi, mesmo diante da distância, aflições trazidas pelo processo da construção de conhecimento. Também à minha Tia Vicentina Calvi que, com suas palavras de apoio, nunca me permitiu desistir. Não poderia de deixar de agradecer às minhas grandes amigas, Ludmila Albertasse, Micheli Guerra, Karin Brandão, Maria José Motta, Alê, Antônia e Wanda. Agradeço também, à Ângela Bueno e Alzinete Biancardi com quem trabalhei nesta Universidade no Programa Conexões de Saberes.

Também, não poderia deixar de agradecer aos meus professores, hoje colegas de profissão, que desde a graduação sempre me incentivaram a continuar os estudos. Entre eles, Jeane Andréia Ferraz Silva, que, para mim, sempre foi um exemplo de profissional e de ser humano. Agradeço também, aos professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social, em especial ao Prof<sup>o</sup>Dr<sup>o</sup> Jorge Mendonça que não mediu esforços na minha orientação até à qualificação em 2006. À Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Vania Manfroi, minha orientadora, que me acompanhou de perto até o processo de qualificação e, após este exame, assumiu comigo o desafio de desenvolver esta dissertação. À Vania meus sinceros agradecimentos.

Quero também dizer obrigada aos assistentes sociais que colaboram com a pesquisa. Também agradecer à Cristina, Secretária Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social (CONEAS/ES), que colaborou no fornecimento de dados importantes para a pesquisa. E ainda agradecer à Adriana Xavier Rodrigues (Secretária do Mestrado) que muito colaborou neste percurso.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 O CAPITAL COMO UM MODO DE CONTROLE E O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO</b> .....	<b>38</b>
1.1 O CAPITAL COMO UM MODO DE CONTROLE.....	38
1.2 O CONTEXTO MUNDIAL E A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DO CAPITAL NOS ANOS 1970.....	63
<b>1.2.1 A flexibilização do trabalho e a financeirização do capital</b> .....	<b>65</b>
<b>1.2.2 Neoliberalismo e Estado</b> .....	<b>73</b>
<b>2 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA, O AJUSTE NEOLIBERAL E OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS NO BRASIL</b> .....	<b>79</b>
2.1 A DÉCADA DE 1980 NO BRASIL: CONTRADIÇÃO ENTRE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E A REESTRUTURAÇÃO NEOLIBERAL DO ESTADO.....	79
2.2 OS DIFERENTES SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PUBLICIZAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DE 1980.....	95
2.3 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS: EMERGÊNCIA E CONCEPÇÃO.....	102
<b>2.3.1 Que Controle Social nos Conselhos de Políticas e de Direitos?</b> .....	<b>111</b>
<b>2.3.2 Que democracia nos Conselhos de Políticas e de Direitos?</b> .....	<b>121</b>
<b>3 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS NO ESPÍRITO SANTO: DESAFIOS, LIMITES E POSSIBILIDADES</b> .....	<b>134</b>
3.1 A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA HISTÓRIA DO ESPÍRITO SANTO.....	134
3.2 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS DO ESPÍRITO SANTO: CONTRADIÇÃO ENTRE A “LÓGICA DA CONQUISTA” E A LÓGICA DA “IMPOSIÇÃO”.....	150
<b>4 A RELAÇÃO ENTRE A CONSTITUIÇÃO DO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL “DEMOCRÁTICO”</b> .....	<b>201</b>
4.1 A RENOVAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL.....	201

4.2 O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL “DEMOCRÁTICO”.....	214
4.3 OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NO SERVIÇO SOCIAL: LIMITES, DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA PROFISSÃO NOS NOSSOS DIAS.....	220
<b>5 A PARTICIPAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS: CONTRADIÇÕES ENTRE O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO E A CONDIÇÃO DE ASSALARIAMENTO.....</b>	<b>230</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>285</b>
<b>7 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>302</b>
<b>8 APÊNDICES.....</b>	<b>320</b>
<b>9 ANEXOS.....</b>	<b>328</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 - NÚMERO DE CONSELHOS QUE CADA ASSISTENTE SOCIAL PARTICIPA.....	242
GRÁFICO 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NO ES POR REGIÃO.....	244
GRÁFICO 3 – NÚMERO DE HABITANTES POR REGIÃO NO ES.....	244
GRÁFICO 4 - NÚMERO DE CONSELHOS QUE CADA ASSISTENTE SOCIAL PARTICIPA 2.....	248
GRÁFICO 5 – NÚMERO DE VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS DOS ASSISTENTES SOCIAIS.....	250
GRAFICO 6 - TIPO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS ASSISTENTES SOCIAIS. .....	251
GRÁFICO 7 – REPRESENTAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS.....	254
GRÁFICO 8 - PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADE POLÍTICA E/OU MOVIMENTOS SOCIAIS.....	258
GRÁFICO 9 - PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS POLÍTICOS OU ACADÊMICOS DA CATEGORIA.....	260
GRÁFICO 10 - PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS DA CATEGORIA.....	261
GRÁFICO 11 – ATUAL FORMAÇÃO DOS ASSISTENTENS SOCIAIS.....	262
GRÁFICO 12 - PARTICIPAÇÃO EM CAPACITAÇÃO NA ÁREA DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	264
GRAFICO 13 – TEMPO DE GRADUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS.....	268
GRÁFICO 14 - FORMA DE INDICAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS.....	270



**LISTAS DE QUADROS**

QUADRO 1 – RESULTADOS DA DEVOLUÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS POR MICRORREGIÃO.....	32
QUADRO 2 - RELAÇÃO DO NÚMERO DE ASSISTENTES SOCIAIS ATUANTES NOS CONSELHOS.....	239
QUADRO 3 - NÚMERO DE CONSELHOS QUE CADA ASSISTENTE SOCIAL PARTICIPA.....	242
QUADRO 4 - NÚMERO DE CONSELHOS QUE CADA ASSISTENTE SOCIAL PARTICIPA POR MICRORREGIÃO.....	249
QUADRO 5 – PARTICIPAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS EM CONSELHOS E OUTRAS ICS.....	249
QUADRO 6 - REPRESENTAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS.....	300

## LISTA DE SIGLAS

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa de Serviço Social  
ABESS - Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social  
ADUFES - Associação dos Docentes da UFES  
ALES - Assembléia Legislativa do Espírito Santo  
ANAS - Associação Nacional dos Sindicatos dos Assistentes Sociais  
ANL - Aliança Nacional Libertadora  
ANP - Agência Nacional de Petróleo  
APAS - Associações Profissionais dos Assistentes Sociais  
BANESTES - Banco do Estado do Espírito Santo  
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
BPC - Benefício de Prestação continuada  
CBAS - Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais  
CBCISS - Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviço Social  
CDM - Comissão de Direito a Moradia  
CEB's - Comunidades Eclesiais de Base  
CENEAS - Comissão Executiva de Entidades Sindicais de Assistentes Sociais  
CEP - Comissão de Educação Popular  
CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento  
CFAS - Conselho Federal de Assistentes Sociais  
CFB - Constituição Federal Brasileira  
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social  
CGT - Comando Geral dos Trabalhadores  
CIVIT - Centro Industrial de Vitória  
CJP - Comissão de Justiça e Paz  
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
COESAD - Conselho Estadual Antidrogas  
COMAD - Conselho Municipal Antidrogas  
COMASV - Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória  
CONCLAT - Congresso Nacional da Classe Trabalhadora  
CONEAS/ES - Conselho Estadual de Assistência Social do Espírito Santo  
CPD - Conselhos de Políticas e de Direitos

CPS - Comissão Popular de Saúde  
CRAS - Conselhos Regionais de Assistentes Sociais  
CRAS - Centro de Referências da Assistência Social  
CRESS/ES - Conselho Regional de Serviço Social do Espírito Santo  
CST - Companhia Siderúrgica do Tubarão  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
CVRD - Companhia Vale do Rio Doce  
DC - Desenvolvimento de Comunidade  
DCE - Diretório Central dos Estudantes  
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
ENCLATS - Encontros Estaduais das Classes trabalhadoras  
ENESSO - Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social  
ENPESS - Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social  
ES - Espírito Santo  
EUA - Estados Unidos da América  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
GERCA - Grupo Executivo da Recuperação Econômica Cafeeira  
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços  
ICS - Instâncias de Controle Social  
IPAJM – Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro  
IPES - Instituto Jones dos Santos Neves  
LBA - Legião Brasileira de Assistência  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
LOS - Lei Orgânica da Saúde  
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome  
MUT - Movimento Unificador dos Trabalhadores  
NOB - Normas Operacionais Básicas da Assistência Social  
ONGS - Organizações Não-Governamentais

OP - Orçamento Participativo  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PDT - Partido Democrático Brasileiro  
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PL - Partido Liberal  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPA - Plano Plurianual da Assistência Social  
PPB - Partido do Povo Brasileiro  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSD - Partido Social Democrático  
PSDB - Partido Social Democrata Brasileiro  
PSDC - Partido Social Democrata Cristão  
PSP - Partido Social Progressista  
PMN - Partido da Mobilização Nacional  
PNAS - Política Nacional da Assistência Social  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PUC-MG - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
PV - Partido Verde  
SC - Sociedade Civil  
SENAD - Secretaria Nacional Antidrogas  
SETADES - Secretaria Estadual do Trabalho, Assistência, e Desenvolvimento Social  
SETAS - Secretaria de Trabalho e Ação Social  
SUAS - Sistema Único da Assistência Social  
TCC - Trabalho de Conclusão de Curso  
UFAL - Universidade Federal de Alagoas  
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

## RESUMO

A década de 1980 é um marco para a democracia brasileira. Os movimentos sociais e demais organizações das classes subalternas lançam-se na luta pela redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro. Apesar da transição democrática no Brasil ter sido do tipo “fraca e negociada”, promulgou-se a Constituição Federal Brasileira de 1988 com garantias no âmbito das políticas sociais. Assim, as políticas sociais passam a ser reconhecidas como dever do Estado e direito dos cidadãos. Esta Carta é acompanhada das diretrizes da participação popular e da descentralização político-administrativa, possibilitando a abertura de espaços para a participação da sociedade civil na realização do controle social “democrático” das políticas sociais. Esta década marca também um importante momento para o Serviço Social. Os assistentes sociais, após um longo período de renovação profissional, desprendem-se das bases históricas que lhe forneceram legitimidade e promovem a inversão ético-política de seu projeto profissional. Eles iniciam um amplo debate que resulta na construção do Projeto Ético-Político voltado para a defesa dos interesses das classes subalternas. Neste sentido, os assistentes sociais apresentaram-se como protagonistas junto aos movimentos sociais na luta pela redemocratização da sociedade e do Estado, da construção da CFB de 1988, na garantia da participação popular nos momentos decisórios acerca destas políticas sociais e no controle social “democrático”. Os Conselhos de Políticas e de Direitos emergem como um dos espaços de realização deste controle social. Os assistentes sociais que participaram ativamente do processo de criação e implementação destes condutos de participação e de controle social “democrático”, hoje são chamados a participar destes espaços como conselheiros, assessores, capacitadores, pesquisadores. Assim, os Conselhos constituem-se em ricos espaços de atuação dos assistentes sociais. A maioria dos assistentes sociais conselheiros no Espírito Santo apresenta-se com objetivos de realizar o controle social “democrático” e a agenda de compromissos postos no Projeto Ético-Político. Entretanto, a atuação dos assistentes sociais é permeada de contradições e tensões. Estas contradições e tensões somadas ao avanço do projeto do capital e seu controle social constituem verdadeiros obstáculos à realização do controle social “democrático” e ao cumprimento da agenda de compromissos assumidos no Projeto Ético-Político. A principal contradição constatada na atuação dos assistentes sociais é a condição de assalariamento. Contudo, mesmo diante da realidade dos Conselhos e dos obstáculos postos à atuação dos assistentes sociais observa-se que estes profissionais, contribuem, ainda que minimamente, para o funcionamento e dinâmica dos Conselhos, ao mesmo tempo em que fortalecem o Projeto Ético-Político.

**Palavras chaves:** conselhos, controle social “democrático”, serviço social e projeto ético-político.

## ABSTRACT

The 80's have been a mark for the Brazilian democracy. Social movements and other organizations from the subordinate classes are engaged into the fight for the society and the Brazilian State re-democratization. Although the democracy transition in Brazil had been such a "weak and dealt" one, the Brazilian Federal Constitution of 1988 was promulgated with guarantees in matters of social policies. Thus social policies become acknowledged as a State duty and citizens' rights. This Letter is followed by the guidelines of popular participation and political-administrative decentralization making it possible the opening of places for the civil society participation in the achievement of "democratic" social control of social policies. This decade also highlights an important moment for the Social Work. After a long period of professional renewing, social workers are released from the historical base which provided them with legitimacy and promote the ethical-political inversion of their professional project. They have started a wide debate of interests which results in the construction of the Ethical-Political Project aimed at the defense of subordinate classes' interests. Therefore, social workers have introduced themselves as the protagonists related to social movements in the fight for the re-democratization of society and State, the construction of the Brazilian Federal Constitution of 1988, in the guarantee of popular participation in the decisive instants related to these social policies and in the social "democratic" control. The Policy and Right Councils appear to be as one of the achievement spaces of this social control. Social workers who have actively taken part in the creation and implementation process of these courses of participation and social "democratic" control are currently called to join these spaces as counselors, assessors and researchers. Thus, the councils are constituted by rich spaces of social workers' performance. The majority of social workers counselors in Espírito Santo are presented with objectives of performing the social "democratic" control and the agenda of commitments placed in the Ethical Political Project. However, the social workers' performance is permeated with contradictions and tensions. These contradictions and tensions whenever added to the advance of the project of capital and its social control constitute serious obstacles to the achievement of social "democratic" control and to the fulfillment of the agenda of commitment assumed in the Ethical Political Project. The main contradiction noticed in social workers' performance is the condition of being salaried workers. However even in the face of the reality of Councils and the obstacles placed to the social workers' performance, it is possible to see that these professional contribute even with a small amount for the Councils' functioning and dynamism as well as strengthening the Ethical-Political Project.

**Key words:** councils, social "democracy" control", social work and ethical-political project

## INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta dissertação é o Serviço Social nos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do Espírito Santo no ano de 2006. Este estudo analisa a atuação dos assistentes sociais, como conselheiros, tendo como pano de fundo a sua condição de assalariamento, as transformações societárias e o Projeto Ético-Político. Os objetivos deste estudo são: analisar as contradições e tensões no processo de atuação dos assistentes sociais conselheiros no exercício do controle social “democrático”<sup>1</sup>; identificar os impactos das transformações societárias na intervenção dos assistentes sociais nos conselhos e problematizar a relação entre o Projeto Ético-Político e a condição de assalariamento.

A opção por estudar a atuação dos assistentes sociais conselheiros deve-se à minha trajetória acadêmica e profissional que sempre esteve próxima a essa temática. Assim, desde a graduação em Serviço Social observo uma quantidade expressiva de assistentes sociais inseridos e atuantes em Conselhos, principalmente como conselheiros. Foi então que comecei a indagar-me quanto à inserção, atuação e o papel do assistente social nestas instâncias de deliberação política e de controle social “democrático”.

De fato, observei que os Conselhos de Políticas e de Direitos constituem-se como demandas à prática profissional e colocam-se como locus privilegiado de atuação dos assistentes sociais seja como conselheiros, assessores, capacitadores, pesquisadores etc. Também observei que nos últimos anos este tema tem sido ponto de pauta nas discussões do conjunto CFESS/CRESS<sup>2</sup>. Porém, apesar da

---

<sup>1</sup> Utilizamos a aspa no termo controle social “democrático”, pois o mesmo não é de nossa autoria. O controle social “democrático” é entendido como a ação de fiscalização da sociedade civil sob as ações do Estado no que se refere ao campo das políticas sociais e públicas. A utilização deste termo foi encontrada no trabalho de Potyara Pereira. Cf: PEREIRA, P. A. P. Estado, Regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S, PEREIRA, P. A. P. (Orgs). **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 2002, p. 25-42.

<sup>2</sup> Conferir nos relatórios do I e II ENCONTRO ESTADUAL DE ASSISTENTES SOCIAIS ATUANTES EM CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS. 2005, 2006. Vitória, Conselho Regional de Serviço Social 17ª Região. Conferir também nos relatórios dos Encontros Nacionais do Conjunto CFESS/CRESS. Cf: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Relatório 34º Encontro Nacional do Conjunto CFESS/CRESS. Manaus/M, setembro/2005;. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Relatório 33º Encontro Nacional do Conjunto CFESS/CRESS Relatório 33º Encontro Nacional do conjunto CFESS/CRESS. Curitiba/PR, Setembro 2004.; CONSELHO REGIONAL DE

preocupação com a temática advinda do CFESS/CRESS, identifiquei poucos estudos que visam a analisar as contradições que permeiam o processo da atuação dos assistentes sociais conselheiros no exercício do controle social “democrático”. Isto é, apesar de atualmente existir um número expressivo de assistentes sociais inseridos nos Conselhos de Políticas e de Direitos, seja como conselheiro representante da sociedade civil ou do poder público, o estudo desta inserção não tem sido alvo de muitas pesquisas.

Dos estudos analisam a atuação dos assistentes sociais nos espaços de deliberação das políticas sociais, encontramos posições diferentes e pouco analíticas. De um lado, visualizamos o debate que afirma que os assistentes sociais contribuem, mesmo que de forma ainda reduzida, no controle social “democrático” das políticas sociais (BRAVO; SOUZA, 2002). De outro lado, encontramos alguns estudos<sup>3</sup> que afirmam que a inserção dos assistentes sociais ainda não está disseminada nos Conselhos, apesar da expansão do controle social das políticas públicas e das diversas possibilidades de participação dos assistentes sociais nesses espaços a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CFESS, 2004).

A partir destes estudos realizamos um processo de investigação para apreender a atuação dos assistentes sociais conselheiros no exercício do controle social “democrático”. Assim, buscamos investigar a atuação dos assistentes sociais pautados na apreensão das contradições inerentes à realidade atual. Entendemos que os dados quantitativos apresentados na pesquisa realizada pelo CFESS em 2004 são importantes, porém, também consideramos importante a análise qualitativa dos dados. Neste sentido, mais do que quantificar a atuação dos assistentes sociais conselheiros no Espírito Santo, buscamos analisar, de forma qualitativa a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos.

Deste modo, reconhecendo o desafio que se configura a realização deste trabalho, compreendemos que cabe analisar a profissão em sua relação histórica com o

---

SERVIÇO SOCIAL DO ESPÍRITO SANTO 17ª REGIÃO. Ofício CRESS/ES nº. 108/2004. Vitória – ES, maio/2004.

<sup>3</sup> Pesquisa Perfil Profissional do Assistente Social no Brasil, promovida pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS e realizada pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL, Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS. Disponível em: <http://www.cfess.org.br>.



capitalismo monopolista, a questão social, as políticas sociais e o controle social.

O Serviço Social é uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho e, como qualquer outra profissão, é atravessada pela lógica do capital, do Estado e mediada pelo trabalho. Noutras palavras, os assistentes sociais são trabalhadores especializados que vivem as relações de trabalho. Eles se inserem no processo de compra e venda da força de trabalho e vivenciam a relação de assalariamento.

De acordo com Iamamoto (2001), embora regulamentado como uma profissão liberal na sociedade, o Serviço Social não se constitui como tal. Isto quer dizer que o assistente social “[...] não detém todos os meios<sup>4</sup> necessários à efetivação de seu trabalho: financeiros, técnicos e humanos necessários ao exercício profissional autônomo” (IAMAMOTO, 2001, p. 63). Os assistentes sociais, para realizarem os seus trabalhos, dependem dos recursos previstos nas políticas, planos, programas e projetos das instituições ou órgãos que os requisitam e os contratam. Ou seja, os assistentes sociais dependem

[...] da organização da atividade do Estado, da empresa, das entidades não governamentais que viabilizam aos usuários o acesso aos seus serviços, fornecem meios e recursos para sua realização, estabelecem prioridades a serem cumpridas, *interferem na definição de papéis e funções que compõem o cotidiano do trabalho institucional* (IAMAMOTO, 2001, p. 63, grifo nosso).

Os assistentes sociais, em função de sua qualificação profissional, dispõem de um traço característico denominado por Iamamoto (2001) de “relativa autonomia”. Esta “relativa autonomia” aporta-se no âmbito da autonomia teórica, técnica e ético-política na condução de suas atividades. Entretanto, cabe ressaltar que mesmo esta autonomia teórica, técnica e ético-política passam pela intermediação das instituições empregadoras. Assim, os assistentes sociais, embora disponham de

---

<sup>4</sup> Quanto aos meios ou instrumentos de trabalho, Iamamoto (2001), avança e amplia a noção de mero conjunto de técnicas, passando a compreender “[...] o conhecimento como um meio de trabalho [...] as bases teórico-metodológicas [...] [ou seja] o conjunto de conhecimento e habilidades adquiridos pelo Assistente Social ao longo do seu processo formativo” (IAMAMOTO, 2001, p. 62-63). Hoje podemos identificar estes instrumentos no arcabouço de conhecimentos e experiências profissionais, assim como as legislações que amparam o âmbito social e mesmo a profissão – Lei de Regulamentação da Profissão nº. 8.662 de 1993 e o Novo Código de Ética também de 1993, ambos fundamentados no Projeto Ético-Político Profissional. Para aprofundar a questão da instrumentalidade no Serviço Social. Cf: GUERRA, Y. **A instrumentalidade do Serviço Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

uma “relativa autonomia”, possuem um forte condicionante de seu trabalho. A condição de trabalhador assalariado e dependência do fornecimento dos meios de trabalho, por parte dos empregadores, enquadram os assistentes sociais na relação de compra e venda da força de trabalho, assim como moldam as suas inserções sócio-institucionais na sociedade capitalista.

Deste modo, compreender a atuação dos assistentes sociais conselheiros consiste em apreender este traço característico da profissão. Da mesma forma, apreender a profissão e a inserção dos assistentes sociais nos Conselhos também consiste no abandono da visão focalista e endógena que percebe a profissão de dentro dela mesma. Compreender a profissão consiste em “[...] alargar os horizontes, olhar para mais longe, para o movimento das classes sociais e do Estado em suas relações com a sociedade; não para perder de vista as particularidades profissionais, mas, para iluminá-las com maior nitidez” (IAMAMOTO, 2001, p. 20).

Noutros termos, compreender a profissão consiste em avançar para além da visão de dentro e para dentro do Serviço Social. Isto se faz como pré-requisito “[...] para que se possa captar as novas mediações e requalificar o fazer profissional, identificando suas particularidades e descobrir alternativas de ação” (IAMAMOTO, 2001, p. 20).

Apreender a profissão consiste ainda no abandono das posturas profissionais “fatalistas” e messiânicas<sup>5</sup>. Este caminho nos permite compreender que o significado social da profissão é essencialmente político e que surge das relações de poder presentes na sociedade capitalista. Ou seja, o cerne da dimensão política do exercício profissional se encontra na relação capital x trabalho e nas relações de poder de classes. Para apreender a dimensão política da profissão é preciso compreender que a mesma não ocorre fora do contexto sócio-histórico. Este “[...]”

---

<sup>5</sup> A primeira que percebe a realidade como dada, estática e intocável, restando pouco ou nada a se fazer diante do contexto. Esta visão leva o Serviço Social a uma acomodação e rotinização de suas atividades, vistas meramente como burocráticas sem nenhuma dimensão política. Ela ainda é calcada numa visão determinista da lógica do capital, esvaziada de sua dinâmica contraditória, do movimento e da possibilidade de superação da ordem vigente, o que torna o Assistente Social um reflexo da instituição patronal, agente concretizador das estratégias da classe dominante (IAMAMOTO, 2004). E, a segunda perspectiva profissional que é aquela que entende a profissão ressaltando e exaltando o caráter revolucionário, de vontade política, sem relacioná-la com a realidade social (IAMAMOTO, 2004).

não se reduz a um pano de fundo para que se possa, depois, discutir o trabalho profissional. Ele atravessa e conforma o cotidiano do exercício profissional do Assistente Social, afetando as suas condições e as relações de trabalho [...]” (IAMAMOTO, 2001, p. 19).

Assim, historicamente a atuação do Serviço Social é polarizada pelos diferentes interesses de classes componentes da sociedade capitalista. Assim, como trabalhador em condição de “assalariamento versus autonomia”, o assistente social pode responder tanto à demanda do capital como do trabalho e só pode fortalecer um, ou outro pólo, pela mediação de seu oposto. Os assistentes sociais participam tanto dos mecanismos de dominação e exploração como, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, oferecem respostas às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e da reprodução dos antagonismos nesses interesses sociais (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993).

Os elementos da relação entre Serviço Social, questão social, políticas sociais e controle social são encontrados ao longo da sua emergência e institucionalização como profissão. Em toda a sua trajetória, o Serviço Social esteve ligado a um projeto de classe e à sua perspectiva de controle social. Assim, observamos que até meados dos anos 1970/1980 o Serviço Social encontrava-se, predominantemente, ligado ao projeto da classe burguesa e liberal. As primeiras práticas do Serviço Social emergem no seio da Igreja Católica vinculadas às ações caritativas e filantrópicas em meados dos anos 1930. A Igreja havia perdido sua hegemonia no seio da classe burguesa. A estratégia encontrada por ela para recuperar esta hegemonia foi contribuir para a manutenção da ordem capitalista vigente.

Os anos 1920, para além da perda de influências e privilégios da religião católica e o seu crescente tensionamento com o Estado, também são marcados pela emergência da questão social, ou seja, pelas grandes mobilizações da classe operária (IAMAMOTO, 2004). Deste modo, as primeiras décadas do século XX são marcadas pela ocorrência de greves e manifestações operárias, vistas como ameaçadoras para a burguesia ainda nascente. A partir das grandes mobilizações da classe operária, o Estado, as frações dominantes e a Igreja são obrigadas a se posicionarem.

Assim, a Igreja, em conjunto com o Estado e as classes dominantes, foi chamada a intervir na dinâmica social. Sua principal tarefa era o controle social. A Igreja assume o papel junto ao Estado e à burguesia nascente, na realização do controle social em favor da acumulação capitalista. Ela assumiu a tarefa de reunificação e recristianização da sociedade burguesa, por meio da ação sobre as corporações e demais grupos básicos. Abandona “[...] sua passividade por uma atividade de cruzado para recuperar o proletariado, livrando-o das lideranças perturbadoras, para harmonizar as classes em conflitos e estabelecer entre elas relações de verdadeira amizade [...]” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 162).

Neste período, o Estado praticamente não exercia o papel de agente regulador da área social. O Estado negava-se a reconhecer a existência da questão social, que era tratada como questão de polícia. A repressão e a violência eram os meios mais eficientes de manutenção da paz e da ordem social vigente necessários para a acumulação capitalista (PEREIRA, 2002a). As ações do Estado na área social eram apenas de caráter reparador e emergencial (VIEIRA, 1985).

A partir da década de 1930/1940 observa-se a expansão das refrações da questão social. Diante deste cenário, a Igreja mostra-se incapaz de respondê-las. Assim, ocorre um rompimento progressivo da parceria dos setores da burguesia com a Igreja, que é substituída pela parceria com o Estado. Assim, o Estado coloca em posição de subordinação as ações coordenadas pela Igreja e passa a contratar as agentes técnicas formadas pelas Escolas de Serviço Social para desenvolver as políticas sociais estatais. Desta forma, à medida que o Estado passa a demandar agentes técnicos especializados no enfrentamento da questão social, por via das políticas sociais, contribui-se para a profissionalização do Serviço Social (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993).

As políticas sociais têm sua existência deflagrada no contexto específico da constituição da sociedade burguesa. Elas surgem num contexto de transição do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista. As políticas sociais emergem como respostas do Estado à questão social. O Estado neste período amplia-se, mas continua a ser o comando político da burguesia. Assim, diante das manifestações da questão social é obrigado a exercer funções políticas de

legitimação. Deste modo, o Estado, em sua busca de legitimação política no jogo democrático, passa a ser permeado pelas demandas das classes subalternas, que de “certo modo”, fizeram incidir seus interesses e reivindicações (NETTO, 2005a).

Neste sentido, as políticas sociais são os resultados das lutas das classes subalternas pelos seus direitos sociais e trabalhistas, assim como são também instrumentos de cooptação política por parte do Estado e do capital. Ou seja, as políticas sociais por meio do “transformismo”<sup>6</sup> compõem as estratégias de controle social desenvolvidos pelo Capital<sup>7</sup>, sob a tutela do Estado, Igreja e classes dominantes. Deste modo, as políticas sociais transportam para a prática profissional as estratégias de controle social do capital, que significa o controle das lutas das classes subalternas pela emancipação.

Neste contexto, observa-se que a gênese histórico-social do Serviço Social está ligada à forma de enfrentamento das refrações da questão social no período de transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo dos monopólios. (NETTO, 2005a). Assim, quando somos indagados a responder qual a base de fundação sócio-histórica do Serviço Social, como profissão, não hesitamos em responder, que é “a questão social e suas múltiplas manifestações” como nos ensina Marilda Iamamoto. Nos dias atuais, significativa parcela da categoria profissional reconhece a questão social e suas múltiplas manifestações, como o objeto do Serviço Social e como a matriz central de sua fundação como especialização do trabalho. A questão social é entendida como,

[...] as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 77).

---

<sup>6</sup> O transformismo é uma política da classe dominante que recusa qualquer compromisso com as classes operárias, subalternas, subordinadas e agrega à sua camada de intelectuais os chefes políticos destas classes. É uma forma desse grupo se prevenir contra qualquer movimento de emancipação de qualquer outro grupo social. Ou seja, o transformismo é a assimilação pelo bloco no poder das frações rivais dos setores das classes subalternas (COUTINHO, 2003).

<sup>7</sup> Trataremos do tema controle social no capítulo 2 tendo como fundamentação os escritos de Mészáros (2002).

Para Yamamoto e Carvalho (1993) o aparecimento do Serviço Social está relacionado com as mazelas próprias da ordem burguesa, com as seqüelas dos processos de desenvolvimento do capitalismo industrial e a expansão urbana. Entendemos que a relação entre o surgimento do Serviço Social e a questão social é indispensável para o estudo da contextualidade histórico-social da emergência das primeiras práticas do Serviço Social, do projeto de classe e do controle social a que se vinculava. Contudo, Netto (2005a) diz que é necessário estabelecer determinações mais precisas para explicar o surgimento da profissão.

Assim, Netto (2005a) afirma que a particularidade da gênese histórico-social da profissão não se esgota na compreensão abstrata da questão social. A questão social, por si só, não se constitui a matéria-prima do Serviço Social. Ela é o elemento que leva o Estado a elaborar as políticas sociais para enfrentar a questão social e suas manifestações. A matéria-prima do Serviço Social são as políticas sociais por meio das quais o Estado enfrenta a questão social.

Deste modo, a profissionalização do Serviço Social não se relaciona decisivamente à racionalização da filantropia, à evolução da ajuda nem à organização da caridade prestada pela Igreja e pelas classes dominantes. Ela ocorre exatamente quando as ações do Serviço Social saltam para fora das suas agências matriciais de origem (NETTO, 2005a). É a constituição do mercado de trabalho para os assistentes sociais pela via das políticas sociais que se abre o caminho para compreender a profissionalização do Serviço Social.

Quanto à relação Serviço Social e controle social, observamos que as práticas assistenciais desenvolvidas pelos assistentes sociais, ainda no seio da Igreja Católica e a prática profissional institucionalizada por via das políticas sociais no âmbito do Estado, tinham em comum o desenvolvimento do controle social do capital sobre o trabalho<sup>8</sup>. Deste modo, o projeto profissional dos assistentes sociais estava vinculado ao projeto societário da classe dominante econômica e

---

<sup>8</sup> Marina Maciel de Abreu (2002) faz um estudo sobre as práticas desenvolvidas pelos assistentes sociais desde as primeiras práticas do Serviço Social no Brasil até a década de 1980/1990. A partir deste estudo a autora apresenta os perfis pedagógicos da prática profissional. Cf: ABREU, M. M. **Serviço Social e organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. São Paulo: Cortez, 2002.

politicamente. Assim, os assistentes sociais, por meio da prática profissional comprometida com a política da classe dominante, eram um dos instrumentos utilizados pelo Estado para a efetivação do controle persuasivo do capital, no sentido de controlar a ebulição de movimentos das classes subalternas contrários à acumulação do capital e à exploração.

O vínculo do Serviço Social com outro conceito de controle social e com uma prática profissional comprometida com a política democrática e com os interesses das classes subalternas teve início na década de 1960, quando a profissão, de forma lenta, passou a vincular-se a uma perspectiva emancipatória das classes subalternas (ABREU, 2002). Mas, foi no período de efervescência política contra a ditadura e a favor da redemocratização do país em 1980, que o Serviço Social, participou em conjunto com os movimentos sociais, do debate e da construção de um novo controle social da sociedade civil sobre as ações do Estado.

Por muito tempo, os assistentes sociais, que se confrontavam com o regime autoritário e que se colocavam em defesa dos ideais democráticos, ficaram restritos aos centros acadêmicos. A organização dos assistentes sociais emergiu, de forma significativa, no mesmo contexto do novo sindicalismo, fruto das mobilizações trabalhadoras no ABC paulista. Neste contexto, a categoria apreendeu a necessidade de inserir-se no conjunto global das lutas das classes subalternas.

Diante disto, verifica-se a possibilidade de ruptura coletiva da categoria com a prática conservadora ligada aos interesses das classes dominantes. A marca desta “virada” foi o III CBAS (Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais) em 1979. Neste congresso a categoria assumiu o compromisso de construção de um novo projeto profissional comprometido com a defesa dos interesses dos setores populares.

Os assistentes sociais na década de 1980 atuaram junto aos movimentos sociais na busca de constituição do controle social “democrático” das políticas sociais. Este controle social trazia em seu interior um novo conceito de participação diferenciado daquele do controle social do capital pela via da participação integrativa<sup>9</sup>. O novo

---

<sup>9</sup> Esta participação que emergiu nos anos 1960 no Brasil colocava-se como a via de acesso controlado das classes subalternas a bens e serviços necessários a sua subsistência. Ela colocava-

ideal de controle social e de participação estava pautado na participação das classes subalternas nos processos decisórios das políticas sociais.

Em suma, no Brasil, o debate das políticas sociais na perspectiva de sua democratização e do controle social “democrático” tem como referência a década de 1980. Esta década marca um duplo cenário nacional. De um lado, assiste-se mundialmente a uma conjuntura de crise estrutural do “Sistema do Capital” que afeta diretamente o Estado brasileiro com as diretrizes neoliberais e o Plano de “Contra-Reforma”. De outro lado, assiste-se à ebulição dos movimentos sociais, que aprofundam a luta pela democracia participativa e deliberativa e por direitos, constituindo o quadro de reflexões e de formulação da Constituição Federal Brasileira de 1988 – CFB de 1988.

A CFB de 1988 é conhecida como “Constituição Cidadã” por ter respondido aos anseios democráticos da população e por tratar as políticas sociais no âmbito do direito, ou seja, por inscrever as políticas sociais como direito do cidadão e dever do Estado. Assim, uma das novidades escritas na Carta Constitucional é a diretriz da descentralização e municipalização das políticas sociais. Ao lado desta diretriz também se garantiu a participação da população no controle social “democrático”.

Para responder à diretriz da participação popular no controle social “democrático”, criaram-se os Conselhos de Políticas e de Direitos. Eles se constituem como um dos espaços para viabilizar a participação popular na gestão da coisa pública.

Assim, o Serviço Social na década de 1980, após um longo período de renovação profissional, desprende-se da base histórica em que surgiu. O Serviço Social promoveu uma inversão ético-política em seu projeto profissional ligando os seus compromissos aos interesses das classes subalternas e com um projeto de sociedade pautado na transformação da ordem societária capitalista (GUERRA, 2005). Uma das conquistas da profissão, neste período, foi o avanço de sua prática para além da viabilização de programas sociais enquanto meros executores

---

se como dissimuladora das reais possibilidades de participação política na estrutura de poder existente na sociedade. Ou seja, era uma participação controlada, no sentido de integrar as classes subalternas na órbita do poder e da reprodução do capital.



terminais das políticas sociais. Os assistentes sociais passam a ser requisitados para atuarem na esfera da formulação, implementação e avaliação das políticas sociais, assim como do planejamento e gestão, exigindo, dessa forma, uma atuação cada vez mais política, intelectual e técnica.

Em síntese, diante do amplo debate que se estabeleceu a partir da década de 1980 no Brasil em torno das políticas sociais, dos direitos sociais e da relação entre Estado e sociedade civil, percebe-se que há um fortalecimento da inserção e da atuação dos assistentes sociais nas políticas sociais e nos espaços públicos que delas cuidam (IAMAMOTO, 2001).

Também é relevante analisar as possibilidades de intervenção profissional frente às políticas sociais nos Conselhos nos dias atuais. Os processos nos quais as políticas sociais se inserem no contexto atual apenas podem ser plenamente compreendidos quando seus estudos compreendem a totalidade dos processos sociais, em especial no decorrer do período que se inicia na década de 1970, do século passado.

Nesse contexto há a reestruturação do Estado que altera as políticas sociais propostas pela na Constituição de 1988. Isso gera as seguintes conseqüências: a *privatização* (com a transferência de responsabilidade quanto à execução das políticas sociais para as entidades do terceiro setor), a *focalização* (em que as políticas sociais são focalizadas para atendimento da pobreza absoluta) e a *descentralização* (com a descentralização destrutiva ou desconcentração em que o Estado transfere responsabilidades aos entes federativos sem a devida transferência de recursos financeiros). Assim, a estratégia é desuniversalizar e assistencializar as ações, como apresentam Behring (2003), Cunha & Cunha (2002) e Soares (2000).

Esta estratégia concretiza-se por meio das diretrizes neoliberais de cortes nos gastos sociais. O objetivo é desresponsabilizar o Estado da proteção social, transferindo parte de suas responsabilidades e ações para a sociedade civil e para o mercado. Este panorama caracteriza o eixo central das políticas sociais na

atualidade. Elas constituem-se pelos programas sociais de renda mínima somada ao terceiro setor<sup>10</sup> e ao chamado à solidariedade<sup>11</sup>.

Dos custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil e na América Latina, Soares (2000) ressalta que o resultado é a aglutinação da imensa desigualdade social e a pobreza estrutural, assim como o agravamento de velhos problemas e o surgimento de “novas” exclusões sociais. As políticas de ajustes, se assim podemos dizer, “impostas” ao Brasil e aos países Latino-Americanos, impedem mudanças que permitam uma transição real para uma sociedade mais justa e com equidade. Criase um cenário de retrocesso social no qual se analisa o quadro heterogêneo de poucos avanços e muitos retrocessos, e de avanços para poucos e retrocessos para muitos.

Só para ilustrar algumas das conseqüências destas mudanças, as mais visíveis são: a grande concentração de renda nas mãos de poucos, o aumento acelerado da desigualdade social e do percentual da população que vive em extrema pobreza, a expansão da capacidade de consumo das camadas mais altas da população e a redução desta capacidade do extrato mais baixo (SOARES, 2000). Estes aspectos perversos da política neoliberal, além de promoverem também o desemprego, a desregulamentação trabalhista, promovem “[...] uma acelerada redistribuição regressiva da riqueza [...] um processo de empobrecimento e uma crescente polarização da sociedade entre ricos e pobres [...]” (LAURELL, 2002, p. 166) cada vez mais exorbitante.

---

<sup>10</sup> Mais sobre o Terceiro Setor. Cf: MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

<sup>11</sup> Pereira (2004) denomina este quadro das políticas sociais de pluralismo de bem-estar (*Welfare Pruralism ou Welfare Mix*). Este pluralismo configura-se no processo de transição do padrão de proteção social do Estado de Bem-Estar, para outro padrão que passou a vigorar, a partir de meados dos anos 1970, nas sociedades capitalistas centrais. Ou seja, é a substituição do modelo keynesiano para pós-keynesiano que visa quebrar a centralidade do Estado na execução das políticas sociais. Para isto, defende a participação do mercado e dos setores não-governamentais e não-mercantis no âmbito das políticas sociais. Mais sobre o contexto atual das políticas sociais Cf: PEREIRA, P. A. P. **Políticas de Satisfação de necessidades no contexto brasileiro**. In: \_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. cap. 4, p.125-180.; \_\_\_\_\_. **Pluralismo de Bem-Estar ou configuração plural da política social sob neoliberalismo**. In: BOSCHETTI, I. et al (Orgs.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 135-158. MARQUES, R. M. **A proteção Social e o mundo do trabalho**. São Paulo: Biental, 1997. BEHRING, E. R. **Política social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998. COIMBRA, M. **Abordagens Teóricas ao estudo das políticas sociais**. In: ABRANCHES, S. et al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro:Zahar, 1987.

Neste sentido, o que apontamos é um cenário de hegemonia neoliberal onde as políticas sociais não são prioridade, ao contrário, são focalizadas, seletivas e mínimas. O Estado, com o discurso de ajustes estruturais e de diminuição dos gastos públicos, cada vez mais transfere para a sociedade civil a responsabilidade pela execução das políticas sociais. Como afirmamos antes, o eixo central das políticas sociais está pautado nos programas sociais de renda mínima, nas entidades do terceiro setor e ao chamado à solidariedade.

Com o crescimento deste eixo no âmbito da execução das políticas sociais, afirmamos que os assistentes sociais vêm encontrando nas entidades do terceiro setor um mercado de trabalho. Neste sentido, no atual panorama socioeconômico e político, a profissão tende a sofrer transformações relevantes. Ou seja, as reformas conduzidas pelo Estado (a precarização e os recortes nas políticas sociais e as alterações radicais na forma de enfrentamento da questão social, etc) afetam diretamente a profissão, que tem nas políticas sociais sua base funcional-ocupacional. Assim, estas reformas afetam a quantidade de demandas dirigidas ao profissional, as condições de trabalho do assistente social, a modalidade interventiva, a tendência ao aumento do desemprego e subemprego profissional etc.

No entanto, diante do desmantelamento das políticas sociais não ocorre como Serra (2000) previa a perda da materialidade do Serviço Social. O que ocorre segundo Montaño (2002), é uma perda considerável do espaço profissional-ocupacional dos Assistentes Sociais, que vem acarretando um aumento do número de práticas voluntárias e filantrópicas<sup>12</sup>. Ou seja, o espaço prático-ocupacional no âmbito do Estado, vem sendo substituído pelo aumento da filantropia. Isto ao contrário do que se pensa “[...] não é uma atividade prática [...] que se transforma [...] e sim uma

---

<sup>12</sup> Abreu (2002; 2004) na perspectiva de que a profissão vem sofrendo retrocessos diante do contexto neoliberal, afirma que está sendo reatualizada a vinculação do trabalho profissional a tradicionais estratégias de enfrentamento da questão social. Ou seja, mediante o reforço das saídas individualistas, corporativistas intensificadas pela “contra-reforma do Estado”, da refuncionalização das políticas sociais, há também uma reatualização da filantropia, do trabalho voluntário. Este cenário coloca possibilidades de retrocessos profissionais em relação ao clientelismo e ao assistencialismo via processos de “refilantropização” da questão social, como expressa Yasbek (1995). A filantropia apesar de colocar-se sob novas bases é reeditada pelo neoliberalismo, em sua função histórica de controle social sobre as classes subalternas e sobre a pobreza. As estratégias usadas são muitas, o *empowerment* do sujeito que sustenta o fortalecimento do poder do usuário, na realidade busca a desvinculação da perspectiva de classe. Mais sobre o tema: Cf: ABREU, M. M. **Serviço Social e organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

atividade prática que tende a ser substituída por outra diferente [...]” (MONTAÑO, 2002, p. 248).

Certamente, a prática profissional dos assistentes sociais nas entidades do terceiro setor é um objeto que carece de maiores estudos<sup>13</sup>. Contudo, ressaltamos o contexto atual das políticas sociais para apreender os desafios postos à profissão considerando a participação nos Conselhos. Os Conselhos como espaços de deliberação coletiva acerca das políticas sociais são focos diários das estratégias neoliberais de despolitização dos espaços públicos para promoção do desmantelamento das políticas sociais. Assim, os assistentes sociais nos Conselhos, pautados na defesa das políticas sociais universais, no Projeto Ético-Político e nas diretrizes do controle social “democrático” estão desafiados a fazer frente ao projeto neoliberal.

Os assistentes sociais participaram da luta pela redemocratização da sociedade do Estado brasileiro e contribuíram no processo de elaboração da CFB de 1988. Eles também contribuíram efetivamente no processo de criação dos Conselhos. Os assistentes sociais foram atores relevantes no processo de mobilização dos movimentos organizados e das entidades da sociedade civil e do poder público em prol da implementação dos Conselhos. Hoje os assistentes sociais são chamados a participarem destes espaços como conselheiros, assessores e capacitadores etc.

Assim, os Conselhos constituem-se em espaços privilegiados de atuação do Serviço Social (SILVA, 2005), seja como conselheiro, assessor, capacitador, pesquisador, técnico etc. Resta-nos, entretanto, analisar a participação dos assistentes sociais conselheiros no exercício do controle social “democrático”.

O esforço de apropriação deste objeto de estudo exigiu um amplo exercício de reflexão e de elaboração teórica, que foi sustentada, desde o início da análise, pela experiência prática acumulada nestes espaços e pela realização de uma ampla pesquisa bibliográfica e de campo. Neste sentido, entendemos ser necessário

---

<sup>13</sup> Apesar da prática profissional do Serviço Social no terceiro setor não configurar diretamente nosso objeto de estudo, ressaltamos que, mesmo num número pequeno, os assistentes sociais que estão inseridos nas entidades do terceiro setor participam dos Conselhos.

registrar aqui os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento desta pesquisa. Ressaltamos que o processo de pesquisa de campo foi de grande valia para a construção da dissertação, pois possibilitou a apreensão das mediações que circunscrevem o objeto de estudo. Assim, o presente trabalho, apesar de tomar como referência a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos do Espírito Santo, pretende contribuir para o debate atual de um modo geral.

A hipótese central deste estudo é de que a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos encontra-se permeada de contradições e tensões, sendo que a principal delas é a condição de assalariamento. Estas contradições somadas ao avanço do projeto do capital e seu controle social constituem-se verdadeiros obstáculos à realização do controle social “democrático” e ao cumprimento da agenda de compromissos assumidos no Projeto Ético-Político.

Para tematizar as particularidades da participação dos assistentes sociais conselheiros, tomamos a perspectiva de análise que privilegia a apreensão do objeto de investigação no interior dos processos amplos pelo qual ele perpassa. Ou seja, pautados na relação mediação versus totalidade<sup>14</sup> e na tríade universalidade/singularidade/particularidade, analisamos a particularidade da atuação dos assistentes sociais inseridos nos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do Espírito Santo buscando uma articulação com a totalidade concreta. Assim, buscamos refazer o caminho da particularidade e da universalidade, pois entendemos, assim como Lukács (apud PONTES, 2000, p. 86), que “[...] a particularidade é um espaço onde a legalidade universal de singulariza e a imediaticidade do singular se universaliza”.

O método utilizado neste estudo é o método crítico-dialético. Ele “[...] consiste em não se deixar enganar por semelhanças superficiais, procurando chegar à essência da questão [...]” (ROSDOLSKY, 2001, p. 39). Ou seja, a melhor forma de conhecer a essência da participação dos assistentes sociais nos Conselhos processa-se mediante “as aproximações sucessivas” ao seu próprio movimento (PONTES, 2000).

---

<sup>14</sup> Mais sobre a totalidade e a mediação: Cf: NETTO, J. P. Para a crítica da vida cotidiana. In: CARVALHO. M. C. B. NETTO, J. P. (Orgs) **Cotidiano: Conhecimento e crítica**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005c.

Este estudo é fruto de uma pesquisa bibliográfica acerca do que já foi discutido a respeito do tema proposto. Esta pesquisa possibilitou uma cobertura ampla sobre o objeto de pesquisa e a aquisição de um acervo instrumental analítico. Isto é, a pesquisa bibliográfica possibilitou uma análise minuciosa das categorias centrais que perpassam o objeto de estudo, sejam elas: Conselhos de Políticas e de Direitos, Políticas Sociais, Controle Social, Serviço Social, Projeto Ético-Político, assim como a compreensão da conjuntura política, econômica e social contemporânea do Brasil e do Espírito Santo (ES).

Na pesquisa bibliográfica utilizamos estudos de autores de referência nacional e também, pesquisas e estudos de casos sobre a realidade dos Conselhos de Políticas e de Direitos no Espírito Santo. Estas pesquisas compreendem desde Trabalho de Conclusão de Curso de alunos de graduação em Serviço Social a Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado de Assistentes Sociais do estado.

Foi realizada, também, uma pesquisa de campo nos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do Estado do Espírito Santo, para a qual utilizamos algumas técnicas de coletas de dados: questionários e entrevistas individuais com questões semi-estruturadas. Os sujeitos de nossa pesquisa foram os Assistentes Sociais que, no ano de 2006, estavam atuando como conselheiros nos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do Estado do Espírito Santo. A escolha para pesquisar a atuação dos assistentes sociais conselheiros, não significa que somente eles participam da dinâmica e do controle social “democrático” nos Conselhos. Esta escolha deu-se frente à dificuldade de identificar os assistentes sociais que trabalham diretamente com assessoria e capacitação. Poderíamos ter pesquisado todos os assistentes sociais do Estado, porém experiências anteriores nos mostraram o perigo que seria lidar com mais de dois mil assistentes sociais, considerando além do elevado número de sujeitos, a baixa acessibilidade de e-mails, fones etc.

Assim, para localizar os assistentes sociais conselheiros, fizemos contatos telefônicos com as secretarias municipais de assistência social do Espírito Santo. Isto resultou num mapeamento dos 78 municípios do ES. Com a ajuda dos assistentes sociais identificamos em quais Conselhos estes profissionais

participavam e o número de assistentes sociais inseridos em cada Conselho (APÊNDICE A).

Tendo em vista o tamanho de nossa tarefa, pensamos em algumas opções de apoio nesta primeira fase da coleta de dados, qual seja:

Buscamos apoio junto ao CRESS/ES 17ª Região, por entendermos que o estudo da temática é de relevância para a categoria e para o conjunto CFESS/CRESS. Enviamos formalmente ao CRESS/ES um ofício de solicitação de apoio para a realização da pesquisa. Neste documento foi anexada a síntese do Projeto de Pesquisa para que fosse apresentada em Plenário da Diretoria, no sentido de que o mesmo fosse submetido à aprovação. Em suma, o apoio solicitado configurava-se na utilização do espaço físico do CRESS/ES, assim como do aparelho de telefone, fax, computador e impressora. Depois de dois meses foi realizado um convite para apresentação do Projeto no sentido de esclarecer os objetivos do estudo. Isto feito, apesar das várias ligações e pedidos de retorno, não obtivemos respostas quanto à solicitação. Foi então que resolvemos tomar outra iniciativa.

Foi assim, que o Programa de Pós-Graduação em Política Social ao apreender a relevância do estudo forneceu o apoio necessário para a realização da pesquisa. Ou seja, forneceu toda a infra-estrutura material, desde telefone, computador, fax, à impressora e papel.

Tão logo obtivemos o apoio do referido Programa começamos a realizar o mapeamento supracitado, que ocorreu durante os meses de julho a novembro de 2006. Com a colaboração do Conselho Estadual de Assistência Social, que nos forneceu uma lista de telefones e contatos das Secretarias Municipais de Assistência Social, ligamos para os 78 municípios do Espírito Santo. Ao localizar os assistentes sociais em cada município oficializamos o pedido de colaboração com a pesquisa. De imediato, todas sem exceção, mostraram-se receptivas ao nosso estudo e nos forneceram as informações necessárias, tais como: nome, contato e os Conselhos em que cada assistente social estava inserido.

Realizado o mapeamento em todos os 78 municípios, obtivemos o número de 182 assistentes sociais atuantes em Conselhos na condição de conselheiros. Entre os Conselhos em que os assistentes sociais se inserem estão: o Conselho de Assistência Social, Saúde, Criança e do Adolescente, Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência, Segurança Alimentar, Anti-drogas, Segurança Pública, Educação, Habitação, Desenvolvimento Rural, Bolsa Família, Mulher, Desenvolvimento Urbano, Trabalho e Geração de Renda, Segurança do Trabalho. Encontramos ainda, a inserção dos assistentes sociais em outras Instâncias de Controle Social (ICS) como as Comissões do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Bolsa Família e do Trabalho.

As técnicas de coleta de dados foram: questionários e entrevistas (APÊNDICE B e C). As entrevistas foram realizadas com assistentes sociais que atenderam um ou mais dos seguintes critérios: experiência na área dos Conselhos; participação no processo de implementação dos Conselhos no ES; realização de pesquisas e estudos da temática. Para chegar aos nomes dos assistentes sociais entrevistados foram usados dados e contatos adquiridos junto à SETADES (Secretaria Estadual do Trabalho, Assistência, e Desenvolvimento Social) durante os dois anos de estágio curricular realizados no Conselho Estadual de Assistente Social do Espírito Santo - CONEAS/SETADES.

Já o questionário (APÊNDICE B) foi enviado para todos os 182 Assistentes Sociais identificados pelo mapeamento. Este questionário visava obter dados sobre a cultura de participação dos assistentes sociais, bem como buscava apreender a realidade concreta dos Conselhos vivenciada pelos assistentes sociais. O questionário também visava identificar as demandas de intervenção dos assistentes sociais nos Conselhos e a apreender o papel dos assistentes sociais nestas instâncias, tendo em vista o Projeto Ético Político Profissional. Os questionários (Q) foram numerados e identificados pelas microrregiões (M) do estado. Os dados serão apresentados nos capítulos 3 e 5 os sujeitos da pesquisa serão identificados pelo número do questionário (Q) aplicado a cada assistente social de cada Microrregião (M.) que também aparecerá enumerado conforme divisão estabelecida pela legislação estadual (ANEXO A).



As entrevistas foram gravadas e transcritas respeitando a confidencialidade e a ética na pesquisa. No momento das entrevistas entregamos o termo de consentimento para o uso devido dos dados fornecidos e o termo de esclarecimento da pesquisa. No total realizamos onze (11) entrevistas: seis (06) assistentes sociais que tinham longa experiência de participação nos conselhos, dentre as quais três (03) exerciam, também, o cargo de conselheiras e gestoras de política social, ao mesmo tempo; duas (02) assistentes sociais que participaram do processo de implementação dos Conselhos no ES e três (03) assistentes sociais que pesquisam os Conselhos do Espírito Santo, sendo que uma (1) destas assistentes sociais também participava de um Conselho (APÊNDICE C)

Dos 182 questionários enviados por e-mail, fax e correio obtivemos um retorno de 63 questionários o que equivale a 34,61%. A nosso ver é uma amostra mais que significativa para apontar tendências em todo o Estado. Afirmamos isto frente aos dados classificados por microrregião conforme QUADRO 1 abaixo:

<b>Microrregiões</b>	<b>Nº de Assistentes Sociais atuantes em Conselhos</b>	<b>Nº de Questionários respondidos</b>	<b>%</b>
Metropolitana	54	17	31,48
Pólo Linhares	11	05	45,45
Metrópole Expandida Sul	10	06	60
Sudeste Serrana	14	06	42,85
Central Serrana	07	05	71,42
Litoral Norte	08	06	75
Extremo Norte	04	03	75
Pólo Colatina	13	02	15,38
Noroeste 1	10	03	30
Noroeste 2	12	0	0
Pólo Cachoeiro	28	08	28,57
Caparão	16	03	18,75
<b>Total</b>	<b>182*</b>	<b>63</b>	<b>100</b>

**QUADRO 1 – RESULTADOS DA DEVOLUÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS POR MICRORREGIÃO**

\*Dos 182 assistentes sociais que atuam nos Conselhos como conselheiros, 5 trabalham em dois municípios e atuam em seus respectivos Conselhos.

Os dados empíricos serão analisados tendo como suporte a totalidade social. Após o estudo das tendências emergentes nas entrevistas e nas respostas contidas nos questionários, realizamos a tabulação, análise e sistematização dos dados. As

entrevistas transcritas foram lidas e organizadas a partir das questões realizadas aos assistentes sociais. O questionário foi organizado por eixos temáticos como: formação profissional e cultura de participação dos assistentes sociais; a realidade dos Conselhos nos municípios do ES; a relação entre os Conselhos e seus representantes; a representação dos assistentes sociais nos Conselhos; o número de Conselhos que os assistentes sociais participavam; as dificuldades de atuação dos assistentes sociais nos Conselhos e as contribuições políticas e profissionais dos assistentes sociais nos Conselhos. Assim, as respostas foram organizadas conforme estes eixos temáticos. Por fim, os critérios de seleção dos dados e das falas dos assistentes sociais pautaram-se naqueles que se agrupavam formando tendências relevantes para a pesquisa. As entrevistas com os assistentes sociais auxiliaram a apontar tendências teóricas e políticas que foram cruzadas com as informações dos questionários.

Neste sentido, obedecendo ao movimento do processo dialético que ascende do abstrato ao concreto, partiremos reflexivamente do movimento das categorias histórico-sociais, desentranhando-as de sua forma imediata de aparecer no pensamento, como fatos isolados. Com o auxílio de Mézáros (2002) estudaremos o “Sistema do Capital” para apreender as transformações operadas no âmbito das relações políticas estão visceralmente articuladas ao mundo do trabalho e da economia no capitalismo contemporâneo.

Deste desentranhamento de categorias que atravessam nosso objeto de estudo retomaremos às observações empíricas colhidas em pesquisa de campo. Neste percurso de “aproximações sucessivas” serão capturadas as determinações e serão desocultados os sistemas de mediações, que fornecem sentido histórico-social à participação dos assistentes sociais nos Conselhos (PONTES, 2002).

Assim, apoiada na teoria social crítica esta pesquisa pauta-se numa abordagem histórica e dialética do objeto de estudo. Assim, ao pensar os Conselhos não poderíamos eximi-los das reflexões do contexto em que foram pensados e implementados, ou seja, do contexto marcado pela reatualização de mitos e dramas nacionais somados aos traços vivos do conservadorismo político no Brasil e da “Contra-Reforma do Estado”. Da mesma forma, ao pensarmos o Serviço Social, não

poderíamos partir de um estudo endógeno, assim como não podíamos desconhecer seus aspectos históricos, seus projetos profissionais e as repercussões do contexto atual sob a profissão.

Na verdade, apanhar a essência dos fenômenos exige um exercício de várias idas e vindas do abstrato para o concreto. Esta forma de conhecer a essência dos fenômenos é apanhada da seguinte afirmação de Marx (apud ROSDOLSKY, 2001, p. 39):

[...] o concreto é concreto porque é síntese de múltiplas determinações e, portanto, a unidade do diverso [...]. Assim, o pensamento só pode compreender plenamente o concreto em um processo de síntese pela reconstrução progressiva do concreto a partir de suas determinações abstratas mais simples

Deste modo, a compreensão da atuação dos assistentes sociais conselheiros nos Conselhos exige-nos o esforço de apanhá-la no seio da totalidade. Sua apreensão completa só será possível se reconstruirmo-nas tendo como pano de fundo o contexto macro em que ela se situa.

Assim, no sentido de apreender o objeto de estudo no contexto do movimento do abstrato para o concreto, numa viagem de “aproximações sucessivas do real” seguimos um percurso figurado em cinco capítulos, nos quais desenvolveremos reflexivamente categorias histórico-sociais como: capitalismo contemporâneo e Estado, conselhos e controle social, políticas sociais e Serviço Social, Projeto Ético-Político.

Tem-se, então, o primeiro capítulo, que objetiva apreender as principais reflexões de Mészáros (2002)<sup>15</sup> acerca do “Sistema Sociometabólico do Capital”, do “capital como um modo de controle” e a compreensão da necessidade de superação do controle do capital como condição irrevogável para a liberação do trabalho da relação de subordinação hierárquica, o que direciona para a construção de um sistema de

---

<sup>15</sup> Partimos neste trabalho, do estudo do livro “Para além do Capital” de Mészáros (2002) que é uma obra de mais de 20 anos de trabalho. Segundo Antunes, no prefácio desta obra, as reflexões desse autor é uma das mais importantes leituras sobre o pensamento político e econômico de Marx, pois ele realiza uma visita a obras marxianas - O capital e os Grundrisse – reconhecendo sua grandiosidade. István Mészáros é filósofo húngaro é um dos maiores colaboradores de Lukács. Ele busca neste trabalho revistar velhos conceitos, e lança luz a novas questões que permitem redescobrir em Marx um pensador do presente e do futuro (MÉSZÁROS, 2002, p. 13).

controle social do trabalho. Assim, com o apoio de autores como Netto (2003) e Antunes (2002) apreenderemos as possibilidades da revolução “do”, “no” e “pelo” trabalho. A apreensão do “Sistema Sociometabólico do Capital”, também nos auxiliará no entendimento do poder que esse Sistema tem de, ao menor sinal de crise dos seus elementos constitutivos, desencadear transformações no sentido de liberalizar e expandir a acumulação de capital. Esta análise nos permitirá compreender o capitalismo contemporâneo e a reestruturação ocorrida no âmbito do trabalho, da economia e do Estado. As reflexões de Mészáros (2002) sobre o “capital como um modo de controle” também auxiliará nosso estudo sobre os Conselhos e seu principal papel que é o controle social “democrático”.

No segundo capítulo, o nosso objetivo é apreender o contexto em que os Conselhos foram pensados, institucionalizados e implementados. Para isto, buscaremos recompor o processo sócio-histórico a partir de 1980, destacando que se por um lado o Brasil viveu o fim da ditadura e a possibilidade de uma transição de tipo democrática, visando à igualdade social, política e econômica, por outro lado, o mundo viveu mais uma crise global, que repercutiu negativamente no cenário brasileiro e nesta possibilidade de transição. Deste modo, trataremos de estudar a década de 1980 no Brasil distinguindo as matrizes de explicação da crise que se instalou no cenário nacional. Daremos destaque para as matrizes explicativas advindas dos setores progressistas democráticos e dos setores conservadores e neoliberais. Estes setores emergem no cenário nacional com diferentes propostas de gestão, quais sejam: o “modelo de gestão democrático-popular” e o “modelo de gestão gerencial neoliberal” (TATAGIBA, 2003). Assim, vinculadas a estes modelos de gestão estão distintos ideários de participação, democracia, controle social, descentralização e publicização.

Em seguida, versaremos sobre o protagonismo dos movimentos sociais e dos setores progressistas brasileiros que somaram forças na construção da participação democrática, do controle social “democrático” e da democracia participativa e deliberativa no campo das políticas sociais e públicas. Em seguida, apreenderemos a relevância destes movimentos sociais no processo de institucionalização, funcionamento e dinâmica dos Conselhos. Posteriormente, desvelaremos sobre qual controle social e qual democracia os Conselhos foram pensados e criados. Assim,

apreenderemos que apesar dos avanços diante dos traços históricos, o controle social “democrático” e a democracia participativa e deliberativa se fazem restritos ao campo das políticas sociais e públicas.

A partir deste percurso verificaremos que os Conselhos nascem a partir dos ideários progressistas e democráticos presentes no seio dos movimentos sociais, mas são atravessados pelas marcas políticas do passado e do presente. Ou seja, atravessados pelas marcas históricas da exclusão das classes subalternas dos processos decisórios e por uma transição democrática de tipo fraca e negociada, bem como pela reatualização de mitos e dramas nacionais somados à perversa estratégia de “contra-reforma do Estado” que provoca o desmantelamento das políticas sociais e a despolitização dos espaços públicos e dos movimentos sociais.

No terceiro capítulo, o objetivo geral engloba o estudo dos Conselhos no Espírito Santo. Para tanto realizaremos uma rápida incursão pelas particularidades históricas do estado. Assim, apresentaremos os traços principais de sua formação sócio-histórica de forma a apreender como ocorreu a relação entre o Estado e a sociedade e como se processou a composição das forças sociais. Estes traços nos permitirão apreender o contexto que os Conselhos foram pensados e implementados em âmbito estadual. Por fim, desvelaremos os obstáculos e as dificuldades encontradas pelos atores sociais inseridos nestes espaços, entre eles os assistentes sociais, para a efetivação do controle social “democrático”.

Neste capítulo tratamos de analisar que os Conselhos não se fazem imunes ao contexto histórico e às marcas do passado e do presente da conjuntura internacional, nacional e estadual. Assim, identificamos inúmeros fatores que interferem na dinâmica e funcionamento destes condutos de participação e deliberação. Os obstáculos postos à efetivação dos Conselhos e do controle social “democrático” estão ligados à persistente cultura política e autoritária brasileira, pela histórica exclusão das classes populares dos processos decisórios que resultou na baixa cultura de participação das classes subalternas, pelo individualismo exacerbado, pelo culto ao mercado, pela despolitização dos espaços públicos e da própria sociedade e da forte presença da concepção gerencial de participação e de democracia. Contudo, também tratamos de mostrar que os Conselhos apresentam

limites internos à sua concepção. Os Conselhos pautados no conceito de controle social “democrático” e de democracia participativa e deliberativa se restringem à participação da sociedade civil no campo das políticas sociais e públicas. Assim, pautados nestas concepções, os Conselhos apresentam-se com pouca ou nenhuma chance de avançar para além do campo das políticas sociais. Ou seja, os Conselhos apresentam-se com pouca ou nenhuma chance de constituírem estratégias capazes de fazer frente à ordem capitalista neoliberal vigente.

Deste modo, os Conselhos, de modo geral, só minimamente estão se colocando como instâncias de controle social “democrático” e fazendo uso de sua prerrogativa e dever de estabelecer normas e diretrizes para as políticas sociais.

O quarto capítulo tem como finalidade apreender a relação na constituição do Projeto Ético-Político e do controle social “democrático”. Outro objetivo deste capítulo é discorrer sobre os limites e possibilidades do exercício profissional dos assistentes sociais nos nossos dias, destacando os Conselhos de Políticas e de Direitos e o controle social “democrático” como uma das possibilidades de atuação dos assistentes sociais.

No quinto capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa de campo. Em suma, observamos que os assistentes sociais apresentam-se nos Conselhos com objetivos de realizar a agenda de compromissos postos no Projeto Ético-Político, entre eles o controle social “democrático”. Entretanto, os assistentes sociais deparam-se com inúmeras contradições e tensões que obstaculizam a realização desta agenda. Entre estas contradições ressaltamos aquelas ligadas às condições institucionais do mercado de trabalho. Netto (1999) nos chama a atenção para o fato de que Projeto Ético-Político, com sua postura questionadora da sociedade capitalista, encontra seus limites exatamente nas relações de trabalho. Assim, a relação de assalariamento versus autonomia, apresenta-se como o fator que mais condiciona a atuação dos assistentes sociais conselheiros.

Nas considerações finais ressaltaremos as conclusões quanto a realidade dos Conselhos e da participação dos assistentes sociais nos Conselhos.

# 1 O CAPITAL COMO UM MODO DE CONTROLE E O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

## 1.1 O CAPITAL<sup>16</sup> COMO UM MODO DE CONTROLE

“O Capital é um modo de controle que se sobrepõe a tudo o mais [...]”  
(MÉSZÁROS, 2002, p. 98).

Mészáros (2002) tendo como ponto de partida o conceito de controle social mostramos que nos dias de hoje esse conceito permanece como um mecanismo vital para a manutenção do “Sistema Sociometabólico do Capital” em sua face mais globalizada. Sua análise parte do “Capital” de Marx para compreender a sociedade madura.

Este autor afirma que o “Sistema Sociometabólico do Capital” caracteriza-se pela divisão hierárquica do trabalho que é subordinado ao capital. Ele é extremamente poderoso e abrangente. Ele tem como objetivo central a acumulação do capital e o Estado moderno é o seu comando político<sup>17</sup>. O seu núcleo constitutivo é formado pelo “tripé” Capital, Trabalho e Estado. Estes elementos, além de fundamentais para o Sistema, são constituídos materialmente e estão inter-relacionados, sendo que se torna impossível a superação do capital via tentativa de eliminação de somente um destes elementos. Ele só é passível de superação, quando o “tripé” for superado em sua totalidade.

Este sistema é uma construção sócio-histórica que permanece estruturada na divisão social hierarquizada do trabalho sob o domínio do capital e exerce um tipo de controle social perverso e prejudicial à relação natureza-homem e homem-homem na sua forma de sociabilidade.

---

<sup>16</sup> Carcanholo e Nakatani (1999, p. 5) tendo com ponto de partida o conceito marxista de capital afirmam que “[...] o Capital domina tudo, até a própria lógica da sociedade”. O capital expressa valor em determinado estágio do seu desenvolvimento e consiste em uma relação social *expressa que se substantiva*.

<sup>17</sup> É preciso explicitar, conforme expõe Mandel (1977) em sua análise da teoria marxista de Estado, que o nascimento do Estado é o produto da divisão social do trabalho, que ocorre quando a sociedade passa a se dividir em classes sociais e quando a função de decidir os conflitos é retirada da sociedade no seu conjunto.

O Capital configura-se, segundo Mészáros (2002, p. 96 grifo do autor), como um Sistema que não tem limites para sua expansão e, “[...] é *uma forma incontrolável* de controle sócio-metabólico”. Ele se converte num modo de sociometabolismo incontrolável devido às suas fraturas e dos defeitos estruturais que estão presentes desde o início do sistema do capital.

Antes de nos determos nestas fraturas e defeitos, é importante ressaltar que a razão principal pela qual o “Sistema Sociometabólico do capital” foge a um significativo grau de controle humano é devido ao fato de ter, ele próprio,

[...] surgido no curso da história como uma poderosa – na verdade, até o presente, de longe a *mais* poderosa – estrutura ‘totalizadora’ de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar a sua ‘viabilidade produtiva’, ou perecer, caso não consiga. Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente [...] do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde, e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus próprios critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seus ‘microcosmos’ até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os fracos (MÉSZÁROS, 2002, p. 96).

Segundo Mészáros (2002), o capital é o primeiro sistema a constituir-se como totalizador irrecusável e irresistível, não importa quão repressivo tenha que ser a imposição de sua função totalizadora em qualquer lugar que encontra resistência. No entanto, esta função de totalizador tem um preço. Ele configura-se na “perda do controle sobre os processos de tomada de decisão” (MÉSZÁROS, 2002, p. 97). Isto, no entanto, não diz respeito somente aos trabalhadores, mas também aos capitalistas ricos, pois

[...] não importa quantas ações controladoras eles possuam na companhia ou nas companhias que legalmente são donos como indivíduos particulares, seu poder de controle no conjunto do sistema do capital é absolutamente insignificante. Elas têm de obedecer aos imperativos objetivos de todo o sistema, exatamente como todos os outros, ou sofrer as conseqüências e perder o negócio (MÉSZÁROS, 2002, p. 97-98).

Deste modo, compreendemos que “o capital é um modo de controle que se sobrepõe a tudo o mais, antes mesmo de ser controlado – num sentido apenas superficial – pelos capitalistas privados” (MÉSZÁROS, 2002, p. 98). Para poder



exercer-se “[...] como modo totalizador de controle sócio-metabólico, o sistema do capital deve ter sua estrutura de comando historicamente singular e adequada para suas importantes funções” (MÉSZÁROS, 2002, p. 98-99).

Desta forma, para o alcance deste objetivo a sociedade deve ser sujeitada às exigências mais intensas deste modo de controle do capital estruturalmente limitado. Esta sujeição assumiu duas faces: “[...] uma que é da divisão da sociedade em *classes sociais*, abrangentes, mas irreconciliavelmente opostas entre si em bases objetivas e a outra que é a face da instituição do ‘controle político total’” (MÉSZÁROS, 2002, p. 99). Estas duas faces são consolidadas por um denominador comum que é a divisão social hierárquica do trabalho, que está acima até da divisão do trabalho funcional/técnico. Sua imposição neste sistema, além de necessário, é também inevitável. Mészáros (2002, p. 99), afirma que ela advém da “[...] condição insuperável, sob domínio do capital, de que a sociedade deva se *estruturar de maneira antagônica* e específica [...]” uma vez que as funções de controle e produção devem estar atribuídas a classes diferentes e separadas uma da outra. Esta imposição da divisão social hierárquica do trabalho precisa, igualmente, ser “[...] apresentada como justificativa ideológica absolutamente inquestionável e pilar de reforço da ordem estabelecida” (MÉSZÁROS, 2002, p. 99).

A perda inevitável do controle sobre o conjunto do sistema reprodutivo social manifesta-se na intensificação do desejo pela acumulação. Esta perda do controle deve-se a defeitos estruturais do próprio controle do capital. Em síntese, o defeito estrutural do controle do capital é a ausência de unidade. Os microcosmos que compõem o sistema do capital são fragmentados, assumindo a forma de antagonismos sociais, o que se figura em vantagens para o capital sobre o trabalho. Diante desta afirmação, Mészáros (2002) ressalva que o capital quando disputa interesses sai com vitória em detrimento do trabalho, contudo ele não elimina aqueles antagonismos.

Neste contexto, podemos apontar que os defeitos estruturais que levam o sistema do capital ao sociometabolismo incontrolável são:

Primeiro a **produção e seu controle** estão separados e se encontram diametralmente opostos um ao outro. Segundo, no mesmo espírito, em

decorrência das mesmas determinações, a **produção e o consumo** adquirem uma independência extremamente problemática e uma existência separada, de tal modo que o mais absurdo e manipulado “consumismo”, em algumas partes do mundo, pode encontrar seu horrível corolário na mais desumana negação das necessidades elementares de incontáveis milhões de seres. Terceiro, os novos microcosmos do sistema do capital combinam-se em alguma espécie de conjunto administrável, de maneira que o capital social total seja capaz de penetrar [...] ao domínio da circulação global [...] na tentativa de superar a contradição entre **produção e circulação**. Dessa forma, a necessidade de dominação e subordinação prevalece, não apenas no interior de microcosmos particulares [...] mas também fora de seus limites, transcendendo não somente todas as barreiras regionais, mas também todas as fronteiras nacionais. É assim que a força de trabalho total da humanidade se encontra submetida [...] aos alienantes imperativos de um sistema global do capital (MÉSZÁROS 2002, p. 105, grifo nosso).

Quando o capital detecta estes aspectos defeituosos do controle, inicia um processo de constituição de ações corretivas. Neste momento, forma-se o Estado moderno em sua figura mais rigorosa em termos econômicos que, complementando a estrutura totalizadora de comando político do capital, constitui-se como única estrutura corretiva que possui compatibilidade com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico. Mas, bem lembra Mézáros (2002), que a sua função é corrigir apenas e, até certo ponto, aquela falta de unidade e os antagonismos, o controle não deve eliminá-los. Desta forma, não restam dúvidas de que o Estado moderno surge da necessidade material da ordem sociometabólica do capital e se afirma como pré-requisito para o funcionamento deste sistema.

Assim, quando o Estado atua sobre a unidade ausente entre produção e seu controle, atua sobre a força de trabalho<sup>18</sup>, ou seja, sobre os trabalhadores no sentido de afirmar as relações entre o capital e o trabalho, como relações entre iguais, ambos como portadores de mercadorias e livres. No que se refere à fragmentação entre a produção e o consumo é importante destacar que o produtor/trabalhador é só produção, não é reconhecido totalmente como consumo, que se torna uma entidade misteriosa e independente. O papel do Estado é reforçar a dominação do

---

<sup>18</sup> Entende-se por Força de Trabalho ou capacidade de trabalho “[...] o conjunto de faculdades físicas, mentais, existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda a vez que produz valores de uso de qualquer espécie. [...] força de trabalho só pode aparecer como mercadoria no mercado, enquanto for e por ser oferecida ou vendida como mercadoria pelo seu próprio possuidor, pela pessoa da qual ela é a força de trabalho (MARX, K, 1982, p. 187). Cf: MARX, K. Como o dinheiro se transforma em capital. In: \_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. Livro Primeiro.. Vol. 1. cap. IV . 8. ed. São Paulo: Difel, 1982, p. 165-201.

capital contra as forças que podem se colocar contra as imensas desigualdades na distribuição e no consumo (MÉSZÁROS, 2002).

Desta forma, diz Mézáros (2002, p. 110) que o Estado deve também assumir “[...] a função de comprador/consumidor direto [...]. Cabe a ele prover algumas necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e do trabalho e manutenção da chamada ‘infra-estrutura’ do fornecimento de serviços de seguro social)”. A ausência de unidade apresenta-se também na separação entre produção e circulação, no qual o papel do Estado moderno é relevante, pois historicamente “[...] a estrutura corretiva global e de comando político do sistema do capital se articulam como *Estados Nacionais*, embora como modo de reprodução e controle sociometabólico [...] seja inconcebível que tal sistema se confine a esses limites” (MÉSZÁROS, 2002, p. 111). A partir deste instante compreende-se que no sistema do capital os equilíbrios, limites e as restrições são temporários.

Entretanto, o Estado não é uma figura idêntica à estrutura de comando do sistema do capital. Este – o capital – é seu próprio sistema de comando. O Estado é a dimensão política deste sistema, como parte subordinada. É nesta análise que se identifica uma grande dissonância estrutural entre o Estado moderno e as estruturas reprodutivas socioeconômicas do capital. Desse modo, esta dissonância é de importância para se avaliar as perspectivas de futuro, pois ela diz respeito “[...] à ação humana de controle – o sujeito social – em relação à escala cada vez mais extensa da operação do sistema do capital” (MÉSZÁROS, 2002, p. 125).

Assim, este sistema de controle do capital, na verdade, não possui sujeito. Não podemos denominar os capitalistas que ocupam os mais altos cargos na estrutura do comando do capital, como os controladores. Na verdade, estes só podem ser considerados “personificações do capital”, pois no máximo eles executam os ditames do capital. Esta subordinação dos controladores ao controle do próprio sistema é necessária, e não pode ser diferente, pois negando esta subordinação, opta-se por destruir o sistema (MÉSZÁROS, 2002).

Neste contexto, o trabalho desempenha suas funções produtivas dentro da consciência exigida pelo capital, pois recebe forçosamente outro sujeito acima dele,

“[...] mesmo que na realidade este seja apenas um pseudo-sujeito” (MÉSZÁROS, 2002, p. 125). Para isto, “[...] o capital necessita de personificações que façam a mediação (e imposição) de seus imperativos objetivos como ordens conscientemente exeqüíveis [executáveis] sobre o sujeito real, potencialmente o mais recalcitrante [resistente], do processo de produção” (MÉSZÁROS, 2002, p. 126). O Estado como uma destas personificações recebe o papel de oferecer a garantia de que a contradição entre capital e trabalho, ou seja, que a “recalcitrância” [resistência] e a “rebelião” não fujam ao controle.

Contudo, observa-se que a “[...] alienação do controle e os antagonismos por ela gerados são da própria natureza do capital” (MÉSZÁROS, 2002, p. 127), o que nos leva a compreender que as resistências são produzidas todos os dias no seio do sistema, sendo que

**[...] nem os esforços mistificadores de estabelecimento de ‘relações industriais’ ideais** – seja pela indução dos trabalhadores à compra de meia dúzia de ações, tornando-se assim, ‘co-proprietários’ ou ‘parceiros’ na administração do capitalismo do povo – **nem a garantia dissuasória do Estado contra a potencial rebelião política podem eliminar completamente as aspirações emancipatórias (autocontrole) da força de trabalho** (MÉSZÁROS, 2002, p. 127, grifo nosso).

Verifica-se um paradoxo entre as competências das personificações do capital que se encontram nas unidades produtivas e a estrutura de comando político totalizadora do sistema. Assim, “[...] a base desta contradição é a tendência a uma crescente socialização da produção” (MÉSZÁROS, 2002, p. 127) no campo global do capital, que transfere algumas potencialidades de controle aos trabalhadores, possibilitando chances de aguçar a incontrollabilidade do capital. Entende-se, que o Estado é incapaz, por mais autoritário que se apresente, de realizar plenamente o que é exigido pela determinação totalizadora do sistema do capital. E isto, para o capital representa problemas para o futuro, o que gerará o fracasso nas tentativas do capital de continuar se impondo de forma incontestável e de impor “[...] à sociedade na forma de separação e alienação do poder de tomada de decisões de todos [...] e em todos os níveis de reprodução social, desde o campo da reprodução material até os níveis mais altos da política” (MÉSZÁROS, 2002, p. 131).

Para o autor referido anteriormente, estamos vivendo uma crescente polarização, inerente à crise estrutural do capitalismo que se inicia nos anos 1970, bem como um

momento em que se “[...] multiplicam os riscos do [...] colapso de uma série de válvulas de segurança que cumpram um papel vital na perpetuação da *sociedade de mercado*” (MÉSZÁROS, 2002, p. 984, grifo do autor). Vive-se uma “crise de dominação”, em que os problemas se acumulam e, cada vez mais, as contradições entre o capital e o trabalho agudizam-se.

Além do mais, frente ao impacto da concentração do capital e da socialização do trabalho crescente, pode-se visualizar a desintegração de formas tradicionais de enraizamento hierárquico-estrutural da divisão funcional do trabalho. O referido autor aponta alguns indicativos destas mudanças no âmbito do fordismo/keynesianismo e da crise estrutural:

A progressiva vulnerabilidade da organização industrial contemporânea quando comparada à organização fabril do século XIX [...]; a inter-relação econômica dos vários ramos da indústria, como sistema estreitamente ajustado de partes interdependentes, como o imperativo crescente de assegurar a continuidade da produção do sistema como um todo [...]; o montante crescente de ‘tempo socialmente supérfluo’ [...], habitualmente denominado ‘lazer’, torna cada vez mais um absurdo e mesmo impossível na prática, manter um amplo segmento da população em estado de apática ignorância, divorciada de suas próprias capacidades intelectuais [...]; o trabalhador como consumidor ocupa uma posição de crescente importância para a manutenção do curso tranqüilo da produção capitalista. Todavia, permanece completamente excluído do controle tanto da produção como da distribuição [...]; o efetivo estabelecimento do capitalismo como um sistema mundial economicamente articulado contribui para a erosão e a desintegração das estruturas tradicionais parciais de estratificação e controle social e político, historicamente, formadas e variáveis de local para local, sem ser capaz de produzir um sistema unificado de controle em escala mundial. (MÉSZÁROS, 2002, p. 990-991)

Ao analisarmos estes indicadores de mudança verificaremos que todos remetem à uma questão em comum: o controle social. Assim, no processo do desenvolvimento humano

[...] a função o controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição (MÉSZÁROS, 2002, p. 991)

Entretanto, o que se assiste diante do processo de expansão e concentração é a re-transferência de fato do poder de controle conferido ao capital ao corpo social como

um todo, mesmo que de forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital. A tendência objetiva vinculada ao desenvolvimento do capital aponta para estes resultados que são opostos aos seus próprios interesses. Mészáros (2002) acrescenta que diante deste contexto não é de se surpreender que tenha ganhado importância significativa a *“idéia de controle dos trabalhadores”*.

O mesmo autor, nas trilhas de Marx, mostra a necessidade da existência do controle social, independente da estrutura que a sociedade tenha, no sentido de mediar as forças da natureza na relação que com ela assumem os seres humanos. Nesse sentido, segundo este autor, Marx compreendeu – já na sua época - que uma reestruturação radical do modo prevalecente de intercâmbio e controle humano é o pré-requisito para um controle efetivo das forças da natureza, que são postas em movimento de forma cega e auto-destrutiva precisamente em virtude do modo prevalecente, reificado e alienado, de intercâmbio e de controle humanos.

Para Mészáros (2002), o controle social está na base e se faz necessário em qualquer modo de produção, já que são os homens que estabelecem e controlam os seus relacionamentos com a natureza e entre homem e homem. Então, ele é o resultado histórico das relações humanas engendradas pelas forças político-econômicas e sociais de determinadas sociedades.

Não existe um único controle social, mas diferentes tipos, porém, apesar desses outros controles existirem socialmente, eles estão subordinados a um deles, que detém a hegemonia. A existência de várias expressões do controle social não significa que eles ocorrem em separado. Ao contrário, em dados momentos eles se interpenetram e influenciam-se mutuamente. Esse debate mostra que o controle social não pode ser compreendido como uma categoria naturalizada, pois como expressa o autor já citado, o que,

[...] está em causa não é se produzimos ou não sob alguma forma de controle, mas sobre qual tipo de controle, dado que as condições atuais foram produzidas sob o férreo controle do capital que nossos políticos pretendem perpetuar como força reguladora fundamental de nossas vidas (MÉSZÁROS, 2002, p. 989).

O controle social é necessário ao intercâmbio do homem com os outros homens e com a própria natureza. O problema que se apresenta é o de quem o exerce e do sentido que lhe é atribuído. Complementando essa perspectiva, Oliveira (2005), na sociedade contemporânea, ainda que o processo gestor da acumulação tenha se deslocado do fordismo para a acumulação flexível, o sistema de controle social é delineado pelos fluxos da produtividade e da distribuição, bem como o cerne da relação capital e trabalho continua desigual, e a sociabilidade que dele decorre é cada vez mais autoritária e individualizada.

Assim, esse tipo de controle social não tem limites, ele é incontrolável, intolerável e destrutivo. Isto é, o “Sistema Sociometabólico do Capital” apresenta uma estrutura de controle social totalizante e geradora das mais poderosas e perversas formas de alienação do homem pelo homem. É, portanto, autodestrutivo em sua lógica e difícil de ser enfrentado em sua estrutura. Entretanto, o controle do capital no capitalismo não é eterno e nem natural como se pretende mostrar:

[...] como todos sabemos pela história, jamais um *status quo* durou indefinidamente; nem mesmo o mais parcial e localizado. A permanência de um status quo global, dadas as imensas forças dinâmicas necessariamente expansivas que envolve, é uma contradição nos termos: um absurdo que deveria ser visível até mesmo para o mais míope especialista em teoria dos jogos. Num mundo construído por uma multiplicidade de sistemas sociais conflitantes e em mútua interação – em contraste com o mundo fantasioso das escaladas e des-escaladas dos tabuleiros de xadrez – o *precário status quo* global caminha por certo para a ruptura. A questão não é se haverá ruptura ou não, mas através de que meios. Romperá através de meios militares devastadores, ou haverá válvulas sociais adequadas para o alívio das crescentes tensões sociais, que estão hoje em evidência mesmo nos cantos mais remotos de nosso espaço social global? A resposta dependerá de nosso sucesso ou fracasso na criação das necessárias estratégias, movimentos e instrumentos capazes de assegurar uma efetiva transição para uma sociedade socialista, na qual a humanidade possa encontrar a unidade de que necessita para a sua simples sobrevivência (MÉSZÁROS, 2002, p. 984).

No capitalismo foi desenvolvido um tipo histórico de controle social – o controle social do capital sobre a sociedade como um todo - e de reprodução social que assegura a manutenção ampliada e hegemônica do capital em detrimento da força de trabalho. Este controle social garante a desigual divisão social do trabalho e a propriedade privada reproduzindo-se como um controle devastador, alienador e reificador.

Para Mészáros (2002) o sistema do Capital não reconhece a existência de problemas e contradições em sua base causal. Toda ordem de problemas é tratada como disfunção e distúrbio temporário, sempre na esfera dos efeitos e conseqüências e nunca do ponto de vista de sua imanência. O Capital não aceita medidas restritivas que inibam seu imperativo de expansão, mesmo numa situação histórica em que a expansão e a acumulação signifiquem também a expansão destrutiva e a perda do controle sobre os deslocamentos das contradições antes praticadas. Neste sentido, o capital com sua incontrolabilidade segue superando suas crises e elevando o seu modo de controle metabólico do poder de dominar em absoluto a ordem mundial. No entanto, se até hoje o capital conseguiu superar ou contornar estes obstáculos, a realidade está apontando que tal incontrolabilidade encontra à sua frente orientações à aceitabilidade de algumas restrições advindas de seus próprios defensores. Isto por que nos dias atuais,

[...] o sistema do capital global deve se ajustar a uma nova contradição estrutural [...], pois quando o capital atinge o mais alto nível de globalização, pela consumação de sua ascensão histórica, os microcosmos socioeconômicos de que é feito revelam um segredo terrível: o de serem em última análise, os responsáveis por toda destrutividade (MÉSZÁROS, 2002, p. 121).

Esta constatação nos leva a compreender que esse controle hegemônico do capital se desenvolve contraditoriamente, defrontando-se cotidianamente com o movimento de lutas sociais e forças políticas antagônicas, o que viabiliza a emergência de outras formas de controle. Ou seja, ele não consegue eliminar por completo as aspirações emancipatórias dos trabalhadores. Como alternativa ao sistema de controle dominante, o autor propõe a construção do controle socialista a partir das necessidades humanas inscritas num projeto coletivo de sociedade em substituição à ordem capitalista. A perspectiva do controle socialista não visa à reprodução das relações sociais de dominação, de tutela e de alienação, mas construir uma nova sociedade ancorada em relações de igualdade e de uma sociabilidade mediada pelo trabalho concreto, no seu valor de uso e de emancipação. Desse modo,

O projeto socialista representa a necessidade gritante da humanidade de discutir as causas do modo de controle sociometabólico estabelecido, para erradicá-lo, antes que seja tarde demais [...]. O único modo de controle reprodutivo social que se qualifica como socialista é o que se recusa a submeter as aspirações legítimas dos indivíduos aos imperativos fetichistas de uma ordem causal estruturalmente predeterminada. Em outras palavras, é um modo de reprodução sociometabólica verdadeiramente aberto com



relação ao futuro, já que a determinação de sua própria estrutura causal permanece sempre sujeita à alteração pelos membros autônomos da sociedade. Um modo de controle sociometabólico que pode ser estruturalmente alterado pelos indivíduos diante dos fins conscientemente escolhidos, em lugar de um que lhes impõe, como hoje acontece, uma gama estreita e reificada de fins que emanam diretamente da rede causal preexistente do capital: uma causalidade supostamente inalterável que opera acima das cabeças dos indivíduos. Em contraste, até os maiores pensadores que perceberam e teorizaram o mundo do ponto de vista do capital, como fez o autor da Riqueza das Nações, tiveram de defender a ilusão interesseira da permanência do sistema, não apenas de fato, mas também de jure, ou seja, como alguém destinado por direito a continuar seu reinado até o final dos tempos. Eles justificavam essa postura argumentando que a ordem social com que se identificavam representava o “sistema natural da liberdade e da justiça perfeita” e, portanto, não seria concebível que necessitasse de grandes mudanças estruturais e, muito menos, das fundamentais (MÉSZÁROS, 2002, p. 134)

Para ele, o estabelecimento de um adequado sistema de controle social, requer o mais ativo envolvimento de toda a comunidade de produtores, “[...] ativando as energias criativas reprimidas dos vários grupos sociais a respeito de questões [...] mais relevantes do que decidir a cor dos postes locais as quais está confinada hoje em dia seu ‘poder’ de decisão” (MÉSZÁROS, 2002, p. 1010). Isso requer o compromisso com os valores de uma humanidade socialista e o cultivo da consciência crítica.

Nesse sentido, reconhecer a necessidade desse tipo de controle social significa o enfrentamento contínuo do sistema global do capital e da sociabilidade autoritária, a partir de um modo alternativo socialista, também global, de controle social. Desta forma, existem diferentes sentidos atribuídos à categoria controle social que expressam projetos determinados de sociedade (MÉSZÁROS, 2002, p. 1008).

Diante da crise estrutural pela qual adentra o “Sistema do Capital” em meados dos anos 1970 e persiste até hoje, exige-se muito mais que uma posição defensiva, muito mais que medidas corretivas e parciais, como as soluções até agora empregadas na correção dos distúrbios do sistema. A transição a uma nova forma histórica implica a superação do capital e não a escolha de estratégias que auxiliem a revitalização da incontrolável força de controle do capital. Trata-se de uma nova construção, de uma nova ordem em que o controle sobre todas as atividades da vida será determinado pela decisão consciente do verdadeiro sujeito produtor da riqueza social, ou seja, do trabalho diz (MÉSZÁROS, 2002).

O autor afirma em uma entrevista à revista Margem Esquerda que

A matriz das aspirações de emancipação não pode em hipótese alguma estar no sistema do capital. Se estivermos seriamente interessados na realização completa do mandato emancipador, com suas dimensões formais e informais, teremos de imaginar uma ordem metabólica social da qual se removam todas as determinações e defeitos incorrigíveis do capital. Evidentemente é preciso ter em conta o fato de que são necessários muitos passos até que se chegue àquele estágio, e que eles não podem ser dados num futuro hipotético. É preciso começar imediatamente, no presente, assumindo o controle das alavancagens e mediações práticas pelas quais deve passar o progresso, desde o presente realmente existente até o futuro esperado. É fundamental ter uma boa avaliação das nossas forças e recursos, tal como definidos pelas restrições do presente e pelas mediações mais ou menos limitadas ao nosso alcance. Mas nem mesmo um progresso reduzido será possível se não tivermos uma estrutura estratégica de orientação: um 'objetivo geral' que pretendemos atingir (MÉSZÁROS, 2006, p. 2)

Assim, as transformações históricas são de longo alcance. Deste modo, temos que tomar cuidado com as propostas de mudanças graduais, pois as mesmas podem estar presas a um ideal conservador. A mudança gradual só é válida, a nosso ver, quando integrada numa estrutura estratégica abrangente<sup>19</sup>.

Frente a esta polêmica, acreditamos que a teoria política de Gramsci e sua apreensão da teoria ampliada de Estado e das metáforas do “Ocidente” e do “Oriente” ajudam a compreender o processo de transição para uma sociedade socialista por via das mudanças graduais e progressivas. Mas, como Gramsci amplia a concepção marxista de Estado? Marx, Engels e depois Lênin, viviam em contexto histórico, época e âmbito geográficos diferentes de Gramsci, e identificam em virtude disto o Estado como um conjunto de aparelhos coercitivos e repressivos, com sua essência classista burguesa, cuja função primeira era a manutenção da ordem e a reprodução da divisão de classes. Gramsci, em outro contexto, presenciou uma maior complexidade do fenômeno estatal, o que tornou visível a intensificação dos processos de socialização da política, permitindo assim, o surgimento de uma nova esfera do ser social, carregada de leis e de funções autônomas em face daqueles

---

<sup>19</sup> Um dos objetivos de Mézáros, na sua obra “Para além do capital”, é retomar as reflexões sobre a transitoriedade histórica da ordem reprodutiva dominante do capital. Segundo Paniago (2002) uma das maiores críticas referentes a esta obra é a sua insuficiência na orientação de uma ação concreta e adequada que possa integrar as questões parciais e imediatas aos alvos estratégicos indispensáveis à luta pela emancipação do trabalho e construção da ordem socialista e de controle social do trabalho. Neste sentido, quando apresentamos as reflexões de Gramsci não estamos nos opondo a Mézáros, mas somente buscando orientações para vincular as ações parciais a objetivos mais abrangentes e de luta pela construção do controle social do trabalho.

aparelhos repressivos de Estado e do universo econômico. Ou seja, no fervor da sociedade capitalista e na esfera do ser social, ao lado da “sociedade política ou Estado restrito”<sup>20</sup>, surgiam novas instâncias classificadas como “aparelhos privados de hegemonia” e que mais tarde receberão o nome de sociedade civil.

O contexto vivido por Gramsci é marcado como um momento específico do processo da sociedade burguesa que se configura na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Neste período, assiste-se a profundas modificações na dinâmica econômica do capitalismo, com incidências que rebatiam na estrutura social e nas instâncias políticas. O capitalismo monopolista trouxe a agudização das contradições que forneciam à “[...] ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica [...]” (NETTO, 2003, p. 15). Ou seja, o capitalismo monopolista elevou ao ponto máximo, até aquele período, a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada.

A figura do Estado até este contexto histórico, social e político era “restrito” ou seja, suas funções políticas estavam imbricadas organicamente com as funções econômicas. O Estado era o garantidor da propriedade privada dos meios de produção da burguesia e somente intervinha em situações precisas. Ou seja, até o capitalismo concorrencial o Estado e sua intervenção sobre as seqüelas da exploração da força de trabalho ocorriam de forma coercitiva. O Estado era o Estado-Coerção que, no sentido Gramsciano, respondia às lutas sociais de massa exploradas via força, coerção, repressão (COUTINHO, 1985).

Com a monopolização do capitalismo, o Estado continuou funcional ao sistema capitalista e, no nível da economia, permaneceu apresentando-se como “comitê executivo da burguesia” e propiciando o conjunto de condições necessárias à acumulação e a valorização do capital (NETTO, 2003). Entretanto, a ordem monopólica trouxe conflitos em escala societária e o Estado como “comitê executivo” da burguesia monopolista, se viu permeável pelas demandas das classes

---

<sup>20</sup> O termo restrito utilizado para designar o conceito de Estado, refere-se a um contexto histórico em que a sociedade civil era situada por Marx e Engels na estrutura econômica, sendo o Estado caracterizado como Comitê executivo da burguesia. O Estado era impermeável às lutas de classes e se constituía somente pela sociedade política. Cf: COUTINHO, C. N. **Dualidade de Poderes: introdução à teoria marxista de estado e revolução**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

subalternas e pelos interesses antagônicos das diferentes classes sociais. O Estado como um órgão da política econômica do monopólio passou

[...] a ser obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas [foi] compelido [...] a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e sua disponibilidade para ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (NETTO, 2003, p. 23).

Há uma nova articulação das funções econômicas e políticas do Estado burguês no capitalismo monopolista. Para se legitimar politicamente ele passou a incorporar em seu interior outros protagonistas sócio-políticos. Assim, verifica-se um alargamento da base de sustentação e legitimação sócio-política do Estado, devido à “[...] generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais” (NETTO, 2003, p. 23).

Nesta passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, o Estado ganhou nova configuração, deixa de ser “restrito”, impermeável a luta de classes e se amplia. Ou seja, aquele “Estado Restrito”, a “esfera política restrita” típica dos “Estados Elitistas” (SIMIONATTO, 2004), de forma progressiva e processual cedeu lugar a uma nova esfera pública ampliada, que se caracterizou pelo protagonismo de massa. Houve, o que se pode conceituar como a socialização da política, que tem como principais conquistas o sufrágio universal, a criação dos partidos de massa e dos sindicatos profissionais e de classe (COUTINHO, 1985).

Simionatto (2004) afirma que é justamente a partir da crescente socialização da política que Gramsci elabora a sua teoria marxista “ampliada” de Estado, numa relação de superação dialética da Teoria de Estado de Marx. Esta superação ocorre com a descoberta dos “aparelhos privados de hegemonia”, possibilitando-o distinguir duas esferas essenciais distintas no interior das superestruturas: a sociedade política e a sociedade civil, localizadas no interior da mesma superestrutura política e ideológica.

Diferente de Marx e Engels em que a sociedade civil compreendia o momento da infra-estrutura econômica, ou seja, estava ligada ao espaço da base econômica e

material, referente ao conjunto das relações econômico-capitalistas. Em Gramsci a sociedade civil é reconhecida como “portadora material da figura social da hegemonia e como esfera de mediação entre a infra-estrutura e a superestrutura ideológica (COUTINHO, 1985). O Estado em sentido estrito, ou Estado-Coerção, sociedade política é a esfera “[...] formada pelo conjunto de mecanismos através do qual a classe dominante detém o monopólio da repressão e da violência [...] [para] adequar a massa popular a um tipo de produção e economia [...]” (COUTINHO, 2003, p. 76).

A segunda esfera denominada como sociedade civil compreende o conjunto das relações sociais que agrupa o devir concreto da vida real, da vida cotidiana, o emaranhado das instituições e ideologias nas quais as relações se produzem e se organizam (SIMIONATTO, 2004). A sociedade civil não é homogênea, congrega valores diversos e contraditórios que estão presentes na sociedade e no espaço social onde se trava a luta por hegemonia. Ela é formada

[...] pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, organizações profissionais, organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa, etc) (COUTINHO, 2003, p.77).

A sociedade civil ganha materialidade sócio-institucional própria. Diferente da sociedade política que tem seus “portadores materiais nos aparelhos coercitivos” cuja adesão se faz pela força, coerção/repressão. A sociedade civil apresenta seus portadores materiais nos “aparelhos privados de hegemonia”, nos “organismos coletivos”, cuja adesão ocorre de forma voluntária com o objetivo de responder à necessidade de socialização da política. Isto como consequência gera uma autonomia relativa desta esfera que passa a renovar as instituições sociais e a ganhar independência material.

O Estado, em sentido amplo, é a conjugação de todos estes elementos. É na relação “unidade na diversidade” entre sociedade civil e sociedade política que se constitui. Sociedade política e sociedade civil não são esferas dissociadas, ao contrário, encontram-se em relações dialéticas. Apresentam suas diversidades estruturais e funcionais, mas possuem o momento unitário que se manifesta na

supremacia de um grupo social. A supremacia de um grupo social se constitui no momento de síntese que agrupa, mas sem homogeneizar, a hegemonia, o consenso, a direção moral e a dominação/coerção (COUTINHO, 1985). Assim, em qualquer forma de Estado moderno se encontra ou encontrará as funções de direção e dominação. Desta forma, o que leva um Estado a ser mais coercivo ou mais consensual é o grau

[...] de autonomia relativa das esferas superestruturais, [sociedade civil e sociedade política] da predominância de uma sobre a outra, predominância e autonomia que, por sua vez, dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia [...] (COUTINHO, 2003, p. 131).

De forma sintética, o Estado Ampliado é o resultado da equação: “sociedade civil+sociedade política = Estado Amplo” (COUTINHO, 1985), em que a sociedade civil tem a função de hegemonia, consenso, direção e a base material nos aparelhos privados de hegemonia, a sociedade política possui a função de ditadura, coerção, domínio e a base material nos aparelhos coercitivos e repressivos.

Entendendo o Estado neste sentido amplo, com uma sociedade civil em constante processo de fortalecimento e politização, não se pode pensar mais em uma transição para o socialismo como se pensava frente à concepção restrita do Estado. Neste sentido, a compreensão das metáforas de “Ocidente” e “Oriente”, a partir de Gramsci, nos ajuda a apreender o processo de transição para o socialismo.

Segundo Coutinho (2003) a distinção entre estas metáforas não pode ser compreendida de modo estático, pois a ocidentalidade ou orientalidade de uma sociedade configura-se num resultado do processo histórico. No estudo das diferenças das formações sociais entre Oriente e Ocidente, Gramsci, segundo Coutinho (2003) identifica que no Oriente o Estado é quase o absoluto Estado-Coerção, caracterizado pela debilidade da sociedade civil, que é “primitiva, gelatinosa”. No Ocidente ao contrário, existe uma relação de equilíbrio entre a sociedade civil e o Estado, que ao sinal de abalo do Estado, percebe-se a robusta estrutura da sociedade civil. Ou seja, o Estado tinha concretizado sua ampliação.

Nas formações orientais, com o predomínio do Estado-Coerção, a luta de classes é uma estratégia de ataque frontal ou “guerra de movimento” ligada à conquista e conservação do Estado restrito. A teoria da “revolução permanente” como uma modalidade da “guerra de movimento”, também se encontra vinculada a esta formação social oriental, uma vez que não existiam os grandes partidos de massas e os sindicatos econômicos.

No Ocidente, a relação de equilíbrio entre Estado e sociedade civil, conforme expõe Coutinho (2003) desautoriza a estimativa de que as crises econômicas provocariam a desagregação do bloco dominante, assim, como a estratégia socialista de idéia de um “assalto revolucionário” na tomada do poder, na conquista da hegemonia. Carnoy (1988) e Coutinho (2003), em reflexões semelhantes expõem que a crise econômica nas sociedades ocidentais não impõe uma solução via choque frontal e, sim, uma solução em vários níveis, que precisa de longo período histórico para sua realização.

Neste momento, a estratégia de luta pela hegemonia do socialismo se transforma. As estratégias típicas das formações ocidentais são: a hegemonia civil e a “guerra de posição” que se baseiam na idéia de cercar o “[...] Estado [sociedade política] com uma contra-hegemonia, criada pela organização de massa da classe trabalhadora e pelo desenvolvimento das instituições e da cultura da classe operária” (CARNOY, 1988, p. 111). A “guerra de posições” é

[...] a idéia de que a conquista do poder de Estado, nas sociedades complexas do capitalismo recente, deve ser precedida por uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso no interior e através da sociedade civil [...] no *interior do próprio Estado* em sentido amplo (COUTINHO, 2003, p. 134, grifo do autor).

Esta estratégia não se detém em um choque frontal e brutal do Estado, mas na posição de uma longa marcha por meio das instituições da sociedade civil (COUTINHO, 2003)<sup>21</sup>. Neste contexto, começamos a entender a teoria de transição

---

<sup>21</sup> Para Gramsci, segundo Coutinho (2003), a extinção do Estado resulta do desaparecimento progressivo de mecanismos de coerção, da “desobstrução da sociedade política na sociedade civil” (COUTINHO, 2003, p. 138). Isto é, as funções sociais da dominação e da coerção abrindo espaços à hegemonia da sociedade civil. Observa-se que o que entra em extinção são aqueles mecanismos de coerção do Estado restrito, mantendo-se os organismos da sociedade civil, que se transformam nos

de Gramsci, que perpassa pela idéia de transição como um processo, que se afasta do colapso repentino da sociedade capitalista como mostrava Marx. Não se pode mais pensar diante de uma sociedade “ocidentalizada”<sup>22</sup>, uma estratégia de ruptura única e explosiva. A transição para o socialismo traçada por Gramsci materializa-se mediante rupturas progressivas, pela via da socialização da política, via absorção da sociedade política pela sociedade civil, até a chegada da uma “sociedade regulada”<sup>23</sup>.

Nesta perspectiva, de acordo com Carnoy (1988) o processo de transição para o socialismo abarca o conceito de crise de hegemonia ou crise orgânica, o conceito de “guerra de posição” em contraposição à “guerra de movimento”, o papel dos intelectuais e do partido político. Portelli (1977) também entende que para a criação de um “novo bloco histórico” e de um novo sistema de hegemonia é necessário o desencadeamento de uma “crise orgânica” ou crise de hegemonia, onde a classe dominante não tem mais a direção da sociedade e não tem a agilidade e possibilidade de uma solução rápida.

Portelli (1977) aponta que a crise de hegemonia pode ser tanto o resultado do fracasso mesmo da classe dirigente frente ao seu empreendimento político, do qual havia antes solicitado a adesão nacional, quanto pode ser o resultado da iniciativa política das classes dominadas, ou subalternas. A consequência desta crise pode ser a crise geral da hegemonia, em que se gera a ruptura frente a qual os seus protagonistas devem reagir. Mas, isto não aconteceria sem reações: A classe dominante conforme a organização da classe dirigente pode remanejar a sociedade

---

portadores materiais do “autogoverno dos produtores associados”. O fim do Estado implica, assim, o fim do Estado coerção e não uma sociedade sem governo.

<sup>22</sup> Uma sociedade ocidentalizada é aquela que se verifica uma justa relação entre sociedade civil e Estado. Assim, ao ocorrer de um abalo no Estado, logo se percebe, uma robusta e fortalecida sociedade civil. Cf: COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: ed. Revista e ampliada. Civilização Brasileira, 2003, p. 208.

<sup>23</sup> “A construção da hegemonia, considerada na ótica da emancipação das classes subalternas, conduz à ocupação dos espaços da sociedade civil e da sociedade política, levando à radicalização da democracia e à extinção do Estado capitalista. Quando a maioria da sociedade – a classe fundamental dos trabalhadores – estiver em condições de assumir a direção de sua própria história, não haverá necessidade de coerção e intervenção externa: terá chegado a era da sociedade regulada, onde cada um será capaz de ‘obedecer às leis formuladas por ele mesmo’, de se auto-determinar e elaborar coletivamente a nova ‘civilização’”. Cf: SEMERARO, G. **Gramsci e a Sociedade Civil**: cultura e educação para a democracia. 2 ed. Petrópolis. RJ. Vozes. 1999, p. 90-92.



civil, assim como utilizar-se da coerção<sup>24</sup>. As classes subordinadas, só poderão se tornar oposição a estas reações se estiverem organizadas e diante de uma verdadeira direção, o que logo exige que estas desenvolvam seu sistema de hegemonia, que tenham um projeto socialista de direção da sociedade que englobe a totalidade desta.

Noutras palavras, a crise de hegemonia só será conduzida para um novo sistema de hegemonia se as classes subalternas conseguirem organizar-se e construir sua direção política e ideológica. No entanto, este processo exige igualmente uma consciência de classe na qual a “guerra de posição” configura-se nesta luta pela conscientização da classe operária. Nesta direção, encontramos a importância dos partidos e dos intelectuais<sup>25</sup>. O primeiro se apresenta como instrumento importante de elevação da consciência e de educação junto à classe trabalhadora e de desenvolvimento das instituições de hegemonia proletária, ou melhor, da classe trabalhadora como um todo. Os intelectuais são fundamentais, pois são elementos do “bloco histórico” e agentes da superestrutura, cujo papel é exercer o vínculo orgânico entre sociedade civil e sociedade política.

Em suma, a transição para a sociedade socialista ou para uma “nova forma histórica” ocorre por meio da “guerra de posição” e não via ataques frontais e violentos. E para isto, depende-se de um longo processo gradual e progressivo. As

---

<sup>24</sup> Portelli (1977) nos chama a atenção sobre a existência, nesta luta pela conquista da hegemonia, de algumas reações das classes burguesas, entre eles a “revolução passiva” e o “transformismo” que nada mais são do que a política destas classes que recusam qualquer compromisso com as classes operárias, subalternas. É uma forma desse grupo se prevenir contra qualquer movimento de emancipação de qualquer outro grupo social. Ou seja, a “revolução passiva” se caracteriza por “[...] uma técnica que a burguesia busca adotar quando a sua hegemonia que está enfraquecida” (CARNOY, 1988, p. 104). Isto explica como a burguesia sobrevive apesar de crises políticas e econômicas, nas quais o Estado reorganiza o seu poder e a sua relação com as classes dominadas para preservar a hegemonia da classe dominante e excluir as massas de exercerem influência sobre as instituições econômicas e políticas (CARNOY, 1988).

<sup>25</sup> Os intelectuais têm papel importante no processo de construção da nova hegemonia e do novo bloco histórico. Sua função é pedagógica e educativa, e está na elevação cultural das classes subalternas. Gramsci reconhece por intelectual toda a massa social que exerce funções de organização no sentido mais amplo, seja no domínio da produção, da cultura ou da administração pública. Ou seja, todos os homens são intelectuais, mas nem todos desempenham na sociedade este papel. Assim, Gramsci distingue dois tipos de intelectuais. O intelectual orgânico deve promover dentro da classe que se vincula organicamente, a tomada de consciência de seus interesses, participar na formação de uma concepção de mundo mais homogênea e autônoma; e o intelectual tradicional e os “intelectuais tradicionais” que se constituem em uma camada relativamente autônoma e independente e que pertenciam à categorias dos intelectuais orgânicos, da classe dominante do “velho bloco histórico”, que desapareceu (PORTELLI, 1977).

mudanças graduais estrategicamente pensadas e articuladas à consciência crítica e aos compromissos com os valores de uma sociedade socialista e sem exploração, a um objetivo geral comum, são capazes de operar como alavancas mediadoras para o processo de transformação da sociedade e do Estado capitalista.

Da mesma forma, a construção do controle social do trabalho não se auto-constrói. Se por um lado, ele não é possível de construção, como defende Mészáros (2002), por meio de medidas corretivas, parciais e somente de resistência, por outro lado, entendemos que este controle social do trabalho também não pode ser construído via “revolução permanente” ou “guerra de movimento”, como um ataque frontal e violento. Entendemos que a superação do controle do capital não ocorre naturalmente, mas está intimamente ligado à contradição capital versus trabalho.

Ou seja, a construção de um novo tipo de controle social, para além do controle do capital, também ocorre por meio da “guerra de posição” e exige o dispêndio de um longo processo gradual e progressivo. Esta construção exige também a organização das classes subalternas ou do trabalho pautados num verdadeiro projeto socialista de sociedade.

Nos dias de hoje discutir a construção da sociedade socialista e de um controle social do trabalho é um tanto polêmico, principalmente quando alguns autores anunciam a “crise do socialismo real” e a desqualificação da teoria social de Marx e o fim do trabalho material.

Na entrada dos anos 1990, o projeto socialista revolucionário parece ter experimentado um refluxo. Assim, sob o argumento de seu fracasso, logo se afirmava a desqualificação de seu embasamento teórico, qual seja a teoria social de Karl Marx. Netto (2003), Antunes (2002) e Mészáros (2002) nos fornecem argumentos importantes para sustentar a hipótese de que o “[...] projeto socialista revolucionário está longe de apresentar-se como decidido [...]” (NETTO, 2003, p.12) e que a emancipação ainda encontra sua centralidade no mundo do trabalho (ANTUNES, 2002, p. 113).

A partir de 1987 verifica-se o início da desarticulação dos sistemas políticos vigentes nos Estados que formavam o auto-proclamado socialismo real (NETTO, 2003). No entanto, embora a crise envolvesse o campo socialista como um todo, ela não apresentou traços diferenciados em cada Estado. Ou seja, cada Estado componente deste campo socialista vivia um complexo de tensões e contradições que possuía rebatimentos próprios frente às particularidades históricas, sociais, políticas e econômicas. Netto (2003) explica que não se pode afirmar que a crise no campo socialista tenha sua gênese na ex-URSS. No entanto, as modificações ocorridas no seu interior, principalmente quando Gorbatchev ascendeu ao poder soviético, somadas com as várias crises nacionais que já ocorriam, reúnem os elementos que colocaram a possibilidade da explicitação da crise no campo.

Deste modo, Netto (2003) observa que a crise no campo socialista reside na centralidade política presente em todas as suas expressões. Em outras palavras, a dita globalidade da crise socialista está na natureza do sistema político instituído nos países. Esta centralidade deve-se ao fato de que nas sociedades pós-revolucionárias, a esfera política foi investida de uma funcionalidade relevante. Uma vez que os mecanismos de regulação econômica e da mediação societal pelo mercado foram suprimidos, cabia ao âmbito político, ainda não superado, a instauração das dinâmicas centrais de reprodução social. Contudo, os sistemas políticos pós-revolucionários mostravam-se ineptos para promover tal superação. Diante disto, Mészáros (2002), já afirmava que a construção de uma sociedade socialista e de um controle social do trabalho só seria passível, quando o “tripé” do “Sistema Sociometabólico do Capital” (trabalho, capital e Estado) fosse superado em sua totalidade.

Desta forma, não ocorreu nas sociedades pós-revolucionárias a socialização do poder político, assim como foi restrita a socialização da economia. Logo, não se sinalizava uma estabilidade dos sistemas políticos nestas sociedades, assim como se assistia em funcionamento a modalidade da coerção político-ideológica. Quando Gorbatchev assume o poder soviético ele adota um padrão de desenvolvimento econômico incompatível com o ordenamento político proposto por ele, ou seja, de baixa participação sócio-político dos trabalhadores. Ele adotou um modelo intensivo

pautado na alta produtividade do trabalho, na otimização da racionalidade gerencial e na utilização maximizada da ciência e das inovações tecnológicas. No entanto, continuou com o modelo de bloqueio à participação sócio-política dos trabalhadores (NETTO, 2003).

A opção pelas mudanças no elemento político não foram suficientes para mudar o padrão social e econômico que predominava nas sociedades capitalistas. Pautados em Mészáros (2002) e Coutinho (2003), entendemos que o fracasso das experiências da ex-URSS e do campo socialista em finais de 1989 justifica-se diante da adoção, pelos países pós-revolucionários, de medidas que mantiveram, ou não foram capazes de atacar e destruir os elementos básicos constitutivos da divisão social hierárquica do trabalho e da subordinação deste ao capital com colaboração do Estado político.

Tais medidas guiavam-se pela concepção gradualista e consensual de transição ao socialismo. As medidas parciais das quais Mészáros (2002) menciona, não compreenderam o modelo desenhado por Gramsci na definição da “guerra de posição”. Ao contrário, o que levou o conhecido socialismo real ao colapso foi exatamente o abandono total daquela concepção da “guerra de posição” e a adoção de estratégias coercitivas e repressivas e da constituição de uma “revolução pelo alto”, ligada à coletivização forçada e na industrialização acelerada (COUTINHO, 2003).

Assim, o que se apresentou em crise em 1989 não foi o socialismo, mas a forma pela qual se determinou a transição socialista nos países pós-revolucionários. De acordo com Netto (2003) a transição para o socialismo nestes países, ignorou as diretrizes demarcadas por Marx em que cabia ao novo Estado promover a instauração e os suportes de um novo sistema. Diferentemente, o modelo de Estado engendrado nesses países foi de um Estado fundido como aparelho partidário e monopolizador político que substituiu o protagonismo dos trabalhadores. Mészáros (2002) diria que o trabalho continuou subordinado ao capital e ao sistema político, não consolidando a destruição do “Sistema Sociometabólico do Capital”.

O processo revolucionário do campo socialista estava deslocado das projeções teóricas de Marx, pois os países pós-revolucionários não apresentavam ainda as condições necessárias para a revolução proletária, ou seja, o alto grau de desenvolvimento das forças produtivas e uma classe operária organizada com vontade política autônoma e coletiva. E mais, as experiências que se seguiam nesses países não apontavam para o espraiamento da revolução proletária pelo mundo. Ao contrário, a transição para o socialismo desenvolvida pelos países pós-revolucionários constituiu um Estado hipertrofiado sob o controle de segmentos burocráticos configurando, como o caso da ex-URSS, uma autocracia stalinista (NETTO, 2003). Esta autocracia caracteriza-se pela atitude de Stalin entre 1928-1929, que conjugou a adoção de estratégias coercitivas e repressivas, a constituição de uma “revolução pelo alto”, a coletivização forçada e a industrialização acelerada (COUTINHO, 2003).

Deste modo, a crise não é do socialismo em si. A crise é do modelo transmutado e equivocadamente de transição ao socialismo. Assim, a teoria de Marx não pode ser desqualificada nem tida como falida, como muitos (ordem burguesa) desejam e afirmam. A ordem burguesa diante da errônea afirmação da crise do socialismo, diz estar comprovado o “fim a história”. Esta tese, nos dias de hoje, fundamenta-se na idéia da vitória definitiva do neoliberalismo e da democracia representativa desconsiderando a crise tendencial da sociedade capitalista e os graves problemas sociais. Ou seja, a ordem burguesa assume um otimismo falso quanto a esta tese, pois ela continua apresentando as contradições que são suas marcas peculiares. De um lado, ela oferece possibilidades de libertação e realização dos homens e, de outro lado, promove realidades regressivas e opressoras (NETTO, 2003).

Mészáros (2002) nos mostra que a ordem burguesa ou o “Sistema Sociometabólico do Capital” vem experimentando um momento de regressão e de alta incontabilidade, ao ponto de aceitarem-se algumas medidas de controle por parte do trabalho. Em outros termos, a ordem burguesa diante da crise estrutural aponta projeções de instabilidade e insegurança crescente, confirmando a tese de que o sistema encontra-se com limites estruturais. Entre estes limites, Netto (2003) apresenta a crescente desigualdade entre ricos e pobres, o racismo e a crise ecológica.

A lógica do “Sistema Sociometabólico do Capital” é a expansão sempre crescente, ignorando os obstáculos. No quadro apresentado, o padrão progressista do sistema do capital está se esgotando, sendo que para continuar a produzir-se suas alternativas são sempre mais devastadoras ao homem e à natureza. Em suma, a barbárie do sistema é possível de verificação em nossos dias. A sociedade capitalista continua com suas contradições e crises, claro que com novas roupagens. Assim, apoiados em Netto (2003), Mészáros (2002), Antunes (2002) e Coutinho (2003) concordamos que o socialismo é uma possibilidade histórica concreta. Ele continua sendo um tema central na agenda política e econômica.

A atualidade do socialismo põe por terra as teses do fim do trabalho no mundo contemporâneo e as teses do fim da possibilidade de revolução e transição para o socialismo pelo trabalho. Estas teses afirmam que no lugar do capital fictício emerge uma espécie de trabalho fictício, cujos protagonistas se imaginam para lá das condições materiais. Elas são defendidas por Antônio Negri, Maurício Lazzarato<sup>26</sup>, André Gorz<sup>27</sup>, entre outros. Estes autores substituem o conceito de classe operária pelo conceito de multidão e o trabalho em Marx pelo chamado trabalho imaterial, retirando desta forma, a materialidade do conceito de lutas de classes. Isto é, estes autores ao defenderem o fim do trabalho, lançam a idéia da impossibilidade de realização da emancipação humana pela via do trabalho e de sua centralidade.

Se a classe trabalhadora foi, por muito tempo, associada à idéia de trabalhadores de fábricas, indústrias, hoje este conceito ampliou-se. Diante do processo de reestruturação total do sistema do capital, a classe trabalhadora passou a ter um novo perfil, ou seja, ela ganhou um “caráter multifacetado”. O processo de “liofilização organizacional” caracterizado pela redução do trabalho vivo e a ampliação do trabalho morto, pela substituição de parcelas de trabalhadores manuais pelo maquinário tecnocientífico (ANTUNES, 2002), faz com que a noção de

---

<sup>26</sup> Cf: LAZZARATO, M. NEGRI, A. **Trabalho imaterial**: formas de vida e produção de subjetividade. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.

<sup>27</sup> Gorz apresenta a tese de que o capitalismo moderno, centrado sobre a valorização de grandes massas de capital fixo material, é cada vez mais substituído por um capitalismo pós-moderno centrado na valorização de um capital dito imaterial, qualificado também de capital do conhecimento ou capital inteligência. Estas mutações são acompanhadas de novas metamorfoses do trabalho. O trabalho de produção imaterial, mensurável em unidades de produtos por unidades de tempo, é substituído por trabalho dito imaterial. Ou seja, o conhecimento é considerado como força produtiva principal. Cf: GORZ, A. **O imaterial**: conhecimento, valor e capital. São Paulo: ANNABLUME. 2005.

classe trabalhadora extrapole os muros das fábricas e absorva os trabalhadores extrafabris, os trabalhadores assalariados, mas não diretamente produtivos.

Em suma, a noção ampliada de classe trabalhadora hoje incorpora os trabalhadores que vendem a sua força de trabalho em troca de salário, os trabalhadores terceirizados, fabris e de serviços, com vínculos de trabalho temporários e precarizados. Inclui também o proletariado rural, os bóias-frias e a totalidade dos trabalhadores desempregados. Noutros termos, a classe trabalhadora hoje é o conjunto de seres sociais que vivem da venda da sua força de trabalho, que são assalariados e desprovidos dos meios de produção. Assim, entendemos que a classe trabalhadora se faz presente e que o trabalho, por mais que se afirmem o contrário, não perdeu sua centralidade. O que mudou no cenário atual é uma classe trabalhadora mais fragmentada, heterogênea e complexificada em suas lutas (ANTUNES, 2002).

O “novo caráter multifacetado do trabalho” apresenta novos agentes sociais e novos embates e lutas sociais. Apesar de serem diferenciadas e possuírem suas especificidades e singularidades, as novas lutas sociais estão mostrando que possuem significados e que a tendência é a sua acentuação com o decorrer do tempo. Diante disto, Antunes (2002) observa que as lutas sociais estão sendo travadas com maior incidência pelos trabalhadores desempregados e precarizados, cuja condição de despossuídos os coloca num pólo que lhes possibilita a capacidade de assumirem ações mais ousadas, uma vez que os mesmos “não têm nada a perder” perante o universo do capital e o vínculo de trabalho.

É por isso, que a tese do fim do trabalho e da revolução “do”, “no” e “pelo” trabalho é equivocada. Se hoje existe a possibilidade de emancipação humana, a mesma está centrada no mundo do trabalho e travada por aquela classe trabalhadora ampliada (ANTUNES, 2002). É claro que se trata de um projeto societário de longo alcance, pois se exige para isto o resgate do sentimento de pertencimento da classe trabalhadora, da (re)politização desta mesma classe. Assim, para a superação da ordem burguesa capitalista e a construção de uma nova ordem social. pautadas nos princípios socialistas e no exercício do controle social do trabalho, “[...] serão precisas uma vontade e iniciativa política, que mediante novos padrões, possam

mobilizar e (auto) direcionar as massas [...]” (NETTO, 2003, p. 53). Nos termos de Gramsci (apud COUTINHO, 2003) a cultura política capitalista deverá ser substituída pela cultura socialista, pela via da “guerra de posição” e pela revolução processual. As medidas de transformação devem implementar reformas no sentido da superação dos elementos constitutivos do sistema do capital, numa processualidade e gradatividade, sem no entanto, “[...] iludir-se quanto a inevitabilidade de momentos traumáticos [...]” (NETTO, 2003, p. 53) e sem se pautar em medidas parciais conservadoras (MÉSZÁROS, 2002).

Em suma, em tempos de hegemonia do controle social do capital permanece atual a tese da possibilidade de construção do controle social do trabalho e de uma sociedade socialista. Estas construções passam pela revolução “do”, “no” e “pelo” trabalho, tratando-se, como afirmamos antes, de um empreendimento difícil, de medidas de longo prazo e de uma alta organização do trabalho ou das classes subalternas pautada no projeto socialista.

## 1.2 O CONTEXTO MUNDIAL E A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DO CAPITAL NOS ANOS 1970

Para a abordagem da crise mundial dos anos 1970, partimos da compreensão do “Sistema Sociometabólico do Capital” de que nos fala Mézszáros (2002). Partimos das reflexões de Mézszáros (2002), por entender que ele nos apresenta um estudo minucioso sobre os mecanismos do funcionamento do “Sistema do Capital”. Isto nos fornecerá elementos para compreender a força de reação da burguesia frente à crise dos anos 1970.

O Sistema do Capital ao observar a emergência de crises em seu núcleo constitutivo desencadeia um processo de reestruturação total. A década de 1970 inicia-se mostrando sinais de estagnação e apontando indícios de uma crise estrutural do capital. O que se percebe é que novamente o capital conseguiu “contornar” os obstáculos da crise, e não destruí-lo ou eliminá-los. Este contornar figura-se nas respostas do capital a esta crise. As respostas, estrategicamente pensadas pelos



países centrais, impõem requisições como os conhecidos “ajustes estruturais” aos países periféricos (BEHRING, 2003).

Os anos 1980 e 1990 se traduzem em três grandes mudanças, que estão intimamente imbricadas e interdependentes em sua totalidade concreta. A primeira caracteriza-se pela revolução tecnológica e organizacional na produção conhecida como reestruturação produtiva ou “Acumulação Flexível”. A segunda destaca-se pela mundialização da economia em que se identificam duas faces que se unem: “[...] a reformulação das estratégias das empresas e dos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais” (BEHRING, 2003, p. 34), e o processo de financeirização. E a terceira mudança ocorre no âmbito do Estado, com a implementação do neoliberalismo e dos ajustes fiscais que apresenta uma nova estruturação das políticas econômicas e industriais desenvolvidas pelos Estados-Nacionais, assim como novas relações entre Estado e sociedade civil, com fortes implicações para o desenvolvimento de políticas públicas (BEHRING, 2003).

A abordagem do capitalismo contemporâneo evidencia uma “reestruturação do Sistema do Capital” como forma de assegurar a sua rentabilidade, expansão e acumulação, por meio de novas qualificações do núcleo constitutivo do “Sistema Sociometabólico do capital” (HARVEY, 1993; ANTUNES, 1995; BEHRING, 2003; NETTO 2004a). As novas qualificações em cada um desses níveis estão estritamente ligadas de forma que se influenciam reciprocamente. Por vezes tomaremos para efeito didático cada elemento de forma separada, mas não perdendo de vista que estes processos estão imbricados e interdependentes no seio da totalidade concreta. Vejamos então, como se apresentam as estratégias do capital frente ao mundo da produção e do trabalho.

O mundo nos Pós-Segunda Guerra Mundial conheceu os chamados “30 anos de ouro” do capitalismo, que ficou marcado pela enorme expansão econômica, avanços e conquistas no âmbito do Bem-Estar Social, principalmente nos países de Primeiro Mundo. No entanto, a partir dos anos 1960 e 1970 aquela dinâmica de acumulação capitalista mundial, configurada no modelo fordista aponta indícios de sérios problemas (HARVEY, 1993).

Neste contexto mundial, a contradição capital x trabalho inerente ao capitalismo se agudiza deixando evidente a incapacidade do fordismo no âmbito da produção e do Keynesianismo no campo do Estado de contê-las. As dificuldades no âmbito do capital podiam ser traduzidas na década de 1970, na rigidez,

[...] dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. [...] rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho. E toda tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força [...] da classe trabalhadora – o que explica as ondas de greve e os problemas trabalhistas. [...]. A rigidez dos compromissos do Estado foi se intensificando à medida que programas de assistência [...] aumentavam sob a pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões de base fiscal para gastos públicos (HARVEY, 1993, p. 135-136).

Nesta perspectiva, a expansão do capital manteve-se até 1973, após este período o capital com seu modelo produtivo de acumulação entra em crise frente a estas dificuldades, que atingem o modelo de produção fordista e o Estado Keynesiano (HARVEY, 1993). Os anos que se seguiram caracterizam-se pela estratégia de reestruturação do sistema do capital, no sentido de manter crescente a sua rentabilidade. E para isto, planos de reestruturações na esfera da economia, do Estado e do trabalho foram realizadas. Novas experiências surgiram com um novo regime de acumulação vinculado a um sistema de regulamentação social e político, diferente do vivido no período anterior – o neoliberalismo.

### **1.2.1 A flexibilização do Trabalho e a financeirização do Capital**

A mudança estratégica na dimensão do trabalho é conhecida como Acumulação Flexível (HARVEY, 1993) ou Reestruturação Produtiva, que se pauta nas experiências de Terceira Itália e no Toyotismo do Japão. Em síntese, presencia-se profundas transformações tanto nas formas de inserção na estrutura produtiva como nas formas de representação sindical e política. Antunes (1995) resgata algumas dimensões destas transformações, na década de 1980, que podem ser traduzidas no grande salto e inovações tecnológica, comercial e de organizacional que se direcionam para rápidas mudanças nos padrões de desenvolvimento desigual tanto entre os setores como entre as regiões; na automação, robótica e na micro-

eletrônica que entram no cenário da fábrica; na emergência de novos setores de serviços financeiros: nos novos mercados e processos de trabalho que substituíram, via flexibilização, o sistema de produção em série e de massa.

Os efeitos desta flexibilização não são nada positivos para os trabalhadores quando a análise volta-se para a cobertura de seguros, dos direitos sociais, da segurança no emprego etc. Quando analisam a estrutura em que se organiza o mercado de trabalho, Harvey (1993) e Antunes (1995) identificam diferentes grupos de trabalhadores. No “centro” encontram-se os trabalhadores empregados por tempo integral, com condição permanente e posição essencial para o futuro da organização. Eles possuem mais segurança no posto de trabalho, possibilidades de promoção e boa remuneração. No entanto, dois outros grupos de trabalhadores se encontram na “periferia”. O primeiro grupo é formado por trabalhadores em tempo integral, cujas habilidades são facilmente encontradas no mercado de trabalho, o que justifica a alta rotatividade. O segundo grupo é composto por uma flexibilidade ainda maior e por trabalhar em tempo parcial, via contrato por tempo determinado, contrato temporário, subcontrato, com pouca ou nenhuma segurança no emprego.

Nesta perspectiva, Antunes (1995) evidencia a múltipla processualidade pela qual o mundo do trabalho se encontrava (e se encontra), principalmente, quando se verifica que a tendência apontada por Harvey (1993) já é fato: a redução crescente de trabalhador central e o aumento do trabalhador periférico e de fácil demissão. Antunes (1995) observa três processos no âmbito do mercado de trabalho: a “desproletarização do trabalho industrial/fabril”, no qual há uma diminuição da classe operária industrial, mas paralelo a isto, efetiva-se uma expansão do trabalho assalariado, com a emergência do assalariamento do setor de serviços; a “heterogeneização” do trabalho que incorpora o trabalho feminino a baixo custo e exclui ‘jovens e velhos’; e a “subproletarização” do trabalho que se caracteriza pela intensificação do trabalho temporário, precário, subcontratado, terceirizado, contrato por tempo determinado, vinculado à economia informal.

Mas a reestruturação no âmbito do trabalho vai além da organização estrutural do mercado de trabalho. Ela abarca também a organização industrial. Harvey (1993) retrata que os processos de subcontratação abrem as possibilidades de organização

de pequenos negócios, e o retorno de velhas práticas como os trabalhos domésticos, artesanal, familiar, que se constituem como elementos “chaves” para o sistema produtivo.

Neste mesmo patamar, encontramos a realocização das fábricas que buscam menores salários, renúncia fiscal levando para o exterior “[...] sistemas fordistas de produção em massa, para ali explorar a força de trabalho feminino extremamente vulnerável em condições de remuneração [...] baixa e segurança do emprego negligenciável” (HARVEY, 1993, p. 143).

Evidentemente que no jogo de vantagens e desvantagens, diante do processo de reestruturação produtiva, que preferimos denominar de “transformações produtivas sem equidades” (SOARES, 2000), ou de “modernização Selvagem” (TELLES, 2001), é preciso responder à questão posta: vantagem e desvantagem para quem?

Telles (2001) aponta os indicativos para responder a esta questão. As mudanças em curso no mercado de trabalho vêm desorganizando e despolitizando o mundo do trabalho, via obstrução das mediações do trabalho. Estas mediações são os artifícios civis, jurídicos, políticos, sindicais etc, que definem os limites sem os quais o mercado segue com sua lógica predatória para com o trabalho. Elas são diariamente desmanteladas pela lógica do capital e da reestruturação produtiva, pois a classe trabalhadora se apresenta fragmentada, com pequena parcela no “Centro”, enquanto uma maioria de trabalhadores vive na “periferia” num movimento de transitividade entre o trabalho instável e o desemprego.

Deste modo, a vantagem recai sobre o capital e as desvantagens sobre o trabalho, que permanece sujeito à subordinação ao primeiro. O desencadeamento das mudanças nas formas de organização da classe trabalhadora resulta na destruição da base objetiva da luta de classes. Ou seja, obscurece a consciência de classe derivada da relação capital versus trabalho, criando obstáculos que são postos para a constituição da classe em si e para a solidariedade de classe (BEHRING, 2003). Em suma, provoca destruição na cultura política composta de projetos alternativos à ordem do capital, fundamentada no ideário socialista, cuja principal consequência é a fragmentação de uma postura anti-capitalista no interior dos movimentos sociais.

O quadro proporcionado pelas mudanças no mundo do trabalho advindas do processo de reestruturação produtiva aponta para uma “generalizada insegurança” para a classe trabalhadora (MATTOSO, 1996). Para Matoso (1996) a insegurança vem se manifestando no mercado de trabalho, pois os governos não priorizam o pleno emprego, na destruição do mesmo na plena expansão econômica, principalmente, na industrialização e na ampla desigualdade entre os excluídos do processo de produção provocada pela minimização, focalização e seleção dos benefícios sociais. Outra manifestação de insegurança pode ser vista com relação ao emprego num cenário de redução da estabilidade e a subcontratação. Também pode ser identificada na renda, diante da flexibilização dos salários, dos ajustes nos gastos sociais e fiscais das empresas e do Estado.

Não obstante, a insegurança também se instala na contratação do trabalho diante do dualismo no mercado entre o desproletarizado e o subproletarizado, entre os trabalhadores centrais e os periféricos, entre o trabalhador superqualificado e o desqualificado. E ainda, na representação do trabalho, perante a redução do nível de sindicalização e de perda efetiva do poder de reivindicações (MATTOSO, 1996).

As conseqüências destas “transformações produtivas sem eqüidade” são a crescente informalidade do trabalho, o desemprego estrutural, o subemprego, a desproteção trabalhista, a perda da importância relativa do assalariado, enorme concentração de renda, perda do poder de reivindicação e organização dos trabalhadores por melhores condições de trabalho (TELLES, 2001). O resultado desta precarização do mundo do trabalho, ainda, amplia a pobreza e a desigualdade social e cria novas formas de exclusão social.

Entretanto, analisar as mudanças no mundo da produção por si só e isoladamente, não permite a visualização total do processo de “reestruturação do sistema do capital” em direção à sua permanente rentabilidade diante da crise dos anos 1970. Por isso, juntamente à análise das mudanças ocorridas na dimensão do trabalho é preciso compreender o processo de globalização ou mundialização da economia. Neste processo podemos identificar, segundo Behring (2003), duas faces que se complementam. A primeira face é a reformulação das estratégias das empresas e dos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais, que precisam

de um novo processo de produção e de comercialização das mercadorias (MENDONÇA, 2004). Isto implica uma relação diferenciada entre centro/periferia, ou seja, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. A outra face é o processo de financeirização (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999).

Segundo Mészáros (2002) a globalização ou mundialização se constitui como a saída liberalizante da crise estrutural no âmbito da economia. A globalização figura-se na atualidade como o desenvolvimento necessário de um sistema internacional de dominação e subordinação. Assim, no que se refere à primeira face, no plano da política totalizadora ocorre a hierarquização de Estados Nacionais que, ao depender do poder que possuem e das relações de forças na ordem do capital, apresentam-se em posições diferentes. O Estado moderno acaba exercendo dois comportamentos, pois é o agente totalizador da criação global a partir das unidades socioeconômicas internacionalmente fragmentadas do capital. No plano da política interna possui cautela maior com a monopolização, para evitar que estruturas de produção ainda importantes se dissolvam e, no plano internacional, o Estado Nacional não tem ação de restrição ao monopólio.

No que diz respeito ainda à primeira face, Mendonça (2004) oferece uma análise da globalização em seus diferentes períodos históricos apontando as diferenças entre si. Entende que a globalização, mais do que um processo inevitável que impõe um caminho definido para as nações, significa “[...] um momento único no sentido de multiplicidade de opções dos atores sociais envolvidos, qualquer que seja o período histórico em análise” (MENDONÇA, 2004, p. 17).

Concordamos quando afirma que a globalização é a forma específica que o capital assume durante o período da crise dos anos 1970, em que o crescimento da produtividade passa a não ser suficiente para sustentar o crescimento econômico e que a saída viável da crise ocorre via reestruturação do capital no sentido de retomar a garantia da rentabilidade, expansão e acumulação do mesmo sob novas bases. A globalização deve ser entendida como “[...] uma evolução histórica, como movimento complexo e autônomo, a partir das próprias contradições do processo de reprodução da economia capitalista [...]” (MENDONÇA, 2004, p. 26). Contudo, este autor ainda ressalta que a atual mundialização do capital só se difere das etapas

históricas precedentes pela sua forma, pois nenhum dos problemas que existiam antes, a exemplo a superexploração e as crises cíclicas, foram resolvidos.

Mendonça (2004, p. 23) afirma que a “[...] globalização tem de ser entendida como reestruturação política e espacial dos mercados das empresas transnacionais”. Não se trata, somente e simplesmente em aumentar os espaços econômicos de atuação das empresas, mas de realizá-lo com o objetivo de garantir uma reserva duradoura de um espaço ampliado. Neste sentido, a delimitação deste espaço de mercado não se limita a aspectos comerciais, políticos e jurídicos, mas também está ligado às “[...] especificações técnicas distintas a cada região, do nível de consumo e do grau de tecnologia incorporada às mercadorias disponíveis em cada região voltados tanto para o consumo interno como externo [...]” (MENDONÇA, 2004, p. 26).

Desta forma, Mendonça (2004, p. 26) conclui que “[...] atrás do mito da globalização que a entende como um mundo sem fronteiras e regidos pelas leis supremas e eficientes do mercado, o que encontramos é um mundo em franca transição”. E, em sentido econômico, a globalização

[...] é a reconfiguração do mercado segundo os interesses dos mais fortes’ e que o discurso que a defende é uma [...] estratégia de convencimento para viabilizar a reconstrução da ordem mundial em benefício da tríade [Estados Unidos, Japão e Europa] (MENDONÇA, 2004, p. 26).

Para Chesnais (1999) a “mundialização do capital” ocorre com as forças políticas mais anti-sociais dos países que integram a OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos - que se empenham no processo de liberalização, desregulamentação e privatização. A mundialização do capital aponta para um panorama político e institucional, no qual um modelo diferente de funcionamento do capitalismo começa a constituir-se desde o início dos anos de 1980, em decorrência das políticas de liberalização e de desregulamentação das trocas do trabalho e das finanças, assumidas pelos governos de países industriais, como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

Concordamos com Mendonça (2004), mas acreditamos que de forma complementar às suas análises, a compreensão da natureza do processo de globalização do

capital não se completa sem a análise do processo de financeirização, que buscamos em Chesnais (1999) e Carcanholo e Nakatani (1999) as razões. Assim, na perspectiva de Chesnais (1999), a mundialização do capital não se apresenta somente na sua etapa de internacionalização<sup>28</sup>. Ao contrário, a mundialização do capital ultrapassa esta fase e atualmente caracteriza-se pela hegemonia mundial do capitalismo e do pensamento único, pelo constante crescimento da financeirização, pela atuação das agências multilaterais na preservação da confiabilidade do sistema financeiro mundial, pela centralização do capital a partir da constituição dos grandes oligopólios mundiais e pela imposição de ajustes estruturais aos países em desenvolvimento.

Carcanholo e Nakatani (1999) concordam com Chesnais (1999), quando se indagam sobre o que existe de novo no capitalismo, ou seja, o que permite apresentá-lo em uma nova fase de desenvolvimento. Os autores respondem que uma das características básicas que define o capitalismo na contemporaneidade é a financeirização ou a generalização do movimento especulativo do capital. A tese destes autores é de que

A globalização, com todas as suas características, distingue-se de outras épocas da história do capitalismo pelo domínio do *capital especulativo* (forma particular mais concreta derivada do *capital portador de juros*) em escala mundial, sobre o *capital produtivo*. Nesta fase, o capital industrial converte-se em *capital especulativo* e sua lógica fica totalmente *subordinada* à especulação e *dominada* pelo parasitismo. Dessa maneira, é a lógica especulativa do capital sobre a sua circulação e reprodução no espaço internacional que define esta nova etapa (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p. 2-3, grifo do autor).

Ao abordar a financeirização da economia Husson (apud BEHRING, 2003) denota que é o modo pelo qual a economia mundial se estrutura e isto ocorre a partir da constatação de que juros e títulos financeiros representam ganhos na extração da mais-valia. Diante desta perspectiva, Carcanholo e Nakatani (1999, p. 3)

---

<sup>28</sup> O estudo do processo de financeirização se apresenta importante uma vez que se constitui como o mais novo regime de acumulação mundial predominantemente financeiro, como afirma Chesnais (1999). É este regime uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação. Este processo de financeirização é importante uma vez que aponta para um cenário diferente das políticas de transnacionalização e internacionalização que se iniciam no Pós-Segunda Guerra. Surgem, assim, novos aspectos, entre eles as políticas de globalização financeira.



demonstram que “[...] a fase atual da globalização constitui a fase de predomínio internacional da lógica especulativa sobre a produtiva [...]”. E que

[...] o *capital portador de juros*, necessário para a reprodução do *capital reprodutivo* passa atuar segundo a lógica especulativa [...] e as grandes empresas produtivas cada vez mais conjugam sua atuação normal com atividades financeiras, subordinando suas estratégias à prática especulativa (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p. 3 grifo do autor).

Afirmam, neste sentido, que a dominação financeira

[...] é a expressão geral das formas contemporâneas de *definir, gerir e realizar riqueza do capitalismo* [...]. No capitalismo atual [...] grupos empresariais [...] atuam pela riqueza financeirizada e pela produção, engendrando [...] as instabilidades oriundas da contradição entre realização de renda (produto) e de capitalização financeira (BRAGA, apud CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p. 3 grifo do autor).

Entretanto, apesar de focar caminhos diferentes para a análise do mesmo objeto, Mendonça (2004) quando afirma que atrás do mito da globalização o que encontramos é um mundo em franca transição, parece concordar com o exposto por Carcanholo e Nakatani (1999). Estes afirmam que o capital, nesta sua nova configuração, como capital especulativo, não possui condições de sustentar uma nova era no capitalismo e que também não tem condições de se manter por um longo período. O capital não apresenta condições para agir na reorganização da divisão internacional do trabalho sustentável, garantir o crescimento econômico em níveis aceitáveis no sentido de oferecer condições minimamente sustentáveis para a população mundial. Continuam os autores

[...] a época do predomínio do capital especulativo parasitário só pode prevalecer durante um período, maior ou menor, marcado por profundas e recorrentes crises financeiras e, de outro lado, por uma polarização jamais vistas antes na história do capitalismo: magnífica riqueza material de um lado e crescente miséria em grande parte do mundo (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p. 17).

Por fim, expressam que a especulação e o parasitismo estão crescendo, assim como cresce a pobreza, a miséria no mundo. E que o capitalismo parasitário e especulativo é a “tragédia do nosso tempo”.

Assim, Behring (2003) também analisa que o processo de mundialização do capital não se faz completa quando as reflexões perpassam somente pela face da financeirização ou pela ênfase nas decisões de investimento das empresas. Para

completar o quadro de “reestruturação do sistema do capital”, este não prescinde de seu pressuposto geral, ou seja, de seu comando político, que se configura no Estado que assegura as suas condições de produção e reprodução.

Desta forma, como modo de combater a crise instalada nos anos 1970 e ampliar sua expansão, o capital conforma uma “nova estratégia hegemônica” (MONTAÑO, 2002), conhecida como o neoliberalismo. O agente processador desta estratégia é o Estado, que se desdobra nas ações do combate ao trabalho como modo de manter e retomar sua subordinação ao capital e de processar a desconstrução dos direitos e conquistas sociais históricas da classe trabalhadora. A reforma do Estado tem, ainda, o sentido de “[...] liberar, desimpedir e desregular a acumulação do capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da ‘lógica democrática’ e passando para a lógica do mercado” (MONTAÑO, 2002, p. 29). Vejamos então como isto ocorre.

### **1.2.2 Neoliberalismo e Estado**

Discutir o Estado hoje se torna evidentemente difícil se não considerarmos o contexto de reestruturação produtiva e as mudanças no mundo do trabalho, bem como o processo de mundialização do capital e da cultura ideológica da crise. Desta maneira, o Estado está envolvido por “[...] um processo que faz a economia transnacionalizada ser mais forte que a política [...] [Ele] está obrigado a dividir decisões para poder decidir alguma coisa ou aceitar diretrizes estabelecidas por centros de poder externos a ele [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 65). É isto que justifica as reflexões anteriores e as que se seguem.

O neoliberalismo, conforme Anderson (2003) nasceu após a II guerra Mundial, na Região da Europa e na América do Norte. Ele foi uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar Social. Friedrich Hayek – mentor desta nova ideologia - citado por Anderson (2003) afirma que a regulação social promovida por este Estado Social destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência. Com o propósito de combater o keynesianismo se dispôs a pensar

bases para um novo capitalismo que deveria ser livre de regras. Assim, a medida encontrada foi o ataque contra as limitações ao mercado impostas pelo Estado.

Com a chegada da crise do modelo econômico em 1973, o neoliberalismo encontrou campo fértil. Conforme abordamos no início desta reflexão, esta crise deriva, em parte, do confronto com a rigidez acumulada de práticas e políticas de governo implantadas no período fordista-keynesiana, pois estas políticas que se traduziam no Estado de Bem-Estar Social mostravam-se inflacionárias à medida que as despesas públicas cresciam e a capacidade fiscal estagnava<sup>29</sup>.

A saída da crise estava na redefinição do papel do Estado, de forma que se mantivesse forte em sua capacidade de romper com as forças sindicais, mas fraco no que se refere aos problemas sociais, e nas intervenções econômicas. No reconhecimento deste problema os governos lançam verdadeiras lutas contra o trabalho organizado e iniciam reduções das despesas do Estado com os trabalhadores (ANDERSON, 2003).

Esta, por sua vez, não é a primeira reestruturação pela qual o Estado experimenta. Ao longo do século XX o Estado Burguês passou por dois processos de reestruturação. A primeira logo após a Depressão de 1929 e na decorrência da recessão da década de 1970. Deste primeiro processo os resultados foram “[...] os instrumentos institucionais com efetivo poder de intervenção macro-econômico nacional e regulação social sobre a dinâmica do capital [...]” (NETTO, 2004a, p. 69). A funcionalidade exigida pelo Estado era assumir a representação coletiva do capital monopolista e operar como seu legitimador, resultando na constituição de diferentes marcos políticos para a ação das classes sociais, a exemplo, a consolidação de um ordenamento político democrático-formal - o Estado de Bem Estar Social.

O segundo processo de reestruturação do Estado burguês resultou no deslocamento dos instrumentos de intervenção do primeiro processo “[...] para os Estados centrais e para instâncias supranacionais por eles controlados e a redução da dimensão

---

<sup>29</sup> Segundo Anderson (2003) os defensores do neoliberalismo acreditavam que as raízes da crise estavam localizadas no poder dos sindicatos e nos movimentos operários, que havia corroído as bases de acumulação capital com suas pressões reivindicativas sobre os salários, e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

reguladora” (NETTO, 2004a, p. 69). A diferença deste processo está na presença de uma sociedade civil distinta daquela que se figurava em 1930 e no estágio do capitalismo que se apresenta em nível alto de desenvolvimento das forças produtivas.

Entendemos que apesar de denotar diferenças nos processo de reestruturação do Estado, Netto (2004a) parece concordar com Harvey (1993) quando este aponta que nas “diferencialidades” entre o processo de acumulação fordista/keynesiano e a acumulação flexível existem mais continuidades do que rupturas. Em suas palavras, expõe que a “diferencialidade” não pode ser ressaltada se ao mesmo tempo, não se enfatizar que a mesma “[...] prolonga, aprofunda e intensifica linhas-de-forças que estavam presentes na reestruturação precedente [...]” (NETTO, 2004a, p. 70). Trata-se de uma “diferencialidade” que não implica “[...] ruptura com a dinâmica capitalista, em razão do fato mesmo de que ela se opera no interior da ordem comandada pelo capital e, por isso, a existência de inelimináveis componentes de continuidade” (NETTO, 2004a, p. 71).

No entanto, o que Netto (2004a) observa é que o caráter de continuidade, não elimina as diferenças, pois novas determinações emergem, o que faz deste segundo processo um momento inédito. Estas novas determinações podem ser visualizadas na financeirização do capitalismo contemporâneo no qual comparece o capital produtivo subordinado ao parasitismo financeiro, como buscamos enfatizar anteriormente. Este contexto mostra que o compromisso social sempre existente entre o grande capital e o Estado tornam-se lemas de todos os Estados do capitalismo avançado e aponta para a gradual retirada do apoio ao Estado de Bem-Estar Social, esboçado em ataques aos salários, às conquistas sociais, e ao poder reivindicatório da classe trabalhadora. O Estado atua no campo dos empreendimentos para manter a rentabilidade dos negócios, ao mesmo tempo, atua na contenção da força de trabalho e suas organizações (MÉSZÁROS, 2002).

Nesta direção, a reestruturação do Estado que ocorre nos nossos dias pode ser sintetizada como “[...] a hipertrofia da sua função de garantidor da acumulação capitalista simultaneamente à sua atrofia como legitimador desta [...] na medida em que o fundamento desta reestruturação é a concepção de que o único regulador

societário legítimo e eficiente é o mercado” (NETTO, 2004a, p. 72). Como resultado, o que emerge desta reestruturação contínua é a configuração de um Estado Mínimo para o trabalho e máximo para o capital (NETTO, 2004a).

Entretanto, é fato que a reestruturação do Estado em curso está intimamente ligada à lógica imperativa de “reestruturação do sistema do capital”. Na dimensão do Estado a reestruturação ao tomar sua forma política, comum a todos os espaços nacionais, destrói as instituições político-sociais que atuavam no âmbito da universalização, totalização das demandas das massas trabalhadoras. Os resultados em todos os espaços nacionais são desastrosos para as classes trabalhadoras, como vimos. Casanova (2002, p. 51) acrescenta ainda que, os efeitos do neoliberalismo se fizeram mais pesados para os países periféricos e de Terceiro Mundo. Assim, expressa que a “[...] política liberal neoconservadora esteve na solução da crise em favor dos grupos e empresas de mais alta renda, e contra os Estados-nação do Terceiro Mundo e de suas organizações sociais”.

Em síntese, concordamos com Anderson (2003) quando relata que, economicamente, o neoliberalismo fracassou, pois não conseguiu revitalizar o capitalismo avançado. Socialmente, bem diferente, avançou na criação de sociedades mais desiguais. No plano político e ideológico, alcançou um enorme êxito, que é a idéia de que não há alternativas diferentes da neoliberal e que todos, cedo ou tarde, devem a ela se adaptar.

No entanto, antes de adentrarmos, no exercício de análise da formação social e histórica do Estado brasileiro e das políticas sociais no contexto do neoliberalismo, abordaremos algumas notas que são importantes para a compreensão do capitalismo atual. Elas dizem respeito às estratégias ideológicas e culturais para manter a lógica capitalista “[...] como hegemônica de organização econômica, política e social [...] que não se orienta para o atendimento das necessidades da maioria, mas para a rentabilidade do capital” (BEHRING, 2003, p. 65).

Estas estratégias buscam construir uma “falsa consciência”, a partir da divulgação de uma visão de mundo conservadora da ordem vigente, quando afirmam que o mercado é a grande utopia e conseguem fixar a impressão de que

[...] a técnica é uma exterioridade que imprime uma nova dinâmica fora do controle dos homens, ou seja, a naturalização da técnica acoplada a sua despolitização [...] são fortes componentes de uma cultura insidiosa de dominação, fortalecendo o argumento da 'necessária adaptação' (BEHRING, 2003, p. 72).

Somada a esta estratégia de “falsa consciência”, podemos ainda identificar que o parâmetro da competitividade advindo da acumulação flexível tem como resultado o individualismo exacerbado, que elimina toda forma de manifestação de “[...] compaixão fundado na alteridade e na solidariedade” (BEHRING, 2003, p. 72-73). Em outras palavras, o sucesso político do neoliberalismo, segundo Harvey (1993) dificilmente pode ser atribuído às suas realizações econômicas. Deve-se, às mudanças das normas e valores coletivos que tinham hegemonia nas organizações operárias dos anos 1950 e 1960. Em seu lugar implantou-se um individualismo competitivo, cujo valor central está na cultura do empreendedorismo.

Sem a intenção de esgotar as reflexões que se referem a estas estratégias ideológicas e políticas no âmbito cultural, também apontamos a ofensiva contra às instituições político-sociais universalizantes denominada por Mota (2000) de “Cultura da Crise”. Essa cultura vem sendo implantada pela burguesia internacional que constrói novos mecanismos de ajustes econômicos e implementa reformas de acordo com as diretrizes neoliberais na tentativa de substituir a regulação do modelo fordista-Keynesiano pela livre ação reguladora dos mercados.

Neste sentido, a idéia emergente de que na crise a luta pela recuperação econômica beneficia a todos, leva à divulgação de que a saída desta crise exige sacrifícios de todos. Ou seja, passa-se a requisitar a união de todos para superar uma crise, “que atinge a todos igualmente”. Esses movimentos, segundo Mota (2000) propõem uma aliança de classes, amparados na ideologia da solidariedade entre classes antagônicas.

Casanova (2002) ao refletir sobre a crise dos anos 1970, explica que a cultura da crise representa o modo de pensar da classe dominante. Ela realiza a proliferação do discurso da globalidade “desideologizada”, na qual “[...] os direitos individuais aparecem sem direitos sociais, o *laissez-faire* do neoliberalismo conservador” (CASANOVA, 2002, p. 48). Para este autor, o discurso da globalidade é usado para

“[...] reconversão da dependência. [Ou seja], a globalização mantém e reformula as estruturas da dependência de origens colonial e as não menos sólidas do imperialismo [...], [bem como] do capitalismo central e periférico que se estruturou em 1930 e 1980” (CASANOVA, 2002, p. 50).

Desta forma, estão postas as condições favoráveis no âmbito do Estado, do trabalho, do capital e da cultura, para a reestruturação do “Sistema do Capital” frente à sua crise estrutural. O Brasil, não escapa a tais transformações. No entanto, elas se processam, no nosso país, mediadas pela nossa inserção subalterna no do capitalismo mundial, como uma estrutura “tardo-burguesa-periférica” (NETTO, 2004a). Assim, em consequência, temos uma política econômica adaptativa ao funcionamento do capitalismo mundial, que destrói as possibilidades interventivas do Estado brasileiro e o projeto político que se pretende mais autônomo e democrático.

A partir de agora, deter-nos-emos no estudo do Estado brasileiro frente ao processo contraditório de transição democrática e a implementação das diretrizes neoliberais em 1980/1990 para apreender o contexto em que os Conselhos foram criados.

## 2 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA, O AJUSTE NEOLIBERAL E OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS NO BRASIL

### 2.1 A DÉCADA DE 1980 NO BRASIL: CONTRADIÇÃO ENTRE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E A REESTRUTURAÇÃO NEOLIBERAL DO ESTADO

Quando nos colocamos a tarefa de recompor a particular formação sócio-histórica brasileira, concluímos que no plano econômico o Brasil adaptou-se ao capitalismo sempre de maneira periférica e dependente dos países centrais. Já no plano político e social o Estado sempre esteve a favor dos interesses das classes dominantes, pondo as classes subalternas à margem da participação dos momentos decisórios.

Ao realizarmos uma “viagem de volta” juntamente com autores como Fernandes (2006), Coutinho (2003; 2005), Prado Jr (apud, IANNI, 1992), Chauí (2001) entre outros, apreendemos que categorias chaves como “modernização conservadora”<sup>30</sup>, “drama crônico”, “revolução pelo alto” ou “revolução passiva”, “transformismo”<sup>31</sup>,

---

<sup>30</sup> A “**Modernização conservadora**” é tida como maturação do capitalismo no Brasil, tendo o Estado como dínamo e suporte, mantendo uma cultura política antidemocrática, ou de “democracia de cooptação”. O “**drama crônico**” que é típico do capitalismo dependente brasileiro se qualifica nas [...] impossibilidades históricas que formam uma cadeia, uma espécie de círculo vicioso, que tende a repetir em quadros estruturais subseqüentes. Como não há ruptura definitiva com o passado, a cada passo este se reapresenta na cena histórica e cobra o seu preço embora sejam muitos variados os artifícios da ‘conciliação’ (em regra, uma autêntica negação ou neutralização da ‘reforma’) Mais sobre o processo de modernização conservadora e do drama crônico. Cf: \_\_\_\_\_. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

<sup>31</sup> A “**Revolução passiva ou revolução pelo alto**” caracteriza-se em Gramsci como processo de modernização oposto à “revolução popular ativa” – nesta a transição ocorre quando uma classe ou bloco de classes conquista a hegemonia, mobilizando efetivamente as massas populares e conduzindo-as a uma eliminação radical da velha ordem. A Revolução passiva consiste numa seqüência de manobras “pelo alto”, de conciliações entre diferentes segmentos das elites dominantes, com a exclusão da participação popular. Opera mudanças necessárias ao progresso, mas o faz no quadro de conservação de importantes elementos sociais, políticos e econômicos da velha ordem. De outro modo, a “**revolução passiva**” e o “**transformismo**” são políticas da classe dominante que recusa qualquer compromisso com as classes operárias, subalternas, subordinadas e agrega à sua camada de intelectuais os chefes políticos destas classes. É uma forma desse grupo se prevenir contra qualquer movimento de emancipação de qualquer outro grupo social. Ou seja, a “**revolução passiva**” se caracteriza por “[...] uma técnica que a burguesia busca adotar quanto a sua hegemonia está enfraquecida” (CARNOY, 1988, p. 104). O **transformismo** “[...] é a assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas” (COUTINHO, 2003, p. 205). Mais sobre a caracterização do Brasil ela via da “Revolução passiva ou revolução pelo alto” e o “transformismo” Cf: COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre a democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000. \_\_\_\_\_. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. \_\_\_\_\_. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre as idéias e formas. 3. ed. Ver. E ampliada. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.



“mito fundador da brasilidade”<sup>32</sup>, “caleidoscópio de ciclos e épocas”<sup>33</sup> são utilizadas apropriadamente para explicar a formação social do Brasil colônia até os nossos dias e para caracterizar o processo de adesão do país ao capitalismo. Ou seja, do Brasil colônia, Império, República, Estado Novo, Ditadura Militar de 1964 à Transição democrática estas categorias são usadas para explicar o lugar do país na estrutura econômica mundial e o lugar reservado às classes subalternas no Brasil no âmbito político e social.

O estudo do Brasil colônia à crise da ditadura militar de 1964<sup>34</sup> foi realizado suficientemente pelos autores supracitados. Por isso, para objetivos deste trabalho resta-nos, por um lado, apreender como o Brasil se adaptou à reestruturação do “Sistema do Capital” nos anos 1980, ou seja, aos mandos do capitalismo contemporâneo. De imediato, adiantamos que, ao lado das categorias explicativas da formação social do Brasil citadas antes, surge outra denominada por Behring (2003) de “Contra-Reforma do Estado”.

Por outro lado, resta-nos também apreender os resultados da transição democrática no Brasil que foi atravessada pelos mandos de reestruturação da economia, do trabalho e do Estado brasileiro pelo capital. Entendemos que ao compreender estes dois processos que ocorrem influenciando-se reciprocamente estaremos apreendendo o contexto político, social, econômico e cultural em que os Conselhos foram pensados e implementados. Da mesma forma, ao entender este contexto

---

<sup>32</sup> O “**mito fundador da brasilidade**” impõe um vínculo interno com o passado como origem, isto é, com um passado que não cessa nunca, que se conserva perenemente presente e, por isso mesmo, não permite o trabalho da diferença temporal e da compreensão do presente enquanto tal. [...] Um mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e idéias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é repetição de si mesmo. [...] O mito fundador oferece um repertório de representações da realidade, e em cada momento da formação histórica, esses elementos são reorganizados tanto do ponto de vista de sua hierarquia [...] como da ampliação de seu sentido. (CHAUÍ, 2001, p. 9-10). Mais sobre o mito fundador Cf: CHAUI, M. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 3. ed. São Paulo: Abramo, 2001.

<sup>33</sup> A formação social brasileira como “**caleidoscópio de ‘ciclos’ e épocas**” parece um mapa histórico ou um “arqueológico”, no qual se combinam vários pretéritos, várias formas de economia e situações. O Brasil moderno parece um “[...] como um caleidoscópio de ‘ciclos’ e épocas, diversidades e desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais, complicadas pelas diversidades e desigualdades racionais e regionais” (PRADO JR, apud IANNI, 1992, p. 61) Mais, Cf: IANNI, O. **A idéia do Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

<sup>34</sup> Mias sobre a Ditadura Militar ou Autocracia burguesa no Brasil em 1964. Cf: NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social: Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. São Paulo: Cortez, 1991a.

também tornar-se-ão mais compreensíveis os problemas enfrentados pelos Conselhos para efetivação do controle social “democrático” nos nossos dias.

Neste sentido, buscamos até o momento compreender a capacidade de reestruturação que o “Sistema Sociometabólico do Capital” tem diante de suas crises. Ele ao menor sinal destas cria estratégias para reestruturar seus elementos constitutivos, com o objetivo de retomar o curso sempre expansivo de sua acumulação. Observamos que a reação do Capital frente à crise dos anos 1970 configurou-se numa total reestruturação de seu “Sistema Sociometabólico”. No âmbito do trabalho figurou-se na acumulação flexível ou reestruturação produtiva, na economia tomou forma com a mundialização do capital e no Estado com o neoliberalismo. Neste sentido, os traços gerais do capitalismo contemporâneo repercutem em conseqüências no processo de intervenção estatal. No caso particular do Brasil a reestruturação do “Sistema do Capital” nos anos 1980 ocorre num momento em que se buscava implementar uma transição democrática, no sentido da democratização da vida econômica, social e política.

Mas, de fato, como se configurou esta transição democrática em 1980 no Brasil? Em poucas palavras, esta transição configurou-se como uma “revolução passiva” ou “modernização conservadora”. Esta transição de tipo “fraca e negociada” garantiu alguns limitados avanços frente às políticas sociais e direitos sociais com a CFB de 1988. Mas, também manteve traços do nosso conservadorismo político.

Fernandes (1986, p. 11) com o objetivo de mostrar as relações de continuidade que se estabelece entre a ditadura e a “Nova República”, expressa que a “crise da ditadura” em 1980 coloca-nos frente a uma constatação histórica. Ele revela que não somente as revoluções, mas as contra-revoluções são interrompidas. Ou seja, as classes burguesas dominantes dos países periféricos e de transformação capitalista dependente, têm uma incapacidade crônica que nasce destas relações de dependência, para conduzir as revoluções. Assim, quando ameaçadas por problemas sociais que as colocam em questão, implantam uma contra-revolução, como foi o que ocorreu no Brasil em 1964 com a ditadura militar. Contudo, ao sinal de que os problemas não se resolvem, mas se agravam, a burguesia interrompe aquele processo, como aconteceu nos anos 1980 com o processo de

redemocratização da sociedade brasileira. O Movimento das Diretas Já em janeiro de 1984 mostra que a sociedade civil estava num momento de inquietação social, maior do que em 1964. Diante da pressão das classes subalternas os militares saíram numa retaguarda guarnecida, ou seja, numa “contra-revolução interrompida”, esperando encontrar um governo eleito que garantisse uma transição prolongada.

Fernandes (1986) conclui que, da mesma forma que a ditadura (1964) foi um meio de impedir que a revolução nacional e democrática nos anos 1960 interferisse negativamente na eclosão do capitalismo monopolista, ela (a ditadura) também foi interrompida para proveito dos donos do capital.

A luta pela redemocratização que foi travada no final dos anos 1970 e adentrou nos anos 1980, segundo Fernandes (1986, p. 18-19) configurou-se num “[...] pacto conservador, que recapturava a integridade da ‘revolução’, afirmando explícita e enfaticamente a intenção de conduzi-la por sua vocação democrática”. As articulações entre os interesses econômicos, políticos e sociais, permaneceram. Assim, o conjunto militar estabeleceu aliança entre a cúpula política do partido de oposição, liberais, braço civil, capital nacional e internacional no sentido de garantir que o mesmo continuaria por trás da presidência. Esta aliança garantiu que o processo de transição democrática ocorresse sem ousadias e turbulências. A ditadura não foi desmantelada, na verdade ela serviu de guia

[...] a uma democracia *sui generis*, que saíria das entranhas do regime, como sangue do sangue. [...] Não era a vitória da democracia, era uma nova derrota do republicanismo e um conchavo descarado, o qual escorava a ‘transição lenta, gradual e segura’ que fora arquitetada pela ditadura, mas que os militares e os seus aliados se mostraram impotentes para conquistar em uma fase de declínio de sua autoridade e do seu poder (FERNANDES, 1986, p. 19)

A “Nova República” para o autor não rompeu com o passado, remoto ou recente, nem combateu de frente a ditadura, somente contornou-a e prolongou-a. A transição ocorreu de forma equilibrada e sem desestabilização da ordem. O governo sem uma política unificada de democratização da sociedade, do controle do Estado e de participação, seguiu constituindo-se como um conciliador de políticas antagônicas, de interesses do capital nacional e internacional. O Estado preservou-se forte para reproduzir e manter a ordem que as classes dominantes necessitavam.

Assim, Fernandes (1986), afirma que “batizada” de “Nova República”, em 1984, a transferência de poder converteu-se ao final, somente numa troca de nomes. De uma ditadura unificada, tinha-se a sua reprodução fragmentada e compartimentada em pequenas ditaduras.

Coutinho (2000) da mesma forma que Fernandes (1986), afirma que os sujeitos políticos oposicionistas que se empenharam na luta da redemocratização, que pôs fim à ditadura, desenvolveram ações mediante uma transição que se materializou em rupturas parciais e negociadas. Tal transição acabou reproduzindo, de forma atenuada e moderna, alguns traços característicos do processo de revolução passiva. Ou seja, rompeu-se com a ditadura de 1964, mas não com seus moldes autoritários e excludentes. Diante disto, Fernandes (1986) afirma que frente ao pacto conservador, a Nova República não foi nova nem mesmo república.

Coutinho (2000) denota que a nova situação política criada resultou numa “transição fraca”. Nesta perspectiva, o governo Sarney (1985-1989) – primeiro governo civil após a ditadura – manteve um executivo forte para desequilibrar a relação entre o Estado e a sociedade civil, criou mecanismos transformistas com o modo de obter apoio por meio de cooptação e de favores clientelistas, permaneceu com as formas de populismo e tutela militar, manteve inalterado o bloco das classes no poder, conservando intocável o peso político do latifúndio e do grande capital financeiro.

Nogueira (1998) na mesma perspectiva desses autores, afirma que a transição democrática, iniciada na década de 1970 e intensificada com o governo Sarney, ocorre de forma fraca, com a inexistência de grandes rupturas, de reduzida participação popular e despolitização. Enfim, a transição democrática não viabilizou a reforma política, nem a edificação de um regime novo. A manutenção deste tipo de transição fraca, para Coutinho (2000), foi um dos fatores que possibilitaram a vitória do projeto antipopular do governo Collor em 1989, que continuou a acentuar e a reproduzir os elementos do nosso atraso.

Contudo, não podemos deixar de destacar um aspecto importante neste período. Se, por um lado, como afirmam estes autores, triunfou uma transição fraca, por outro lado, contrapunha-se a ela a perspectiva de uma transição forte e de uma efetiva

ruptura com a ditadura militar, com as heranças elitistas e excludentes de nossa história política. Ou seja, não podemos negar os avanços conquistados pelos movimentos sociais e setores progressistas na década de 1980 no Brasil.

Esta perspectiva de uma transição forte emergiu como resultado da luta pela hegemonia travada pelas forças que pressionaram pela abertura a partir de baixo, advindas do novo sindicalismo, das greves do ABC paulista, entre outros setores progressistas da sociedade civil brasileira. Neste contexto assistimos à fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) e a criação da Central única dos trabalhadores (CUT) que objetivava a unificação e centralização das lutas do campo e da cidade. Os anos que compreendem o período de 1974 a 1989 significaram uma nova fase para a organização das classes subalternas. Este foi um período de grandes mobilizações populares, de realização de grandes eventos como o CONCLAT - Congresso Nacional da Classe Trabalhadora - ENCLATS - Encontros Estaduais das Classes trabalhadoras (ABRAMIDES; CABRAL, 1995).

Neste sentido, o processo de transição democrática no Brasil, ocorreu diante de amplos movimentos sociais que se desencadearam perante o “[...] desencanto com o sistema de representação político-partidária, a insatisfação com as políticas estatais e os efeitos da crise econômica na capacidade do Estado manter todos os cidadãos incluídos no mercado de trabalho” (SILVA, 2003, p. 33).

Os movimentos sociais que surgem em resposta à crise econômica e ao regime ditatorial, como características centrais, destacaram-se pelo caráter de massa das mobilizações e greves que reunia desde operários a outros segmentos das classes subalternas. Quanto à natureza das reivindicações, no âmbito econômico expressavam-se contra “[...] a remessa de lucros, contra a ocupação de setores produtivos pelo capital estrangeiro, contra a privatização das estatais” (CARDOSO, 1995, p. 191). No âmbito político-sindical os movimentos se encontravam na defesa pela liberdade, autonomia sindical, direito a greves, ampliação dos espaços de participação da sociedade civil na tomada de decisão etc.

Foram estas novas vitalizações das forças sociais que permitiram introduzir na CFB de 1988, salvo as pressões das forças conservadoras, importantes direitos e

políticas sociais e uma nova concepção de seguridade social, composta pelo tripé das políticas de saúde, assistência social e previdência social. A Assembléia Nacional Constituinte<sup>35</sup>, teve importante papel neste processo. Ela se engajou num amplo movimento de participação política, o que possibilitou a apresentação de propostas de democratização das políticas sociais e dos direitos sociais. Isto é, possibilitou a apresentação de uma nova concepção de proteção social, onde tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos recebessem atenção especial. Foi a partir disto que o governo pressionado pelos movimentos sociais “reconheceu” a dívida social que assolava o país, a fragilidade dos direitos sociais e a se comprometer formalmente a “fazer tudo pelo social” (PEREIRA, 2002b).

Como resultado da luta pela redemocratização da sociedade brasileira e da convocação da Assembléia Nacional Constituinte em 1986, dar-se-á, como apontamos anteriormente, a promulgação da CFB de 1988. Entretanto, a dinâmica conciliadora da transição e sua falta de força para promover rupturas com o legado histórico-estrutural e com seus produtos autoritários, refletiram no texto da Carta Constitucional. O texto da CFB de 1988 foi exaustivamente negociado e ajustado. Ela apresenta avanços inquestionáveis que não podemos negar. Ou seja, a CFB de 1988 trouxe avanços sociais importantes como:

[...] mecanismos de democracia semidireta – como a municipalização, o plebiscito, o referendo e a ação popular, seguidos da construção de um pacto federativo (com a descentralização de responsabilidades da esfera federal para a estadual), bem como de mecanismos de controle democrático - como os Conselhos de Políticas Públicas e de defesa de Direitos, de caráter deliberativo e representação paritário do Estado e da Sociedade na sua composição (PEREIRA, 2002b, p. 149)

A Carta Constitucional promoveu, com os princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, a abertura de novas relações entre Estado e sociedade civil e configurou a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos. Ela também promoveu o surgimento de novos espaços onde os protagonistas sociais, em seus esforços, passaram a participar da formulação de

---

<sup>35</sup> Esta Assembléia Constituinte era composta por associações, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos, comitês, plenárias e fóruns populares, instituições governamentais e privadas (CARDOSO, 1995; RAICHELIS, 2000)

projetos voltados para o atendimento de suas realidades e necessidades sociais. Ou seja, a participação da sociedade civil passou a ser instrumento ativador na formulação e gestão das políticas sociais. Surgiram assim, “[...] mecanismos de transferências de poder do Estado para a sociedade civil” (RAICHELIS, 1998, p. 34), a exemplo, dos Conselhos.

Mas, a CFB firmou-se sem atacar a ordem burguesa, de forma que a dinâmica capitalista pudesse ser dirigida de maneira a diminuir, a níveis toleráveis, a dívida social calculada pelas próprias classes dominantes (MONTAÑO, 2002). Ou seja, o texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia que resultou, de um lado, nos avanços sociais, humanos e políticos, e por outro, na manutenção de fortes traços conservadores. Isto é, esta Carta de direitos trouxe grandes avanços em relação aos direitos sociais, apontando para a construção de um Estado de Bem Estar provedor da universalização dos direitos sociais. Porém, trouxe também muitas contestações por parte de correntes conservadoras e pelos neoliberais, que a chamavam de inviável e inseqüente.

Os resultados das negociações que levaram à elaboração do CFB de 1988 e ditaram o perfil de nossa transição democrática nos permite constatar a presença de diferentes posições assumidas pelos atores sociais no que diz respeito às causas da crise que se instalou no Brasil em final dos anos 1970 e início dos anos 1980.

Em linhas gerais, a crise que marcou o Brasil nestes anos teve duas determinações mais evidentes: a primeira determinação foi de natureza política interna e referiu-se à crise da ditadura que, por sua vez, gerou um amplo e heterogêneo conjunto de forças sociais (RAICHELIS, 1998). Neste contexto, o modelo político de cooptação/representação explicitava seus limites, fazendo emergir do adensamento da sociedade civil às exigências de alterações no padrão de relacionamento Estado/sociedade. A segunda determinação da crise foi de natureza econômica e social e derivou-se do contexto de crise e da reestruturação do Sistema do Capital em escala mundial. Como vimos, o Sistema do Capital impôs aos seus elementos constitutivos uma total reestruturação, sendo que no âmbito do Estado este processo configurou-se na implementação das diretrizes neoliberais e da constituição do Estado “Mínimo” para o social e “Máximo” para o Capital.

Em face desta dupla determinação da crise dos anos 1980 no Brasil, verifica-se a presença de diferentes posições assumidas pelos atores sociais no que diz respeito às causas da crise, aos caminhos para a sua superação e à forma de intervenção estatal no social e no econômico. As posições assumidas demarcaram distintas projeções para o campo ético e político brasileiro. Ou seja, os atores sociais formaram duas principais correntes ideológicas que apontaram para a defesa de diferentes projetos políticos no âmbito da sociedade e do Estado, que até hoje disputam entre si a hegemonia na definição dos princípios orientadores da vida social, econômica e política no Brasil.

Neste sentido, estes atores sociais se organizaram em dois grandes grupos. O grupo dos progressistas e o grupo dos conservadores. Associados, respectivamente às matrizes acima citadas, ambos convergiam na certeza de que o país vivia uma crise e divergiam no que diz respeito às definições das causas e os caminhos para a superação desta crise (TATAGIBA, 2003).

Os setores progressistas, ou da esquerda, explicavam que a crise dos anos 1980 situava-se na natureza da relação deste Estado com os grupos sociais. Assim, recusavam o Estado como uma entidade separada e acima da sociedade. Noutras palavras, eles impugnavam o caráter excludente do Estado e a natureza autoritária das relações sociais em que se fundava, principalmente, a existência da garantia que nele encontravam as frações das classes economicamente dominantes de que sua voz seria sempre ouvida e seus privilégios respeitados (CRUZ, apud TATAGIBA, 2003). Deste modo, o problema da crise era de caráter ético e político, logo a sua superação estava na reconstrução da relação entre Estado e sociedade, sobre bases mais democráticas propiciando as condições para o exercício da cidadania e da justiça social (TATAGIBA, 2003). Eles propunham a reconstrução da esfera pública e a desprivatização do Estado. Estas propostas, em seu conjunto, projetavam para a sociedade e o Estado os princípios da democratização da vida social, política e econômica.

Os setores conservadores, numa visão oposta aos progressistas, afirmavam que a causa da crise era de ordem econômica, logo a sua superação estava num “enxugamento” do Estado e num suposto retorno ao mercado. Noutras palavras,



tratava-se de construir um novo modelo de desenvolvimento que resultasse em maior liberdade aos agentes econômicos (TATAGIBA, 2003). Estas propostas, em seu conjunto, projetavam para o campo ético e político brasileiro os princípios e diretrizes neoliberais, principalmente as matrizes da liberalização/modernização da economia e a redução do Estado no âmbito social.

Ao acompanharmos o desenrolar da disputa pela hegemonia entre estes grupos com suas distintas projeções para o campo ético e político brasileiro, observa-se que não podemos falar de uma direção única neste contexto histórico no Brasil. Ao contrário, frente aos demarcadores distintos destes dois grupos – conservadores e progressistas – só podemos falar da tendência que, em determinado momento, colocou-se como hegemônica. Assim, entre os anos 1980 e início dos 1990 os setores progressistas, que almejavam o projeto político democrático no campo da sociedade e do Estado, ganharam maior visibilidade. Os fatos que confirmam esta constatação são: o adensamento da sociedade civil organizada em amplos movimentos sociais, a promulgação da CFB de 1988 e a conquista de avanços no campo das políticas sociais e da participação popular, o Movimento pela Ética na Política que culminou com o *impeachment* de Collor que se mostrou corrupto e o autoritário (TATAGIBA, 2003).

No entanto, a visibilidade deste grupo teve vida curta. Já no governo Collor podia-se verificar a bandeira da implantação dos ideários do grupo conservador sob a égide do neoliberalismo. Assim, nos dias atuais verificamos a hegemonia das projeções do neoliberais em detrimento daquelas projeções de uma sociedade e um Estado democrático (TATAGIBA, 2003).

Vimos que, a partir dos anos 1980, o Brasil vivenciou um processo de democratização política, “superando” - em vias de “uma transição democrática fraca” - o regime da ditadura militar de 1964. A dominação burguesa fora arranhada pelo processo de redemocratização da sociedade brasileira, principalmente, quando o pleito eleitoral de 1989 evidenciou a quase vitória de um candidato emergente da classe trabalhadora.

Contudo, a partir deste período, o Brasil também vivenciou uma profunda crise econômica, que se expressou no baixo crescimento econômico, aumento da recessão, desemprego e da inflação, agravada pela subordinação às exigências do mercado financeiro internacional. Diante disto, o Brasil na década de 1990 também adentrou num processo marcado por uma nova ofensiva desta burguesia que se colocava o propósito de adaptar-se às requisições do capitalismo mundial, que mais uma vez se fez de forma dependente e periférica (BEHRING, 2003) ou na condição tardo-burguesa periférica (NETTO, 2004a). O exercício que se segue a partir de agora é a identificação dos fatores que convergiram para a hegemonia do projeto neoliberal no âmbito do Estado.

Em todo o mundo, a década de 1970 foi marcada por uma crise do domínio do capital e pelo desmonte do Estado Fordista/Keynesiano e todas as articulações que fundamentava este Estado, tanto nos países centrais como nos países periféricos. A crise alcançou o Estado, com a ideologia e o discurso de reforma<sup>36</sup>, como uma alternativa capaz de liberar o capital para uma nova etapa de crescimento (SILVA, 2003).

No caso dos países periféricos, como o Brasil, a reforma do Estado foi marcada pela imposição de programas de ajustes, impulsionada pelas agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que são propagadoras e implementadoras do receituário neoliberal (CARCANHOLO, M. 1998). Segundo Carcanholo M. (1998), o Brasil, no bojo de crescimento de sua dívida externa, foi aconselhado por estas agências a realizar uma rigorosa disciplina fiscal, privatizações, redução dos gastos públicos, reformas, liberalização comercial, desregulação da economia e flexibilização das relações de trabalho, entre outras diretrizes, que estão contidas nos conselhos advindos do Consenso de Washington.

---

<sup>36</sup> Este discurso da reforma do Estado para como expressam Nogueira (1998) e Behring (2003), está ligado a um projeto desvinculado de conteúdo progressista, bem como, destituído de qualquer vínculo com a proposta de reforma da esquerda, que apresenta uma perspectiva de totalidade dos homens. A reforma do Estado, neste sentido toma no Brasil, segundo Behring (2003), o rumo de uma “contra-reforma do Estado”, que está ligada ao reformismo neoliberal e como parte estratégica de reestruturação do capital via reestruturação do Estado.

Por extensão destes aconselhamentos, que mais foram imposições ao Estado brasileiro, abriu-se um ciclo reformador voltado para a dimensão fiscal, financeira e patrimonialista de seu aparelho, combinando-se com uma desvalorização política. Para Nogueira (2005), este reformismo, que buscou sintonizar as economias nacionais, o Estado e a sociedade com a globalização econômica, não passou de uma reforma de tipo passivo, mais adaptativo do que criativo.

Nesta mesma perspectiva, Behring (2003) expressa que o Estado brasileiro passou por um processo de refuncionalização no sentido de adaptar-se aos fluxos do capitalismo mundial. Assim, ao fazer interlocução com vários autores (Aloísio Teixeira, Francisco de Oliveira, Juarez Guimarães, Maria da Conceição Tavares etc). a autora indica que durante os anos 1990, estivemos em meio a transformações que reeditaram elementos do drama crônico de Fernandes ou do mito fundador de Chauí, ou seja, características recorrentes do nosso processo de modernização conservadora ou revolução passiva. Mas não só. A autora qualifica as transformações em curso no Estado brasileiro como “contra-reforma do Estado”.

Esta reforma do Estado calcada nos anos 1990, segundo Behring (2003, p. 198), “[...] é uma estratégia de inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha política, econômica e não um caminho natural diante dos imperativos econômicos”. Para ela, esta escolha ocorre bem ao estilo das classes dominantes, daqueles setores conservadores antes citados, com a diferença de que ela implica numa forte destruição dos avanços, embora limitados, dos processos de modernização conservadora, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho.

Nestes moldes, apreende-se que a nossa adaptação à dinâmica do capitalismo contemporâneo foi destrutiva das possibilidades de autonomia de um país que deu “saltos para frente” pela via dos processos de revolução passiva ou modernização conservadora. Também foi destrutiva dos ideais dos setores progressistas da sociedade brasileira. O contexto atual mostra um Estado que vem “dando saltos para trás” pela via da “contra reforma do Estado”, que se compõe de “[...] um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da

população brasileira, e que são também antinacionais e antidemocráticas” (BEHRING, 2003, p. 281).

A citação, a seguir, expressa estas mudanças que permitem à autora classificar a década de 1990 no Brasil como a “segunda década perdida”.

Nesses anos tivemos [...] a destruição ou desnacionalização de parcela do parque industrial, especialmente o setor produtor de meios de produção, abriu-se mão da produção de tecnologia e patentes autóctones ao passo em que foi descaracterizada a universidade brasileira; o Brasil foi transformado, conscientemente, em plataforma de montagem de produtos transnacionais, que passaram a importar componentes, desarticulou-se a possibilidade de um Estado estruturante, seja com investimentos produtivos, agora ao sabor do capital estrangeiro; obstaculizou-se a possibilidade de um padrão universalizado de proteção social com o focalismo e as privatizações; desempregou-se em massa, com imensos impactos para a sociabilidade, a exemplo da violência endêmica e/ou expansão do narcotráfico e outras formas de crime organizado (BEHRING, 2003, p. 285).

A reestruturação imposta ao Estado brasileiro, embora tenha encontrado espaço propício no governo Collor, ganhou caminho definitivo de entrada no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso em 1995 com o Plano Diretor de Reforma do Estado advinda do ex-Ministro Luis Carlos Bresser Pereira – MARE Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Desta forma, compreendendo que um estudo detalhado desse Plano foi realizado por Andrews e Kouzmin (1998), Montaño (2002), Silva (2003) e Behring (2003) entre outros autores, partiremos de suas conclusões para apontar seus principais propósitos.

O Plano Diretor foi formulado por expoentes dos setores conservadores supracitados que traziam consigo o discurso de que o modelo de Estado das últimas décadas era o agente responsável pela emergência da crise, logo a solução para a saída dessa crise estava na “reconstrução do Estado”. Os setores conservadores e neoliberais explicavam a crise contemporânea como sendo uma crise “no” e “do” Estado. Assim, expressam uma visão unilateral, monocausal, metodologicamente incorreta e empobrecedora da crise capitalista contemporânea. A crise dos nossos tempos é uma crise estrutural do “Sistema do Capital”. Assim, a reforma do Estado proposta neste Plano Diretor não passou de uma refuncionalização do Estado que

correspondesse às mesmas estratégias de transformações impostas pelo “Sistema do Capital” ao trabalho e a economia.

Com o intuito de tornar o argumento da reconstrução do Estado mais palatável e convincente, os idealizadores do Plano Diretor usavam do discurso de que o Estado burocrático, ineficiente e corrupto frente à inoperância da Constituição Federal Brasileira de 1988 era o culpado pela crise. Assim, para justificar a reforma do Estado utilizava-se de supostas preocupações com a proteção social, “[...] com o melhor atender as necessidades da população, desenvolvendo e estimulando a participação democrática [...], o controle social [...] e a cidadania” (MONTAÑO, 2002, p. 42).

Outro aspecto deste Plano refere-se ao programa de privatizações que perpassa pela mesma lógica indutiva do discurso do ajuste estrutural para pagamento da dívida externa e interna. Entretanto, o que se escondia por traz deste programa era a “[...] total entrega do patrimônio público ao capital estrangeiro, a desnacionalização do parque industrial nacional, o não pagamento das dívidas externas” (BEHRING, 2003).

Um terceiro aspecto exposto por Behring (2003) quanto ao conteúdo do Plano era a proposta de separação entre a esfera que formulava e a esfera que executava as políticas. No Plano Diretor de Reforma do Estado o núcleo de formulação das políticas seria de responsabilidade do Estado enquanto as agências autônomas, ONGs e o terceiro setor ficariam responsáveis pela execução destas políticas. Assim, o discurso da reforma, visivelmente articulada à política econômica e à reestruturação do “Sistema do Capital” em âmbito mundial, desenvolveu propostas de privatização e desresponsabilização do Estado em setores determinados, principalmente, naqueles vinculados às políticas sociais.

Por fim, o último aspecto, destacado por Behring (2003) na reforma do Estado proposta pelos setores conservadores neoliberais, refere-se ao Programa de publicização. Nele a produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado seria realizada pela via do estabelecimento de parcerias com as chamadas organizações públicas não estatais e demais organizações sociais. Nos serviços

exclusivos do Estado, transformar-se-iam as autarquias em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão, prevendo-se mecanismos de controle social, sem, no entanto, explicitar quais seriam. Essa preocupação com o controle social ignorava os Conselhos paritários previstos na CFB. O caminho dessa publicização, consistia em

[...] assegurar o caráter público, mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 27)

Neste sentido, Montaño (2002) nos chama a atenção para o argumento da autonomia administrativa contida nesta proposta de publicização que nada mais é do que um ataque ao controle social “democrático” instituído na CFB de 1998, com o intuito de criar uma autonomia livre da submissão deste controle. Assim, relata o autor que

[...] a gestão e a prestação de serviços sociais e assistenciais, a partir do processo de privatização e descentralização (publicização) se autonomizariam dos controles e mecanismos democráticos existentes no âmbito estatal: contratos temporários, inexistência de concursos públicos abertos e obrigatórios [...], inexistência de licitações públicas, inexistência de controles sociais sobre os gastos e recursos, garantia dos serviços [...] (MONTAÑO, 2002, p. 46).

Nesta perspectiva Behring (2003), assinala que este programa de publicização se expressava na criação das agências executivas e das organizações sociais, e na regulamentação do Terceiro Setor, em que se estabeleceriam termos de parcerias com as ONGs e instituições filantrópicas para a implementação das políticas sociais. Este Programa de Publicização se concentrou na descentralização, ou como preferimos denominar “desconcentração” ou “descentralização destrutiva”. Nesta, o Estado com o discurso da parceria com as organizações sociais, (definidas no Plano Diretor de Reforma do Estado são entidades de caráter público, mas de direitos privados) passou a desresponsabilizar-se de suas funções diante das respostas à questão social. Na verdade, diz Montaño (2002, p. 47-48)

[...] a verdadeira motivação desta (contra-)reforma e no que se refere a chamada publicização é [...] a diminuição dos custos destas atividades sociais [...] desonerando o capital [...] e retira destas atividades do âmbito

democrático-estatal e da regência conforme o direito público, e sua transferência para o âmbito e direitos privados.

Em outros termos, o processo de reformulação das políticas sociais, proposto pela agenda de reformas neoliberal via a descentralização, focalização e privatização<sup>37</sup>, numa perspectiva crítica, ressaltou a tendência à precarização, descontinuidade e assistencialização ou “neobeneficência” das políticas sociais (DRAIBE, 1993).

Neste sentido, não restam dúvidas de que diante da “reconstrução do Estado” proposta no Plano Diretor o resultado foi a configuração de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital por meio das privatizações, da terceirização da transferência de serviços públicos para o terceiro setor<sup>38</sup>.

Deste modo, a “Nova República” que se constituiu após a transição democrática (de tipo fraca) é resultado da combinação de pressões populares “de baixo” e de operações transformistas “pelo alto” (BEHRING, 2003). Assim, se por um lado, na década de 1980 o Brasil viveu o fim da ditadura e a possibilidade de uma transição de tipo democrática, visando à igualdade social, política e econômica, por outro, o mundo viveu mais uma crise global, que repercutiu negativamente no cenário brasileiro e nesta possibilidade de transição.

Em face deste cenário nacional observa-se a presença de diferentes posições assumidas pelos atores sociais no que diz respeito às causas da crise e aos caminhos para a sua superação. As posições assumidas demarcaram distintas projeções para o campo ético e político brasileiro. Entre elas citamos as projeções de sociedade almejadas pelos setores progressistas democráticos e pelos setores conservadores e neoliberais.

---

<sup>37</sup> A descentralização na perspectiva neoliberal é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão; a focalização, “significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência”; e a privatização ou desestatização, aqui entendida como o “deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo e/ou para o setor privado não lucrativo” (TATAGIBA, 2003).

<sup>38</sup> Segundo Montaño (2002) o terceiro setor desenvolve “[...] um papel ideológico claramente funcional aos interesses do capital no processo de reestruturação neoliberal promovendo a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais e assistenciais universais, não contratualistas e de qualidade, desenvolvida pelo Estado e financiada num sistema de solidariedade universal compulsória” (MONTAÑO, 2002, p. 19).

Para efeito deste trabalho é importante ressaltar que as projeções de sociedade almeçadas por ambos os setores traziam consigo o consenso em torno da importância da participação da sociedade na construção e implementação das políticas públicas. Tatagiba (2003) ao nos chamar a atenção para este fato, nos possibilita também apreender que além de ressaltarem a relevância da participação da sociedade civil, os setores progressistas democráticos e os setores conservadores e neoliberais também dão importante destaque à questão da descentralização, publicização, controle social e democracia. Seguiremos nossos estudos no intuito de desvendar os diferentes significados projetados a estas categorias, que não verdade são inteiramente opostos.

## 2.2 OS DIFERENTES SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PUBLICIZAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DE 1980

Em linhas gerais, vimos que a crise que marcou o Brasil resultou na configuração de duas principais forças políticas. Vimos também que estas forças políticas antagônicas engendraram-se no mesmo período histórico. Assim, no decorrer das décadas de 1980 e 1990 os setores progressistas democráticos, ganharam maior visibilidade no cenário nacional. No entanto, estes setores, que apontavam para a expansão do processo de “socialização” do Estado, foram sufocados em 1990 pelos setores conservadores e neoliberais que apostavam na desregulamentação e no equilíbrio fiscal como condições necessárias para a eficiência e eficácia das políticas e do Estado (TATAGIBA, 2003).

Assim, Tatagiba (2003) nos leva à compreensão de que no esteio destas forças sociais e suas projeções do campo ético e político brasileiro, dois importantes modelos de gestão e intervenção estatal foram ganhando contornos mais definidos. Ela os define como: o “modelo de gestão democrático-popular” e o “modelo de gestão gerencial”. Eles apresentam grandes divergências em suas formas, conteúdos e matrizes explicativas da crise, porém trazem consigo um ponto convergente, que se define no consenso em torno da participação da sociedade na construção, implementação, execução e fiscalização das políticas sociais e públicas. Mas é também em torno da questão da participação da sociedade civil que se



registram suas maiores divergências na medida em que revelam significados diferentes. Ou seja, a forma de participação da sociedade civil e o próprio conceito de sociedade civil têm sido termos utilizados no âmbito da agenda dos conservadores e neoliberais de forma distinta dos termos usados pelos setores progressistas e democráticos.

Realizada a afirmação, cabe-nos então a tarefa de informar as diferenças de ótica quanto à participação da sociedade civil desenhada no modelo de gestão democrático-popular e no modelo gerencial. Ao analisar as propostas destes dois modelos a partir de Tatagiba (2003), observamos que a discussão da participação da sociedade civil se fazia também acompanhar pela proposta da descentralização e da publicização.

Para compreender o sentido da participação calcado no modelo de “gestão gerencial” é preciso antes apreender as propostas de publicização e descentralização que compõem a “contra-reforma do Estado”.

Em suma, como anotamos antes, o programa de publicização se expressa na criação das agências executivas e das organizações sociais, na regulamentação do terceiro setor, ONGs e instituições filantrópicas com as quais o Estado estabelece termos de parcerias para a implementação e execução das políticas sociais (MONTAÑO, 2002). Este programa de publicização pauta-se no processo de descentralização ensejado pelas diretrizes neoliberais. Este processo como preferimos denominar de “descentralização destrutiva” (SOARES, 2002) significa a efetivação dessas parcerias do Estado com as organizações sociais com vistas a reduzir seu papel e responsabilidade diante do enfrentamento da questão social. Em outros termos, a descentralização passa a associar-se à “idéia de entrega de pedaços do Estado para particulares” pela via da terceirização, privatização e publicização (NOGUEIRA, 2005, p. 57). Ela caracteriza-se mais como um processo de “centrigugação” (o que é o mesmo que desconcentração), com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e reduzir os custos no âmbito social.

Deste modo, o modelo de gestão gerencial, que se constatou hegemônico a partir de 1990, deu início ao processo de privatização das políticas sociais e públicas. Neste

processo, a principal inovação refere-se à participação dos setores privados lucrativos e não-lucrativos na produção e distribuição de bens e serviços públicos, a partir da distinção entre as agências que realizam atividades exclusivas do Estado e agências que realizam atividades não-exclusivas, como é o caso das ONGs, terceiro setor, entidades filantrópicas etc (TATAGIBA, 2003).

Assim, este modelo de gestão utiliza-se da participação da sociedade civil como condição para a eficácia dos programas e projetos. Em verdade esta participação assume posição estratégica. Ela se coloca como fundamental para a cooperação, mobilização de recursos humanos e materiais, redução dos custos, otimização dos esforços e controle da aplicação e distribuição das verbas públicas (TATAGIBA, 2003). Esta participação da sociedade civil é denominada por Tatagiba (2003) de “participação gerencial”.

Em suma, a participação gerencial chama a sociedade a compartilhar as responsabilidades pelas questões sociais e na execução das políticas sociais. O debate sobre o voluntariado, a solidariedade são fortes exemplos disso. A sociedade civil não é convidada a compartilhar a decisão acerca das prioridades políticas sociais e públicas. Neste sentido, a proposta de participação neste modelo de gestão neoliberal, “[...] reaparece como uma alternativa de resgate da *sociedade civil*, em uma relação de co-responsabilidade e de divisão de tarefas com o Estado para a resolução das crises econômica e social” (SILVA, 2003, p. 109-110, grifo do autor). Isto, em outros termos, quer dizer que a participação da sociedade civil está circunscrita ao nível de execução.

Observa-se a partir disto, que nos tempos de hegemonia neoliberal, a sociedade civil vem sendo reduzida ao “recurso gerencial”. Nesta nova qualificação, “[...] os movimentos sociais devem trocar um posicionamento mais combativo e emancipatório, por uma busca de espaços alternativos, de [parceria entre Estado e sociedade civil]” (NOGUEIRA, 2005, p. 58). No discurso neoliberal a sociedade civil passa a ser apreendida como uma organização sem capacidade de interferir coletivamente nos espaços de decisões políticas. Ou seja, como uma organização subalternizada, domesticada, cooperativa e parceira.

Esta apreensão da sociedade civil põe em terra todo o ativismo democrático da sociedade civil brasileira nos anos 1970/1980. Na cena histórica brasileira, a sociedade civil, apesar da repressão e da freqüente exclusão dos processos decisórios, nada apresenta de “gelatinosa, frágil e incapacitada” para a vida política. A sociedade civil teve importante participação na derrota de Goulart em 1964, na crise da ditadura mostrou sua força e capacidade de organização via movimentos operários, sindicais etc. Na transição democrática a sociedade civil e o fortalecimento de suas agências, constituíram-se em setores importantes na luta para romper com as restrições políticas da ditadura (NETTO, 2004a; COUTINHO, 2003).

Assim, foi no contexto de transição democrática e nos anos que se seguiram que os setores progressistas democráticos construíram o modelo de intervenção estatal e “gestão democrático-popular” com fim democrático alternativo e contrário aos setores conservadores que emergiam em cena. Pode-se afirmar que às idéias e práticas contidas neste modelo de gestão são frutos da confluência das ações de movimentos sociais e dos setores de esquerdas e progressistas (TATAGIBA, 2003).

Deste modo, a sociedade civil é apreendida como “[...] um espaço dedicado a promover a articulação e a unificação de interesses, a politizar ações e consciências e a superar tendências corporativas (NOGUEIRA, 2003, p. 223)”<sup>39</sup>. Este modelo de gestão tem na ampliação da participação da sociedade civil sua maior estratégia. O viés de alcance desta participação tem passagem obrigatória pela descentralização político-administrativa associada à participação popular.

A descentralização político-administrativa não pode ser confundida com a proposta de descentralização contida no modelo gerencial. A descentralização político-administrativa é um processo mais amplo e envolve a defesa da estadualização, municipalização que significa o deslocamento de poder da União, para estados e

---

<sup>39</sup> Ressaltamos que a sociedade civil não é homogênea. Ela é heterogênea, pois congrega valores diversos e contraditórios que estão presentes na sociedade e no espaço social onde se trava a luta por hegemonia. Ela é formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, organizações profissionais, organização material da cultura. DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org) **Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

municípios, e o deslocamento de poder do Estado para a sociedade civil organizada por meio dos Conselhos, Conferências, Fóruns, audiências, OP etc. Assim, seus princípios são: a flexibilidade, que implica considerar as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais, que fazem com que os governos, nos níveis estadual e municipal, tenham distintas capacidades de resposta às demandas que se lhe apresentam; a publicização que significa tornar público, tornar o recurso e a coisa pública mais transparentes, capaz de ser conhecida e entendida por todos; o controle social “democrático”, como premissa básica da descentralização, que deve criar mecanismos políticos institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante, etc (JOVCHELOVITCH, 1998; STEIN, 1999; DAGNINO; ALVERA; PANFICHI, 2006).

Assim, a participação ligada a este processo de descentralização rompe com a idéia da participação gerencial de distanciamento entre a esfera em que as decisões são tomadas e os locais onde ocorre a participação da população. A participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão tem como finalidade a democratização das informações, acesso aos bens e serviços públicos, resgate da autonomia e da identidade local. Assim, na participação desenhada pelos setores progressistas democráticos “[...] a articulação Estado/sociedade tem como base a exposição dos conflitos e a negociação das diferenças centrada na disputa democrática entre atores sociais com interesses e visões conflitantes” (TATAGIBA, 2003, p. 65).

Estas propostas de participação democrática, descentralização e publicização ganharam formatação legal com a Constituição de 1988. A nosso ver, a formatação destas propostas e da CFB de 1988 só foi possível graças às mobilizações sociais daqueles setores progressistas democráticos que uniram forças e formaram as demandas por ampliação do controle social “democrático” da sociedade civil sobre as ações do Estado e nos momentos de decisão acerca das políticas sociais e públicas.

Deste modo, o princípio da participação inscrito na Constituição de 1988 marca, legalmente, pela primeira vez no Brasil, a inclusão das classes subalternas nos processos de tomada de decisão das políticas sociais e públicas. A participação,

nestes moldes, passa a ser concebida também como a intervenção planejada da sociedade civil organizada ao longo de todo o circuito da formulação, aprovação, implementação e fiscalização das ações do Estado. Noutras palavras, a participação aparece como um instrumento capaz de imprimir uma nova lógica na gestão pública, sustentada pela democracia, transparência e controle social “democrático” da sociedade civil sobre as ações públicas.

No bojo desse processo, instituíram-se diversos mecanismos de participação democrática, tais como os Conselhos, Orçamentos Participativos - OP, Audiências Públicas, Fóruns, Conferências etc. Os Conselhos como um destes mecanismos emergem como “*lócus*” potencialmente de participação da sociedade civil. Eles despontam no cenário político brasileiro trazendo como ideal a colaboração no avanço da democratização da sociedade e na realização de alterações na forma de planejamento e execução das políticas sociais no Brasil.

O cenário político inaugurado pela Constituição promoveu estes mecanismos de participação e controle social da sociedade civil sobre as ações públicas. De fato ela colocou diversos desafios ao Estado, em suas três esferas, principalmente, no que se refere à ruptura com a sua tradição centralizadora, autoritária, clientelista e excludente de direção política e social. Ou seja, os Conselhos são resultado da ampla luta travada pelos setores progressistas democráticos com os setores conservadores na década de 1980. Eles nascem no berço dos princípios progressistas, pautados na participação democrática, na descentralização político-administrativa e na publicização contidas no modelo de gestão democrático-popular.

Frente a este cenário é que chamamos a atenção para o momento em que os Conselhos foram criados.

Ao longo deste trabalho, vimos que o processo de reestruturação do “Sistema do Capital”, pressionou o grande capital e os Estados Nacionais a se adequarem aos processos de acumulação flexível, mundialização do capital e refuncionalização do Estado. Frente a nossa formação social e histórica compreendemos que o Brasil esteve desde a Colônia até a transição democrática, envolvido num conservadorismo político na condução dos processos decisórios e do

patrimonialismo (BEHRING, 2003). Estes elementos levaram o Brasil, no decorrer de sua formação histórica, a desenvolver processos de modernização conservadora ou de revolução passiva e “pelo alto”, o que caracterizou nossa entrada no sistema capitalista de forma periférica e dependente.

Behring (2003) e outros autores nos levaram a entender que, apesar do Brasil reviver alguns dos elementos de sua formação histórica como o conservadorismo político na condução dos processos decisórios e do patrimonialismo, a inserção do país no capitalismo contemporâneo, ocorreu e ocorre com um agravante a mais. O Brasil continua inserido de maneira dependente e periférica no capitalismo, mas diferente do processo de modernização conservadora, o que ocorre no Brasil é uma verdadeira “contra-reforma do Estado”. Esta “contra-reforma do Estado” significou um “salto para trás”, pois não se avançou em autonomia do país e destruiu as conquistas sociais, políticas e trabalhistas históricas. Ela aprofundou as características de nossa formação social e histórica, ou seja, reeditou o “mito fundador da brasilidade” e o “drama crônico do Brasil”, que se caracterizam, pela não inclusão da sociedade civil nos processos decisórios e ditou diretrizes de desmonte do aparelho estatal, constituindo um “Estado Mínimo” para o social e “Máximo” para o capital.

Deste modo, chegamos à conclusão de que os Conselhos são institucionalizados e implementados, no contexto de reedição dos mitos e dramas nacionais, somados a um contexto de “transição democrática fraca” e de “contra-reforma do Estado”. Apesar de trazerem consigo a possibilidade de participação da sociedade civil e de um novo direcionamento das ações estatais, é fácil prever que esse sentido dado à participação na formulação e no controle social “democrático” das políticas públicas tendem a ser fortemente contestados pelos setores neoliberais e seus ideários de participação e descentralização.

De outro modo, os Conselhos não estão imunes às contradições e ambigüidades. É exatamente por terem sido institucionalizados num contexto de fortes disputas no campo ético e político brasileiro, que os Conselhos, mesmo carregados de princípios democráticos, são amplamente atravessados e influenciados pelos sentidos da descentralização, publicização e participação gerencial.

A partir de agora buscaremos trabalhar de forma mais aprofundada o processo de criação dos Conselhos. Deste modo, também trabalharemos os sentidos tomados pelo controle social e democracia no Brasil a partir da década de 1980. Tomaremos como ponto de referência a disputa no campo ético e político que vislumbrou em dois grandes grupos políticos (progressistas democráticos e conservadores e neoliberais) cada qual com seu modelo de gestão no âmbito do Estado e das políticas sociais e públicas. O intuito é responder questões como: os Conselhos foram pensados com base em que controle social e em que democracia? Qual a realidade concreta destes espaços no atual contexto de hegemonia neoliberal e seu modelo de gestão e participação gerencial? Partiremos na resposta destas perguntas tendo como campo de pesquisa os Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do estado Espírito Santo. Posto o desafio, passemos a ele.

### 2.3 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS: EMERGÊNCIA E CONCEPÇÃO

Ressaltamos anteriormente que a conjuntura da crise econômica, social e política dos anos 1980, no Brasil, resultou na formulação de distintas projeções no campo ético e político brasileiro, bem como em modelos diferentes de intervenção e gestão do Estado. De um lado, apresentavam-se os grupos progressistas que amplamente articulados aos novos movimentos populares e sindicais colocavam-se na defesa de uma sociedade democrática e participativa, constituição de um Estado amplo e forte, reconstrução da esfera pública e da relação entre Estado e sociedade sobre bases mais democráticas. De outro lado, colocavam-se os grupos conservadores e neoliberais que colocavam a culpa da crise no Estado. Isto é, a crise era vista por eles como uma crise “no” e “do” Estado (BEHRING, 2003).

Este cenário marcou o debate e a formulação da CFB de 1988 e a construção de espaços plurais de representação de atores coletivos, entre eles, os Conselhos. Assim, a institucionalização dos Conselhos não pode ser pensada de forma desvinculada dos movimentos sociais.

O Brasil dos anos 1980 advinha de longos anos ou séculos de história marcada pelo autoritarismo e clientelismo. A década de 1960 até os anos 1980 marcam a sociedade brasileira de pura repressão, arbítrio, exclusão da sociedade civil dos momentos de decisão política. Este cenário ganhou um novo legado com as lutas e movimentos sociais que desabrocham nos anos 1980 (PAOLLI; TELLES, 2000).

Na década de 1980 os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos (a exemplo dos sindicatos dos metalúrgicos em 1979) se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária ganharam formas via reivindicações de direitos. Os movimentos sociais em suas várias expressões projetaram-se no cenário político brasileiro e foram protagonistas de inúmeras conquistas no campo político e social (PAOLLI; TELLES, 2000).

Os movimentos sociais constituíram, no campo conflituoso e contraditório da vida social, várias arenas públicas onde os conflitos ganhavam visibilidade. Segundo Paolli e Telles (2000) a presença destes atores sociais coletivos na cena política nacional teve um efeito desestabilizador sobre as “hierarquias simbólicas” que nos anos de ditadura os mantiveram em lugares subalternizados e cheios de discriminações e exclusões. Este efeito subversivo sobre a elite política da ditadura deu-se pelas intensas reivindicações dos movimentos sociais pela justiça, igualdade, participação e ainda pela exigência de serem reconhecidos como sujeitos capazes de interlocuções no campo político.

Noutras palavras, a dinâmica associativa e organizativa dos movimentos sociais foi se ampliando e diversificando-se trazendo para o debate político uma gama de temas, como gênero, etnia, raça, ecologia etc. Este leque de temas compôs uma agenda pública de debates que culminou com a projeção para a esfera política de versões ampliadas de cidadania e de direitos que, em síntese, incorporavam as exigências de justiça e igualdade (TELLES, 1994).

A luta destes movimentos sociais estava inteiramente ligada a um esforço de garantir constitucionalmente estas concepções ampliadas de direito e de cidadania, mas traziam consigo também outra importante reivindicação que era o direito de



participar nos processos de elaboração das políticas sociais que atenderiam à exigência de acesso universal às mesmas (PAOLLI; TELLES, 2000).

O resultado destas incessantes reivindicações dos movimentos sociais e dos setores progressistas foi a promulgação da CFB de 1988. Esta Carta, em que pese o seu cariz conservador e as promessas não cumpridas, é um marco relevante para a democracia no Brasil e para os movimentos sociais, pois ela incorpora uma agenda universalista de direitos e de proteção social, bem como a garantia da participação da sociedade civil na gestão partilhada e negociada da coisa pública (TELLES, 1994).

Assim, a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão das políticas sociais institucionalizou-se como instrumento legal e jurídico. Para a efetivação desta participação a CFB de 1988 garantiu a constituição de espaços públicos como os Conselhos, Fóruns, OPs etc (TELLES, 1994). Esta participação, nos processos decisórios acerca das políticas sociais, ampliou seu antigo conceito vinculado ao voto e à “democracia representativa elitista”.

Deste modo, a Carta Constitucional definiu novos espaços para a ampliação da participação da sociedade civil nos momentos de definição quanto à formulação das políticas sociais e à prioridade na distribuição de recursos. Ela estabelece mecanismos de participação e interlocução política de diversos tipos (PAOLLI; TELLES, 2000). Estes novos mecanismos, que foram construídos na interface entre a sociedade civil e o Estado, tornam a gestão pública permeável a demandas e interesses emergentes da sociedade civil. Isto, de fato promove a retirada do monopólio do Estado quanto às definições da agenda de prioridades e problemas sociais a serem tratados (TELLES, 1994).

A constituição destes espaços públicos de participação e representação teve o efeito de tornar público e explicitar a dimensão conflitiva da vida social. Diante da variedade destes espaços públicos, as experiências dos Conselhos revestem-se de características particulares, posto que são espaços permanentes e sistemáticos (GOMES, 2000).

Em síntese, os Conselhos são compostos por representantes do poder público e por representantes dos diferentes segmentos da sociedade civil, para colaborar no controle social “democrático” das políticas sociais. Contudo, a experiência dos Conselhos não é nova, conforme podemos verificar em Gohn (2003b), Raichelis (1998) e Bravo e Souza (2002). Estes autores expressam que os Conselhos existem desde as origens dos Clãs, passando por Portugal do século XII e XV, pelo Brasil Colônia, bem como pelas experiências que ficaram famosas na história, quais sejam: a comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos de fábricas (conselhos operários de Turin), na Alemanha os conselhos de 1920, os conselhos da antiga Iugoslávia em 1950, e os conselhos na democracia ocidental norte-americana<sup>40</sup>.

No Brasil, as referências aos Conselhos já eram feitas às práticas operárias do início do século passado, com forte inspiração do anarquismo autogestionário e com as comissões de fábrica estimulada pelas oposições sindicais entre 1970/1980. Entretanto, é com o crescimento dos movimentos sociais, nestes anos e a complexa dinâmica com o Estado na transição democrática, que a temática dos Conselhos vem à tona, com mais veemência. Gohn (2003b) diferencia três tipos de conselhos no cenário brasileiro do século XX, são eles: **os conselhos comunitários** criados em 1970, pelo poder público executivo, com o objetivo de mediar suas relações com os movimentos sociais e organizações populares; **os conselhos populares** em 1970 criados pelos movimentos populares em sua relação com o poder público; e **os conselhos institucionalizados** com possibilidades de participação na gestão dos negócios públicos, criados via leis originados do poder legislativo.

---

<sup>40</sup> Gohn (2003b) faz um estudo sobre cada uma destas experiências. A Comuna de Paris foi um governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871. É considerada como a primeira experiência de autogestão operária por meio dos conselhos populares. Inaugurou a autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários e a possibilidade da participação direta da população na gestão da cidade e na gestão pública estatal. Os conselhos operários e os conselhos de fábricas surgem a partir das alterações nas Comissões Internas, que deveriam ser representativo de todos os trabalhadores da fábrica. Estas mudanças visavam alterar as funções destas Comissões, e ir além da defesa dos direitos imediatos dos trabalhadores, mas, também elevar o operário de sua condição de assalariado à condição de produtor. Exemplos destes conselhos, segundo Gohn (2003b) são encontrados também na Espanha em 1934-1937, na Hungria em 1950, Polônia entre 1969-1970, Iugoslávia no pós-segunda guerra mundial. Os conselhos soviets russos, que serviram de estímulos e exemplos para Gramsci pensar os conselhos de fábricas, ocorreram em 1905 e foram recriados após a revolução de 1917. Eram compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários. Os conselhos operários alemães surgem a partir de 1918, com Rosa Luxemburgo como defensora, e sobrevivem por meio dos conselhos de fábricas até 1923, eram órgãos de autogestão da produção e auto-administração da população. Mais, sobre os Conselhos de Fábrica, Cf: GRAMSCI, A. **Conselhos de fábrica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

A temática dos Conselhos fortaleceu-se com a CFB de 1988. Nos moldes desta Carta de direitos eles passaram a ser reconhecidos institucionalmente como espaços públicos, com fim de tornar a coisa pública de fato pública (RAICHELIS, 1998). Eles são considerados condutos formais de participação social, com o objetivo de realizar o controle social “democrático” de políticas sociais. Os Conselhos são de caráter permanente, deliberativo e de composição paritária entre os representantes da sociedade civil organizada e do poder público. Eles são lócus de disputa de propostas, projetos, embates políticos, negociação, articulação e construção de alianças, nos quais os avanços ou retrocessos nas políticas sociais são mediados pelas correlações de forças (GOMES, 2000).

De fato, não podemos deixar de reconhecer que os Conselhos foram grandes novidades no âmbito das políticas sociais, e ressaltar que se efetivamente representativos, podem imprimir um formato às políticas sociais de modo a reordenar de forma mais democrática sua gestão e controle. A sua novidade, após a CFB de 1988, é a idéia do controle social “democrático” exercido pela ação organizada da sociedade civil sobre as ações do Estado, bem como de serem percebidos como espaços de fazer político, no qual visualizam uma nova forma da sociedade civil se relacionar com o Estado (BRAVO; SOUZA, 2002).

Neste sentido, a década de 1990 encheu-se, em nosso país, das expectativas de que a participação da população nestes espaços institucionais seria capaz de promover mudanças no padrão de planejamento e execução das políticas sociais. Esta mudança seria possível de realização, pois as agências estatais, graças à abertura proposta com a descentralização político-administrativa, estariam abertas ao controle da sociedade. A sociedade civil iria exercer o papel mais efetivo de fiscalização e controle, podendo imprimir uma lógica mais democrática na definição das prioridades de aplicação dos recursos públicos. É a partir destas expectativas que entendemos ser preciso compreender até que ponto pode-se falar de controle social “democrático” nos Conselhos de Políticas e de Direitos nos nossos dias?

Para responder tal questão, precisamos partir do pressuposto de que estes espaços foram pensados e implementados num contexto de reatualização de mitos e dramas

nacionais históricos, bem como de uma reestruturação do Estado, que se configura numa verdadeira “contra-reforma do Estado”.

Pensar os Conselhos, nos dias atuais, requer apreender que se, por um lado, eles foram criados para compor a construção do campo democrático, por outro, eles vivem todos os dilemas que se colocam contrários à constituição deste campo. O campo democrático e a luta por direitos e políticas sociais universais se circunscrevem num cenário de conflitos e de disputas dos sentidos da democracia, participação e descentralização.

De outro modo, a possibilidade de uma regulação democrática da vida social no sentido de reconhecimento e generalização de direitos encontra inúmeros obstáculos para a sua efetivação, pois o cenário público brasileiro está atravessado por projeções antagônicas de sociedade e Estado. De um lado, encontram-se os setores democráticos e progressistas que lutam pela constituição de um Estado amplo e forte, e de outro, encontram-se os setores conservadores, presos ao pesado legado autoritário e excludente, reunindo forças com os setores neoliberais que representam uma tentativa de privatização das relações sociais diante da recusa da mediação pública dos direitos e esferas de representação.

Os Conselhos como um dos mecanismos direcionados a colaborar com a democratização da sociedade brasileira está circunscrito neste cenário contraditório. A perspectiva de cidadania ampliada e da abertura ao debate público de questões pertinentes à vida social é constantemente contraposta pela despolíticação inscrita no projeto político neoliberal e conservador que reduz a sociedade civil ao mercado, os direitos à autonomia privada de indivíduos empreendedores e a política à racionalidade técnico-administrativa.

Neste sentido, chamamos a atenção para outra questão que perpassa a lógica dos Conselhos ligada à sociedade civil e aos movimentos sociais. Os Conselhos são frutos de uma intensa luta travada pela redemocratização da sociedade brasileira nos anos 1980. Pode-se mesmo afirmar que eles são “[...] o ponto de convergência de uma longa trajetória política dos setores progressistas nacionais, dos movimentos sociais, do PT e dos diferentes grupos de esquerda” (PAOLLI; TELLES, 2000, p.

117). Eles foram pensados a partir dos ideários democráticos dos setores progressistas e seus princípios de participação, descentralização e publicização.

Assim, apreende-se que a concepção de sociedade civil presente nas formulações dos Conselhos na década de 1980 diverge da concepção predominante de sociedade civil e de movimentos sociais dos dias atuais. Ou seja, a sociedade civil que foi ensejada para compor os Conselhos naquele momento não é a mesma sociedade civil que participa dos Conselhos nos dias de hoje.

A concepção de sociedade civil tratada nas formulações dos Conselhos trata-se de uma organização de atores coletivos e de movimentos sociais democráticos enraizados num processo de lutas sociais e reivindicações de direitos. Ela é “[...] entendida como uma articulação entre as práticas associativas, o universo de direitos e espaços de democráticos de representação e interlocução pública” (PAOLLI; TELLES, 2000, p. 115). A questão central que atravessava esta sociedade civil diz respeito “[...] às possibilidades de construção, entre o Estado e a sociedade civil, de arenas públicas que dêem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais [...]” (PAOLLI; TELLES, 2000, p. 116).

Contraditoriamente à dinâmica ensejada pelos setores progressistas, os setores conservadores e neoliberais desenharam um modelo de gestão gerencial pautado em estratégias que despolitizam a concepção de sociedade civil e movimentos sociais em sentido democrático.

O projeto neoliberal e suas medidas de ajustes estruturais, flexibilização no mundo do trabalho e mundialização/financeirização da economia exigiu a reorganização do Estado no sentido de torná-lo um centro mais dinâmico para o novo cenário produtivo mundial. Estas medidas não puderam ser mais desastrosas para as classes subalterna e suas organizações. Neste contexto, os sindicatos de trabalhadores perderam espaços porque as condições de organização no setor da economia informal são bastante difíceis. Do mesmo modo, “[...] os movimentos sociais populares perderam força de mobilização, pois as políticas integradoras exigem a interlocução com as organizações institucionalizadas” [...] (GOHN, 2002, p. 297). Neste cenário, ganham relevâncias as ONGs e demais organizações do

terceiro setor por meio de políticas de parcerias estruturadas com o poder público, que, na grande maioria dos casos, mantém o controle dos processos deflagrados.

Os movimentos sociais, em 1980, enraizados num processo de lutas sociais e reivindicações de direitos com vistas a atender ao amplo espectro da vida social, criaram um paradigma democrático, entretanto, não conseguiram manter suas posições e ideários diante da veracidade das políticas neoliberais. O “Sistema do Capital” por meio de seu comando político, o Estado, nos anos 1990 conjugou, no Brasil e no mundo, profundas mudanças na economia, nas políticas sociais, no trabalho etc, com vistas à retomada da acumulação de capital. A estratégia no campo do Estado para as políticas sociais foi o tratamento fragmentado das refrações da questão social. Assim, as políticas sociais são formuladas para os segmentos sociais, numa perspectiva que privilegia áreas temáticas-problema e não mais os atores sociais organizados em movimentos sociais (GOHN, 2002).

O cenário democrático construído na década de 1980 criou novos processos e canais de participação da sociedade civil nos momentos de deliberação das políticas sociais. Contudo, os setores neoliberais deram conta de estruturarem seus movimentos sociais capazes de defender demandas particularistas e voltadas para atuar como co-partícipes das ações estatais. Ou seja, as elites políticas neoliberais estimularam o surgimento de movimentos sociais a seu favor. Assim, eles não se voltariam contra o Estado, mas seriam a expressão de seus interesses. Deste modo, percebe-se que as medidas neoliberais se dão no sentido de despolitização e fragmentação dos atores e lutas sociais ensejados na década de 1980. Hoje, predominam no cenário nacional a ampliação dos movimentos sociais não combativos e que reivindicam questões particulares e individualistas (GOHN, 2002).

De fato, a estratégia do projeto neoliberal é recuperar o controle do Estado sobre a sociedade civil e para isto, lança pesados investimentos na reestruturação do conteúdo ideológico-político dos movimentos sociais. A questão financeira tem sido o investimento mais perverso no nosso ponto de vista. Apesar de aparecerem como organizações autônomas e independentes diante do Estado, a maioria dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, reestruturados ideológica e

politicamente, vêm-se amarrados por uma complexa rede de dependências financeiras do Estado.

As orientações neoliberais para a desregulamentação do papel do Estado na economia e no trabalho promovem a transferência de responsabilidades do Estado para as ONGs, com o discurso da parceria entre o público estatal e o público não-estatal. Esta parceria desenvolve-se, na maioria dos casos, com o estabelecimento de convênios no qual o Estado repassa parte dos recursos financeiros para o funcionamento das instituições, e a outra parte é captada nas empresas privadas. Logo, entende-se que para estas organizações funcionarem elas dependem dos recursos advindos dos convênios com o poder público.

Deste modo, o Estado atua despolitizando os programas e desvinculando-os de qualquer conteúdo político. Isto promove um retrocesso em termos de cidadania de acesso aos direitos e políticas sociais universais, pois coloca na ordem do dia o atendimento da cidadania individual em detrimento da cidadania ampla e coletiva desenhada pelos setores progressistas (PAOLLI; TELLES, 2000).

Neste sentido, observamos, nos nossos dias, que os movimentos sociais enraizados num processo de lutas sociais e reivindicações de direitos universais são demasiadamente poucos quando comparados aos movimentos e entidades do terceiro setor criados, estrategicamente, pelo projeto neoliberal. Isto, não significa dizer que eles desapareceram. Ao contrário, o MST é um forte exemplo de que os atores coletivos estão em luta (GOHN, 2002).

Os Conselhos que foram pensados como espaços institucionalizados onde aqueles movimentos sociais e sociedade civil teriam voz e voto nos momentos de decisão acerca das políticas sociais, se vêm atravessados pela inserção das organizações do terceiro setor e dos movimentos sociais individualistas. Conforme apreendemos de diversas literaturas sobre os Conselhos<sup>41</sup>, observamos que na verdade estas organizações não-governamentais são predominantes na composição dos Conselhos. Os movimentos sociais e demais entidades preocupados em construir

---

<sup>41</sup> Entre os autores podemos citar, Silva (2005), Ferreira (2006), Raichellis (1998; 2000; 2006), Gomes (2000), Gohn (2003), Bravo e Souza (2002) etc. Cf: nas referências no final da dissertação.

uma sociedade democrática pautada na concepção ampla de cidadania, direitos e políticas sociais universais são minimamente representados nos Conselhos.

Quando se faz menção ao processo de funcionamento dos Conselhos, algumas questões de fundo aparecem, entre elas: o controle social e a democracia. Assim como os conceitos de descentralização, publicização, o conceito de controle social e democracia não são unívocos. Também temos que cuidá-los, para não cairmos no equívoco de seus aparentes consensos e homogeneidade. É preciso indagar sobre que controle social e que democracia nos Conselhos? Tentaremos chegar a uma resposta a partir de agora.

### **2.3.1 Que Controle Social nos Conselhos de Políticas e de Direitos?**

O conceito de controle social está na base e no centro de nossas discussões. Assim, consideramos não ser uma tarefa promissora estabelecer um único conceito de controle social, pois acreditamos que estaríamos condenados ao fracasso na tentativa de encontrar um significado unívoco. Alguns autores recuperam aspectos da trajetória da noção de controle social a partir das discussões clássicas de Émile Durkheim sobre a integração social, passando pela criação e utilização do termo na sociologia norte-americana até chegar à contraposição com as reflexões de Michel Foucault acerca do poder e na indicação da situação atual desse debate no interior do pensamento social contemporâneo<sup>42</sup>. Diferentemente destes autores, compreendemos o controle social e os Conselhos à luz da perspectiva marxista, tendo por fundamento as reflexões de Gramsci segundo Coutinho (2003) e de Istvan Mészáros, em sua obra “Para Além do Capital”.

A categoria controle social no Brasil, como nos aponta Correia (2002) e Bravo e Souza (2002) foi, historicamente, entendido como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas, sempre usado em seu sentido coercitivo sobre a

---

<sup>42</sup> Não consideramos equivocado o caminho percorrido por Marcos César Alvarez (2006), mas acreditamos que uma compreensão do controle do capital desenvolvido por Mészáros (2002) e de Estado ampliado de Gramsci pode nos ajudar a entender melhor o controle social que estamos desenvolvendo neste trabalho. Cf: ALVAREZ, M. C. **Controle social: notas em torno de uma noção polêmica**. São Paulo, Mar 2004, vol.18, no.1, p.168-176. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 13 de jun. 2006.



população. No Brasil e no mundo desenvolveu-se um tipo histórico de controle social típico do sistema capitalista, isto é, o controle social do capital sobre a sociedade, que procurou (e ainda procura) assegurar a manutenção ampliada e hegemônica do capital em detrimento da força de trabalho. Neste sentido, o Capital se utiliza hegemonicamente do Estado para controlar as classes subalternas e suas organizações.

Numa sociedade capitalista como a nossa, historicamente, o controle social que se apresenta como hegemônico, frente à fraca coexistência de outro tipo de controle social, é o que atua na manutenção e acumulação ampliada do capital pela via dos aparelhos estatais. Este é o controle social do capital. Ele se engendra gerando uma desigual divisão social, subordinando o trabalho às leis do “Sistema do Capital” e devastando as liberdades e as identidades dos sujeitos.

No Brasil, durante o período da ditadura militar, o Estado assumiu um modelo político com vistas a este perverso controle social, no intuito de colocar-se a favor da acumulação do capital. Este controle social caracterizava-se, predominantemente, como a ação do Estado sobre a sociedade civil via imposição de decretos, atos institucionais e repressão a qualquer movimento contrário ao governo. Em suma, o Estado assumiu no plano social um caráter repressivo e de controle social em favor do capital e contrário ao trabalho (CORREIA, 2002).

Na ditadura militar, hegemonicamente, desenvolvia-se um controle social do capital tendo como seu suporte político o Estado, que incluía medidas repressivas que se manifestavam em ações como:

O fechamento dos canais de participação política, desmantelamento das bases de organização e representação das classes subalternas, disseminação do medo, prisões e torturas, acompanhadas de amplos programas de assistência e previdência social que reatualizam as estratégias de integração social, configurando a chamada segurança social (ABREU, 2002, p. 121).

O Estado, pautado na doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento, visava a

[...] garantir a estabilidade política ao desenvolvimento do capital financeiro e estrangeiro, [...] controlar a classe trabalhadora, [...] a partir do binômio

repressão-assistência. [...] As políticas sociais são ampliadas [...] com a finalidade de amortecer as tensões sociais [e] aumentar o poder estatal de controle social sobre o conjunto da sociedade (ABREU, 2002, p. 123).

Contudo, como vimos com Mészáros (2002) o controle social do capital desenvolve-se de forma contraditória, e defronta-se cotidianamente com os movimentos das lutas sociais, de forma a viabilizar outras formas de controle social, que passam a coexistir e relacionar-se com ele. Isto é, controle social do capital não consegue destruir por completo as lutas emancipatórias dos trabalhadores. Deste modo, ele acaba transferindo potencialidades de controle para as classes trabalhadoras possibilitando a construção de um tipo de controle distinto do controle social do capital. Assim, apreendemos que o conceito de controle social não é unívoco. Ao contrário, existem diferentes tipos de controle social que, conforme o contexto histórico e a dinâmica societária apresentam-se em posição de hegemonia ou de subordinação.

Ao que constatamos deste autor o controle social do capital é uma construção sócio-histórica que permanece estruturada na divisão social hierarquizada do trabalho. Ele não tem limites, é repressivo, destrutivo, intolerável e incontrolável. Nos dias atuais ele constitui-se como o sistema de controle social dominante.

Diante desta constatação, Mészáros (2002) propõe como alternativa a este sistema dominante, a construção do controle social do trabalho ou controle social socialista a partir das necessidades humanas inscritas num projeto coletivo de sociedade em substituição à ordem capitalista. Ou seja, a perspectiva do controle socialista visa acabar com a reprodução das relações sociais de dominação, tutela e alienação, e construir uma nova sociedade ancorada em relações de igualdade.

Neste sentido, Gramsci (apud Coutinho, 2003) nos ajuda a compreender que a construção deste controle social socialista demanda um longo processo gradual e progressivo de transição pautada na organização das classes subalternas num verdadeiro projeto socialista. Do mesmo modo, Mészáros (2002) expressa que a construção do controle social do trabalho não ocorre por meio de medidas corretivas e somente de resistência. Ela demanda a organização do trabalho num projeto coletivo de sociedade.

A partir das reflexões de Mészáros e Gramsci apreendemos que o controle social do trabalho não chegou a ser construído diante da ebulição dos movimentos sociais no Brasil na década de 1980. As lutas dos movimentos sociais neste período apenas possibilitaram a emergência de um tipo diferente de controle social que permaneceu em posição de subordinação ao controle social do capital.

Neste sentido, na histórica formação social brasileira somente observamos a presença do controle social do capital com maior ou menor poder de hegemonia sob o trabalho.

Desta forma, por exemplo, o controle social no período da ditadura de 1964 no Brasil, num contexto que Coutinho (2003) caracteriza como de “revolução passiva”, era o predominante controle social do Estado sobre a sociedade civil, por meio de decretos, atos institucionais e repressão política. Já em 1980, o protagonismo da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos setores progressistas contra a ditadura, fez emergir o debate sobre a participação democrática e do controle social da sociedade civil sobre as ações do Estado no campo das políticas sociais e públicas. O resultado deste protagonismo foi a inscrição do controle social “democrático” na CFB de 1988 e a construção de espaços públicos para realização do mesmo.

É importante esclarecer que o controle social “democrático” escrito na CFB de 1988 é diferente do controle social do capital. Ele inscreve-se dentro do processo de democratização do Estado, nos quais os Conselhos caracterizam-se como um dos espaços de sua realização pela via da participação popular.

O controle social “democrático” abre a possibilidade da participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais. Ele é um dos elementos constitutivos de uma “esfera pública”<sup>43</sup> ampliada e democrática. Assim,

---

<sup>43</sup> Mais acerca da esfera pública. Cf: RAICHELIS, R. WANDERLEY, L. E. W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: ano XXV, n.78, 2004, p.05-32. RAICHELIS, R. **Esfera Pública e os Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998. \_\_\_\_\_. Desafios da Gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo3. Brasília, UnB, centro de Educação Aberta, continuada a distância, 2000. ARENDT, H. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

concordamos com Behring (2001, p. 6) de que o controle social “democrático” possui um conceito amplo e constitui-se como “[...] um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o planejamento, o papel do gestor, o financiamento, o Ministério Público [entre outras instâncias] [...]”. Os Conselhos possuem uma potencialidade na área das políticas sociais e no controle social “democrático”. Mas, ao estudá-los ou ocupá-los, precisamos ter a noção de que este controle social não se limita à existência deles.

Assim, diante da nossa pergunta inicial: que controle social nos Conselhos? Apreendemos que os Conselhos foram pensados e institucionalizados a partir deste conceito de controle social “democrático”. Entretanto, como veremos adiante, isto não significa que os Conselhos estão imunes à penetração de outros conceitos e estratégias de controle social.

Desta maneira, ressaltamos que não podemos cair na ilusão, ou no equívoco, de acreditar que a CFB de 1988 e os seus respectivos avanços democráticos, trouxeram ou construíram aquele controle social do trabalho, a partir das necessidades humanas inscritas num projeto coletivo de sociedade em substituição à ordem do capital.

Como vimos antes, o controle social do trabalho desenvolve-se somente a partir do avanço no processo de politização das relações sociais no enfrentamento da questão social, mediante a construção de estratégias emancipatórias e de controle social por parte das classes subalternas e da intervenção consciente dessas mesmas classes no movimento histórico. O estabelecimento de um adequado sistema de controle social do trabalho requer o mais ativo envolvimento de toda a comunidade de produtores (MÉSZÁROS, 2002).

Deste modo, no Brasil dos anos 1980 as classes subalternas, com suas lutas, não foram capazes de instaurar as bases de uma nova ordem intelectual e moral no Brasil. Ou seja, as classes subalternas não foram capazes de constituírem-se como sujeitos da organização de uma nova e superior sociabilidade (ABREU, 2002). Elas não conseguiram dar sustentabilidade às bases do controle social do trabalho.

Diante daquela transição fraca e negociada, não construímos uma nova sociedade ancorada em relações de igualdade e de uma sociabilidade mediada pela emancipação. De fato, não foi isto que aconteceu nos anos 1980 no Brasil. O que ocorreu no Brasil e no mundo foi, mais uma vez, a vitória do capital que alcançou o objetivo de neutralizar as lutas de caráter emancipatório das classes subalternas.

O “Sistema do Capital”, em crise desde a década de 1970, encontrou o caminho da reestruturação de seus elementos constitutivos como meio para sair da mesma. A reestruturação do capital, da economia e do Estado coloca a acumulação do capital em condições novamente de expansão, em detrimento dos interesses coletivos da população. Assim, o controle social do capital encontrou maneiras de sobressair-se mais uma vez.

Noutras palavras, neste contexto foram engendradas as bases de uma sociabilidade legitimada pela existência de um sistema ativo de controle social do capital que objetivava mascarar as desigualdades e as diferenças sociais. A principal face deste controle social, nos dias de hoje, é verificável via “[...] restauração das condições materiais e políticas do domínio do capital financeiro [...] e do controle sobre o trabalho” (ABREU, 2002, p. 167). Este controle social do capital sobre o trabalho trouxe graves conseqüências para o trabalho, como o desmantelamento dos direitos trabalhistas e das conquistas sociais, a flexibilização do trabalho que resulta em contratos temporários, subcontratos, a desproletarização e a subproletarização, o aumento da concentração de renda, o agravamento da questão social, a desmobilização de suas organizações, lutas e reivindicações coletivas.

Desta maneira, observa-se que no Brasil, apesar dos avanços constitucionais de 1988, as energias criativas dos diversos grupos sociais continuaram reprimidas e a participação da sociedade civil nos momentos decisórios ficou confinada a “decidir a cor dos postes locais”, o calçamento das ruas ou ao remanejamento de metas e recursos de uma política social para outra. Ou seja, o controle social “democrático” limita-se ao campo da elaboração, implementação e fiscalização das ações do Estado no âmbito das políticas sociais e públicas. As lutas das classes subalternas e dos setores progressistas democráticos resultaram apenas na possibilidade da

sociedade civil organizada participar da formulação e fiscalização das políticas sociais nos três níveis federados.

Assim, entendemos que o controle social emergente do processo de luta pela redemocratização da sociedade brasileira, significa tão somente, o desenvolver de uma alternativa possível diante das contradições do controle social do capital. O que se visualizou nos anos 1970/1980 foi a agudização das forças políticas antagônicas, que abriram as possibilidades e o reconhecimento da necessidade de um novo tipo de controle social face ao enfrentamento contínuo do sistema de controle social do capital.

Com esta afirmação não queremos desacreditar nas possibilidades frente ao controle social “democrático” inscrito na CFB de 1988, mas somente alertar que continuamos sob a hegemonia do capital, agora do grande capital financeiro e de seu controle social. A presença do Estado ampliado e de uma sociedade ocidentalizada não significa que o Estado capitalista brasileiro foi destruído e nem que o controle social “democrático” é hegemônico.

Neste momento, é preciso ressaltar que reconhecemos e acreditamos no potencial do controle social “democrático” conquistado constitucionalmente, pois ele é fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização da nossa sociedade, mostrando que a capacidade de resistência democrática ainda está viva. Porém, é preciso esclarecer que ele se faz subordinado a uma lógica de controle social mais amplo, perverso e poderoso. Ele continua subordinado ao controle social do capital, que usa de todos os artifícios para emperrar os processos decisórios em que a sociedade civil tem voz e voto para decidir, entre eles, os Conselhos.

De forma sucinta, até agora apresentamos algumas contribuições das reflexões de Mézáros (2002) para o entendimento do controle social construído no Brasil em 1980 a partir da ebulição dos movimentos sociais. Entretanto, Gramsci em sua teoria política do Estado Amplo ao lado de Mézáros também traz elementos que contribui tanto para apreender os Conselhos como o controle social.

Como ressaltamos anteriormente, existem diferentes sentidos e conceitos atribuídos ao controle social, a depender das forças político-econômicas e sociais que expressam diferentes projetos políticos em determinadas sociedades. Assim, segundo Correia (2002) o controle social pode ganhar diferentes sentidos também a partir de concepções distintas de Estado. A partir deste entendimento, a teoria de Estado restrito e de Estado amplo de Gramsci pode nos levar a duas compreensões.

Na primeira, o controle social pode ser exercido como controle do aparelho do Estado sobre a sociedade, no qual “[...] o Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante por meio da implementação de políticas sociais para amenizar os conflitos de classes [...]” (CORREIA, 2002, p. 120). O que se encontra por trás desta concepção é um Estado restrito e gestor dos interesses da classe dominante. O Estado é entendido como “[...] um órgão de dominação de classe por excelência, trabalha no sentido de promover o controle social que garanta o consenso social para a aceitação da ordem do capital [...]” (CORREIA, 2002, p. 120).

Neste sentido, Mészáros (2002), quando conceitua “o capital como um modo de controle que se sobrepõe a tudo mais”, deixa pistas para entender que o Estado é tomado pelo “Sistema do Capital” para operacionalizar este controle. Neste sentido, o Estado é restrito, assim como o controle social que predomina é o controle social do capital. Mas, isto não significa a inexistência de outras formas de controle social. Somente significa que neste contexto o controle social do capital é hegemônico.

Diante das últimas afirmações é preciso realizar algumas observações para não cairmos em equívocos. De um modo geral, podemos afirmar que no Estado restrito há o predomínio do controle social do capital sobre o trabalho, logo o Estado está para o atendimento prioritário dos interesses particulares/individuais das classes dominantes. Contudo, não podemos cair no erro de afirmar que no Estado ampliado há o predomínio do controle social do trabalho e que nele ocorre o atendimento dos interesses comuns e coletivos advindos da tradição democrática. No Estado amplo não há o predomínio dos interesses coletivos e do controle social do trabalho. O que existe neste Estado amplo é a possibilidade da coexistência de diferentes projetos políticos cada qual com um conceito de controle social, graças à agudização dos antagonismos de classes e da contradição capital x trabalho.

Coutinho (1995) nos mostra que o Estado Liberal restrito retratado por Marx não representa o interesses de todos, mas somente os interesses individuais dos proprietários dos meios de produção. E, para isto, o Estado tinha a coerção como meio básico de ação. O Estado restrito é “o comitê executivo” para gerir os negócios da burguesia. Por muito tempo manteve-se contrário aos direitos políticos e sociais. Assim, coloca o autor, que a formulação das políticas sociais neste Estado estava fora de cogitação. Enfim, o Estado restrito representava os interesses comuns de uma classe: a classe dominante burguesa.

Entretanto, os direitos políticos e civis, como mostra Marshall (1967), que se expandiram ao lado do sufrágio universal, dos partidos de massas, dos sindicatos apontam para o fim deste Estado restrito. Isto mostra que é possível mesmo sob a dominação burguesa e de um Estado capitalista, ter espaço para representação de interesses de outras classes.

Como vimos, em Gramsci segundo Coutinho (2003), o Estado com a monopolização do capitalismo é obrigado, pela pressão de “baixo”, a abrir espaços para além dos interesses comuns da burguesia. O Estado, neste contexto, começa a possibilitar a emergência de novos atores políticos coletivos (COUTINHO, 1995). Assim, ele é perpassado por interesses [divergentes] de classes e, é tido “[...] como um espaço contraditório, que apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, incorpora demandas das classes subalternas” (CORREIA, 2002, p. 121). O cenário se modifica com o Estado ampliado, pois ele passa a incorporar demandas das classes trabalhadoras e a atender interesses plurais. Mas, observem que são interesses plurais e não interesses comuns e coletivos como requer o controle social do trabalho. Entendemos que por mais que o Estado tenha se ampliado, ele permanece capitalista até os nossos dias e continua a ser o Estado da classe dominante e do capital. Neste contexto, o que define o atendimento dos direitos sociais, dos interesses plurais, a ampliação das políticas sociais é a correlação de forças entre o trabalho e o capital.

Deste modo, no Estado ampliado e numa sociedade ocidentalizada, outro conceito de controle social poder ser identificado ao lado do conceito de controle social do capital. Ele é entendido como o controle da sociedade sobre as ações do Estado, no



qual as classes subalternas têm a possibilidade de controlar as ações do mesmo em direção ao atendimento de seus interesses (CORREIA, 2002). No Brasil, na década de 1980, como vimos antes, o protagonismo dos setores progressistas e dos movimentos sociais possibilitou a construção do controle social “democrático” ao lado e subordinado ao hegemônico controle social do capital.

Assim como na apreensão do controle social, Mézáros (2002) e Gramsci (apud COUTINHO, 2003), também contribuem na compreensão da dinâmica dos Conselhos. Estes autores nos possibilitam apreender que estes condutos de participação e deliberação no campo das políticas sociais estão atravessados pela contradição capital versus trabalho, isto é, pela contradição dos interesses de classes sociais antagônicas e seus projetos políticos.

Nesta lógica, os Conselhos são perpassados pelos diferentes sentidos do controle social. Assim, ao mesmo tempo em que eles se constituem na possibilidade das classes subalternas participarem dos processos de criação, implementação e fiscalização das políticas sociais, eles são atravessados pela implementação das estratégias de consenso e tomados como mecanismos privilegiados de legitimação da hegemonia da classe dominante (SILVA, 2005).

De outro modo, os Conselhos ao mesmo tempo em que se constituem como espaços de participação democrática e de controle social “democrático”, eles também podem se constituir em

[...] mecanismos de controle do Estado sobre as referidas classes [trabalhadoras e subalternas], à medida que formam consensos em torno das mudanças nas políticas públicas de acordo com as solicitações para expansão do capital, diante do enfrentamento da atual crise, no sentido de realizar cortes nos gastos sociais e privatizar e focalizar as políticas sociais (CORREIA, 2002, p. 122).

Assim, verifica-se que os Conselhos estão atravessados pelos diferentes controles sociais existentes no cenário brasileiro, que se mostram em permanente contradição e conflito. Deste modo, entende-se, com a ajuda de Gramsci, que o que determina a hegemonia de um ou de outro controle social é a existência de um grupo social que

na adoção de uma das perspectivas se constitui como dirigente e/ou dominante, isto é, possui a hegemonia e/ou a dominação na sociedade.

Apreende-se ao final desta discussão que os Conselhos como espaços de realização do controle social “democrático” sofrem forte presença do controle social do capital e seu sociometabolismo. Contudo, insistimos no fortalecimento do controle social “democrático” inscrito na CFB de 1988, pois, cada vez mais assistimos à utilização do fundo público para financiamento do capital, em detrimento do financiamento das conquistas, direitos e políticas sociais, constituindo um Estado máximo para o capital e mínimo para o trabalho. As estratégias para a efetivação deste controle social “democrático” têm como um dos pilares o fortalecimento e a (re)politização da sociedade civil e dos movimentos sociais que tiveram grande potencial na década de 1980.

Mas, é preciso ressaltar que se, por um lado a luta para ampliar a socialização da política e construir um efetivo protagonismo das massas capaz de consolidar a sociedade civil brasileira como protagonista da esfera pública exige um longo caminho a percorrer (COUTINHO, 2003). Por outro lado, o caminho é ainda mais longo e difícil quando se trata da constituição de um controle social do trabalho e de uma sociedade socialista.

### **2.3.2 Que democracia nos Conselhos de Políticas e de Direitos?**

O tema da democracia torna-se central na cena política brasileira a partir das duas últimas décadas. A princípio a preocupação com o tema voltava-se para a transição e a consolidação democrática. Mas, como aponta Dagnino, Olvera e Fanfichi (2006) aos poucos ela foi sendo substituída por novas preocupações teóricas e políticas. Entre elas, surge uma que desenvolve a possibilidade de construir “[...] um novo projeto democrático baseado nos princípios da [...] generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, participação política da sociedade civil e reconhecimento e inclusão das diferenças” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 14). Ou seja, aguçam-se percepções que enfatizam a

a necessidade de aprofundar a participação popular e o controle social “democrático”.

Estas novas percepções da democracia emergem no processo de redemocratização da sociedade brasileira, na medida em que diferentes setores da sociedade passaram a questionar os limites da democracia representativa. Entre estas novas concepções ganha destaque a concepção da democracia participativa e deliberativa.

Deste modo, antes de tecer detalhes sobre esta concepção de democracia entendemos ser importante realizar o exercício de apreensão das linhas mais gerais dos paradigmas da teoria democrática, desvelando sobre o modelo de democracia direta e democracia representativa (LÜCHMANN, 2005).

O paradigma da democracia direta, inspirado no modelo ateniense, refere-se, de modo geral, ao processo de debate e deliberação política pautado nos princípios e valores da liberdade, cidadania plena, justiça, comunidade e igualdade (CHAUÍ, 2003). Ela se caracteriza pela participação direta dos cidadãos nos assuntos do Estado. Segundo Lüchmann (2005), este paradigma, em grande parte é revitalizado por Rousseau. Em suma, Rousseau pressupõe o resgate da soberania popular como atividade política pautada no auto-governo no sentido de formar a vontade geral ou do bem comum. “A participação política é radicalizada, pois diz respeito à extensão do exercício do poder político a todos os cidadãos, considerados aptos (e em condições de igualdade) para definir os rumos da coletividade” (LÜCHMANN, 2005, p. 3). Vale ressaltar que este paradigma é questionado quanto à sua implementação diante das sociedades complexas atuais<sup>44</sup>.

No que diz respeito à democracia representativa, podemos afirmar que ela ganha realce com a tradição liberal numa vertente elitista. Esta tradição reduz a democracia a um simples método de constituição da autoridade pública, e assim, cria um nexo inseparável entre o liberalismo e a democracia. A democracia coincide com o capitalismo em virtude do rebaixamento da democracia a um simples arranjo de procedimentos que pode existir em conjunto com um regime econômico. A

---

<sup>44</sup> A respeito destas críticas e estudos acerca das possibilidades da democracia direta nos dias atuais. Cf: BOBBIO, N. **O Futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

democracia se transforma num mecanismo formal de constituição e organização do poder político (LÜCHMANN, 2005).

Na defesa desta relação compatível e de nexos inseparáveis entre democracia e capitalismo encontramos Friedmam (1985) e Schumpeter (1984). Friedmam (1985, p. 17), afirma esta identidade substancial, quando expressa que

[...] existe uma relação íntima entre economia e política: que somente determinadas combinações de organizações econômicas e políticas são possíveis; e que em particular, uma sociedade socialista não pode também ser democrática, no sentido de garantir a liberdade individual. [...] a organização econômica desempenha um papel duplo: [...] a liberdade econômica é parte da liberdade entendida em sentido mais amplo e, um fim em si própria [...], a liberdade econômica, é um instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política.

Não temos aqui a intenção de empreender críticas aos modelos de democracia liberal nem apontar as divergências e posições dos autores. Buscamos apenas observar as peculiaridades desta tradição. Assim, numa perspectiva também liberal, Schumpeter (1984) expõe, em seu modelo de “democracia de equilíbrio ou elitista/pluralista” sistematizado em 1942, que a democracia só pode significar que as pessoas têm a oportunidade de aceitar ou rejeitar os homens que as governarão. Sumariamente o seu modelo democrático apresenta os seguintes pontos centrais: é um método de escolha e de autorização de governos; “[...] é um acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que indivíduos adquirem poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984, p. 336); a política é uma questão das elites dirigentes e, por isso mesmo, o voto não tem a função de resolver problemas políticos, mas somente escolher quem decidirá quais são os problemas e resolvê-los; a participação está restrita a grupos auto-escolhidos, cujo papel é de direção do processo político; o sistema eleitoral tem o objetivo de preservar a sociedade contra os riscos da tirania; o modelo político baseia-se nas formulações que se ancoram no pressuposto de que a sociedade é constituída por indivíduos consumidores de bens políticos e que se associam a distintos grupos em busca da maximização de seus interesses; esta natureza da sociedade obriga a criação de um aparato governamental para estabilizar as demandas particulares como da vontade geral.

Em suma, a democracia representativa na tradição democrática liberal se reduz a um conjunto de regras que minimizam o espaço da política e da participação da população ao pleito eleitoral.

Assim, a peculiaridade na tradição liberal está na tomada da democracia estritamente como um sistema político. Esta peculiaridade repousa em um conjunto de critérios políticos e sociais que configura a democracia como uma forma de vida social (cidadania, direito, eleições, partidos, associações etc) que se manifesta somente no pleito eleitoral, na modalidade de poder em sua face representativa. Os critérios da peculiaridade na tradição liberal são:

A legitimidade do poder é assegurada pelo fato de os dirigentes serem obtidos pela consulta popular periódica, onde a ênfase recai sobre a vontade majoritária. As condições aqui postuladas são, pois, a cidadania e a eleição; A eleição pressupõe a competição entre posições diversas, sejam elas de homens, grupos ou partidos. A condição aqui postulada é a existência de associações cuja forma prioritária é o partido; A competição pressupõe a publicidade das opiniões e liberdade de expressão. A condição aqui postulada é a existência da opinião pública como fator de criação da vontade geral; A repetição da consulta em intervalos regulares visa proteger a minoria garantindo sua participação em assembleias onde se decidem as questões de interesse público, e visa proteger a maioria contra o risco de perpetuação de um grupo no poder. As condições aqui postuladas são: a existência de divisões sociais (maioria/minoria) e de parlamentos; A potência política é limitada pelo judiciário, que não só garante a integridade do cidadão face aos governantes, como ainda garante a integridade do sistema contra a tirania, submetendo o próprio poder à lei, isto é, a Constituição. As condições aqui postuladas são: a existência do direito público e privado, a lei como defesa contra a tirania e, por conseguinte, a defesa da liberdade dos cidadãos (CHAUI, 2003, p. 141).

A democracia representativa em seu modelo liberal foi amplamente criticada pelo seu viés individualista e instrumental. Assim, a partir das críticas a este modelo e ao paradigma da democracia direta, tendo em vista a retomada da dimensão normativa e dos princípios da cidadania e da soberania popular surge na década de 1960 outro modelo de democracia liberal denominada de democracia participativa (SILVA, 2003). Segundo Lüchmann (2005) este modelo de democracia participativa procurava constituir-se como uma alternativa às heranças da democracia do modelo liberal quanto às heranças do paradigma da democracia direta e suas dificuldades de aplicação no contexto histórico dado.

De modo geral, ela incorporava a necessidade de combinar os mecanismos de democracia direta com os mecanismos da democracia representativa. Assim, ela “funcionaria como uma democracia direta na base e como um sistema representativo nos outros níveis” (SILVA, 2003, p. 17). E para ser efetivada, precisaria enfrentar pelo menos dois problemas: as desigualdades econômicas que impediam os indivíduos de participarem em iguais condições da vida social e política; e a noção dos indivíduos como consumidores, que deveria ser substituída pela noção de executores e atores de desenvolvimento de suas capacidades.

Silva (2003, p. 20) cita Macpherson e conclui que a democracia participativa, como desenhada por seus idealizadores, não deixou de inovar “[...] ao ampliar os espaços de atuação para além da escolha do governo e ao colocar na agenda política formas de autogestão ou de democracia direta”. Contudo, em suas propostas, manteve o conteúdo liberal da participação, visto que aqueles problemas supracitados não se resolveram como se desejava. Ou seja, os princípios de defesa da propriedade privada, da naturalização da exploração do homem pelo homem continuaram presentes.

Desta forma, este modelo de democracia participativa foi muito criticado por seu conteúdo liberal e pela recusa à teoria marxista de Estado. Além disto, também foi criticada por não ter solucionado os problemas que havia proposto resolver.

Neste contexto, os movimentos sociais no Brasil colocaram-se na defesa da construção de uma nova democracia com capacidade de confrontar representações excludentes e autoritárias. Eles demonstraram que a ação política das classes subalternas, desde que organizadas, podem contribuir para a democratização da cultura política e da relação Estado e sociedade civil. (TATAGIBA, 2003). Deste modo, como destacamos antes, os movimentos sociais, principalmente na década de 1980, foram elementos importantes na construção de uma nova concepção de democracia, no estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade civil e na elaboração do controle social “democrático”.

Assim, diante dos amplos questionamentos ao modelo de democracia participativa e seu conteúdo liberal da década de 1960 surgirá um novo modelo de democracia que

direcionará para novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Lüchmann (2005) e Dagnino, Olvera e Panfichi, (2006) expressam que novas influências vão agrupar-se a essa proposta de democracia participativa, entre elas as formulações acerca da democracia deliberativa. A união destes dois modelos fornece à democracia participativa um novo cariz. De modo geral, salvo as diferenciações e variações teóricas, ambas apresentam em comum algumas características, quais sejam: o resgate da idéia de soberania popular, ou seja, o reconhecimento de que cabe aos cidadãos influenciar e decidir sobre as questões que são de interesse público; o diálogo como um mecanismo de expressão e formação de opinião e vontade; o reconhecimento e o respeito à pluralidade cultural e desigualdades sociais; a importância da realização do papel do Estado e dos atores políticos reais como elementos primordiais na criação das esferas públicas deliberativas e dos espaços públicos etc.

Contudo, vale ressaltar que a construção desta democracia participativa e deliberativa não eliminou as concepções liberais de democracia do campo ético e político. Na verdade elas passaram a compor o mesmo cenário político nacional. Este cenário pode ser visualizado no Brasil a partir de 1980.

No início deste capítulo frisamos a presença conflitiva de duas principais projeções no campo ético e político brasileiro que explicava a crise dos anos 1980. Tatagiba (2003) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam que apesar de usarem discursos e conceitos parecidos, estas projeções ético-políticas e seus modelos de gestão e intervenção estatal eram distintos em seus objetivos finais<sup>45</sup>.

Assim, quando lançamos o olhar para a sociedade brasileira contemporânea ainda visualizamos a presença conflitiva destas projeções e seus modelos de gestão (gestão democrático-popular e gestão gerencial). Apesar de conterem diferenças profundas eles convergem no que se refere à defesa da participação da sociedade civil na construção das políticas sociais e públicas. Sem pretender voltar ao debate

---

<sup>45</sup> Cabe ressaltar, igualmente a Tatagiba (2003) que, dificilmente, estes modelos se apresentam de maneira pura. Assim, eles são perpassados pela tendência de interpenetração, ou seja, eles se apresentam de forma sincronizada, sendo que a preponderância ou supremacia de um ou de outro é definida por quem possui a hegemonia em determinado período. Em nossos dias, a luta entre as projeções ético-políticas, mesmo que não decidida, aponta resultados que aludem o predomínio da projeção neoliberal e seu modelo de gestão gerencial.

já realizado, frisamos que é por meio deste mesmo ponto de convergência que estes projetos se divergem. Isto ocorre pelo fato de tratarem a participação da sociedade civil com distintos significados. Enquanto a projeção ético-política desenvolvida pelos setores progressistas e democráticos pautava-se na participação democrática, a projeção ético-política desenhada pelos setores conservadores e neoliberais pautava-se num conceito de participação gerencial.

Deste modo, observamos que estas distintas forças no campo ético e político nacional na década de 1980 também convergiam quanto à defesa da democracia. Assim, da mesma forma que a participação, publicização e a descentralização a democracia torna-se o principal ponto de divergências entre eles. A democracia também é tratada com diferentes significados.

A discussão da democracia ideal ou desejável no Brasil, a partir dos anos 1980, esteve colada às reflexões sobre os sentidos da participação. Deste modo, as projeções dos setores progressistas para o campo ético e político brasileiro ao configuraram a defesa pela participação democrática, lançaram-se no desafio de trazer para o debate a recriação dos ideais democráticos da soberania popular e da autonomia (LÜCHMANN, 2005, p. 6).

Assim, os setores progressistas e democráticos articulam a proposta de participação democrática com os objetivos da democracia participativa e deliberativa. As suas propostas passavam diretamente pela necessidade de romper com a noção de tomada de decisão política exclusiva dos políticos (democracia representativa).

Os setores progressistas e democráticos além de colocarem em xeque o processamento de conflitos, também colocaram à luz do dia a discussão de temas públicos e a tomada de decisões nas instâncias representativas. Eles denunciaram a incapacidade destas instâncias para representar a pluralidade e a diversidade de demandas emergentes. Assim, reivindicam uma interlocução direta com o Estado, com a construção de novas mediações e canais de diálogo (FERRAZ, 2005). De outra forma, eles denunciam o processo decisório como uma tarefa para poucos e propõem “[...] uma concepção genuinamente democrática, zelosa da igualdade, da



capacidade de toda a sociedade para discutir e decidir acerca das questões públicas de forma descentralizada” (FERRAZ, 2005, p. 39).

Deste cenário, resultou a configuração da democracia participativa e deliberativa. Nos nossos dias, ela se constitui “[...] como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade” (LÜCHMANN, 2005, p. 6). Diante disto, emerge no Brasil a configuração dos espaços públicos, entre eles os Conselhos. Estes espaços compreendem a defesa dos princípios da democracia participativa e deliberativa no sentido de promover uma verdadeira partilha de poder entre Estado e sociedade civil na formulação e decisão acerca das políticas sociais (LÜCHMANN, 2005).

Assim, a efetivação da democracia participativa e deliberativa depende dos cidadãos reunirem-se e participarem dos espaços públicos, no sentido legitimarem e decidirem as prioridades e as resoluções no âmbito das políticas sociais a serem encaminhadas ao Estado. Este processo de discussão é tomado como um mecanismo de debate coletivo e político.

Em síntese, na democracia participativa e deliberativa, desenhada pelos setores progressistas e democráticos em 1980, os valores, interesses e projetos divergentes são levados para os processos de discussão política. Este processo por seu cariz cooperativo e dialógico potencializa o criticismo mútuo e o aprendizado reflexivo.

Entretanto, podemos dizer que o oposto do modelo de democracia participativa e deliberativa presente na projeção ético-política dos setores progressistas e democrático ocorre com o surgimento do modelo democrático gerencial. A democracia gerencial utiliza-se de alguns elementos da democracia participativa, porém fornecendo a elas novo valor semântico. Ela se caracteriza por pretender a combinação da participação com a despolitização da discussão.

Noutro termo, o modelo gerencial de democracia reinterpreta a exclusão e a negação da política, associando-a à participação. Assim, partindo do discurso de defensor da aceitação da democracia participativa, na qual a participação é desejável e imprescindível para o sucesso das políticas sociais e públicas, o modelo gerencial

utiliza-se dos canais institucionalizados de participação como um dos mecanismos pelos quais realiza a despolitização do debate público e político (TATAGIBA, 2003). Para isto, ele faz uso dos princípios contidos no modelo da democracia participativa como a publicização, descentralização e participação, contudo, com significados diferentes.

Na democracia gerencial os acordos ou a mobilização para a ação coletiva nem sempre resulta de um debate prévio e informado acerca das alternativas e formas de intervenção no problema. Os participantes do debate devem ter como fim a constatação da disposição de cada um “[...] ‘realizar a sua parte’, ‘oferecer sua contribuição’, disponibilizar seu tempo e criatividade para ‘reunir esforços’ visando à solução de um problema, que só pode ser resolvido ‘com a contribuição solidária de todos’” (TATAGIBA, 2003, p. 47). Assim, observa-se que o foco da discussão da democracia gerencial está na definição de saídas individuais para problemas que são coletivos, ou seja, ela não se pauta da definição política no sentido da decisão acerca dos objetivos a serem coletivamente perseguidos.

Assim, na democracia gerencial não é preciso discutir sobre as diferenças de concepções e valores, mas somente juntar esforços para tornar a ação individual mais eficiente e dotar de eficiência o sistema como um todo (TATAGIBA, 2003, p. 47). Este modelo considera que uma experiência participativa foi bem sucedida quando os atores sociais aceitam dividir com o governo as responsabilidades na execução das políticas sociais e públicas, bem como no custeio de suas implementações.

As considerações de Tatagiba (2003) sobre o modelo gerencial no campo da democracia parece condizer com as conclusões de Katz (2004) a respeito das diretrizes neoliberais implementadas mundialmente no campo do Estado e da sociedade. Segundo este autor, a solução proposta pelo neoliberalismo para humanizar o capitalismo e diminuir a desigualdade social pauta-se numa gestão solidária, que estende a igualdade política para as instituições, como as escolas, famílias, empresa. Contudo, entendemos que estas diretrizes levam a sociedade civil à despolitização e, para usar do termo de Katz (2004), levam também à mutilação da democracia.

É neste contexto, marcado pela contradição entre a democracia participativa e deliberativa e da democracia gerencial, que foram implementadas as inúmeras experiências de gestão das políticas sociais e públicas de caráter participativo. Entre eles os Conselhos de Políticas e de Direitos, os OPs, as Conferências, Fóruns, Audiências Públicas etc.

Os Conselhos emergem pautados pelos princípios da democracia participativa e deliberativa, entendendo-se como um dos mecanismos de participação da sociedade civil no controle social “democrático” das políticas sociais e públicas. Neste sentido, Ferraz (2005), realiza um estudo sobre as experiências conselhistas trazendo importantes contribuições para o debate da democracia.

Esta autora, expressa que uma análise mais profunda sobre qual democracia nos Conselhos deve ser realizada. Assim, ela parte de um pressuposto com o qual concordamos, qual seja: de que os Conselhos são equivocadamente entendidos como espaços de “democracia direta”. Este entendimento impossibilita a percepção de que a participação proporcionada pelos Conselhos realiza-se nos moldes de uma participação representativa. Assim, afirma a autora:

Mesmo que os representantes dos usuários da política e dos serviços sobre o qual o conselho se assenta, sejam escolhidos por seus pares e tenham com os mesmos uma vinculação orgânica, o seu vínculo é o de representação, de alguém eleito para vocalizar demandas e com poderes para decidir por seus representados. [...] O modelo com o qual se lida é o da representação (FERRAZ, 2005, p. 54).

Em outras palavras, nos Conselhos os atores sociais coletivos são “representados” por meio de suas organizações em processos decisórios e de formulação de políticas sociais e públicas. A dinâmica de funcionamento destes espaços pauta-se em processos de representação (FERRAZ, 2005). Mas, de que modelo de representação estamos falando? Vimos antes que o paradigma de democracia representativa elitista/liberal repousa em um conjunto de critérios políticos e sociais que configura a democracia como uma forma de vida social (cidadania, direito, eleições, partidos, associações etc) que se manifesta somente no pleito eleitoral, na modalidade de poder em sua face representativa. Não é sobre este tipo de representação que os Conselhos se pautam.

A democracia representativa elitista/liberal ancora-se na compreensão de que a população é incapaz para o debate e para a decisão das questões públicas, embora seja capaz de escolher os mais aptos a fazê-la. Esta democracia é tipicamente representativa. Neste paradigma, a representação é um processo indireto de participação, “[...] uma delegação da responsabilidade decisória e governativa atribuída por aqueles que não podem exercer o poder pessoalmente aos considerados em condições de exercê-lo, em consonância com as opiniões e interesses de quem os escolheu” (FERRAZ, 2005, p. 40). Esta participação indireta ocorre pela via das eleições e pauta-se numa política que agrega a ação individual. Ou seja, “[...] as decisões políticas estão restritas ao corpo de eleitos e aos espaços institucionais destinados ao processamento destas decisões” (FERRAZ, 2005, p. 40).

No Brasil, o recrudescimento da crítica dos setores progressistas à democracia representativa e a afirmação da necessidade de construção de um novo modelo de democracia e participação resultou na constituição da democracia participativa e deliberativa. Esta democracia delineou uma nova modalidade de representação. Esta representação “[...] implicou a inclusão e o diálogo, a capacidade dos atores sociais coletivos para confrontar, articular, definir e redefinir projetos políticos, valores, direitos, prioridades, identidades e antagonismos a partir do diálogo e do debate” (FERRAZ, 2005, p.43).

Esta nova modalidade de representação embebida pelos princípios da democracia participativa e deliberativa e seus canais de participação, nos leva a apreender igualmente à Ferraz (2005) que os atores sociais coletivos figurados em movimentos sociais, associações civis, entidades de classe, organizações não governamentais etc, participam dos Conselhos pela via deste novo modelo de representação.

Frente a esta afirmação, é preciso destacar que os Conselhos ancorados nessa nova modalidade de representação, democracia participativa e deliberativa não eliminam de sua dinâmica o modelo tradicional de representação. Os Conselhos são atravessados pelas contradições inerentes no campo ético e político brasileiro.

Vimos antes que os Conselhos foram criados num momento de reatualizações de mitos e dramas nacionais, num contexto de realização de uma perversa reestruturação do “Sistema do Capital” e de seus elementos constitutivos, com graves conseqüências no âmbito do Estado, economia e trabalho. O cenário no qual os Conselhos foram criados é marcado também pelas grandes manifestações sociais da sociedade brasileira na luta pela redemocratização do Estado brasileiro e a configuração de diferentes projeções ético-políticas de Estado e sociedade, cada qual com seu modelo de gestão e intervenção estatal.

Desta forma, os Conselhos que foram criados dentro de uma concepção de participação condizente com o modelo de democracia participativa e deliberativa, trazem consigo todas as marcas deste contexto. Eles não são espaços imunes aos traços de nossas tradições políticas (clientelismo, autoritarismo, particularismo), muito menos imunes aos preceitos neoliberais contidos da “Contra-Reforma do Estado”, no modelo de gestão democrático gerencial e sua proposta de participação gerencial, publicização e descentralização.

Concordamos com Ferraz (2005) que neles encontramos as mais diversas posições políticas. As principais posições encontradas são: a posição conservadora defensora de representação tradicional, pautada na democracia representativa elitista/liberal e a posição democrática defensora de uma nova modalidade de participação e representação no campo da tomada de decisão acerca das políticas sociais.

Diante disto, assim como Tatagiba (2003) e Ferraz (2005), afirmamos que os Conselhos como um dos espaços públicos para a realização do debate democrático e deliberativo, podem “[...] tanto potencializar a representação e participação de novo tipo, plural, ancorada no diálogo e no debate, quanto [podem] bloquear esta possibilidade, considerando-se, principalmente, as dificuldades postas para romper com o modelo representativo (FERRAZ, 2005, p. 43-44). Assim, o que vai determinar a hegemonia de uma destas posições é o nível de representatividade dos atores sociais coletivos. Ou seja, “[...] a congruência entre as posições defendidas por estes representantes e as de sua base e a capacidade de mobilização e defesa destas posições [...]” (FERRAZ, 2005, p. 28).

Nos dias atuais os Conselhos são perpassados pelo conflito de posições. Entre estes conflitos assistimos, por um lado a defesa pelas políticas sociais universais, participação democrática e controle social “democrático”, e por outro assistimos às demandas para a redução das políticas sociais e públicas em nome da participação gerencial e do controle social do capital. Ou seja, a ação dos Conselhos compreende uma arena sob a qual os segmentos conservadores e neoliberais conflitam com as forças progressistas democráticas.

Diante disto, apesar dos Conselhos terem sido criados com o intuito de democratizar o Estado e possuírem algum grau de capacidade de provocar perturbações no modo como o Estado atua frente às políticas sociais, temos que ter cuidado quando realizamos esta afirmação. Os Conselhos possuem as condições para contribuir na ampliação das arenas políticas e para democratizar o Estado e as políticas sociais, mas, é preciso ressaltar que não podemos atribuir tamanha tarefa somente aos Conselhos.

A constituição dos Conselhos “[...] não é suficiente para assegurar que tais alterações possam se dar na direção de uma efetiva alteração nas estruturas de poder, da partilha e da construção de resistências à dominação e alternativas de poder” (FERRAZ, 2005, p. 65). A democratização total da vida social necessita da “[...] existência de uma forte correspondência entre um projeto democrático na esfera da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 37-38). De outra forma, Mészáros (2002) afirma que a democratização total da vida social, a construção do controle social do trabalho e a efetiva alteração nas estruturas de poder capitalista demandam um projeto coletivo de sociedade que se contraponha à ordem societária capitalista.

Diante deste cenário, precisamos retomar as análises destes condutos de participação para compreender até que ponto os Conselhos, como uma das instâncias de realização do controle social “democrático”, estão conseguindo efetivá-lo. Ou seja, quais as possibilidades e os limites encontrados pelos atores sociais neles inseridos para efetivação deste controle social. Eis a tarefa que executaremos a partir de agora.

### **3 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS NO ESPÍRITO SANTO: DESAFIOS, LIMITES E POSSIBILIDADES**

#### **3.1 A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA HISTÓRIA DO ESPÍRITO SANTO**

O Estado brasileiro, historicamente, usurpou a representação das classes sociais no seu interior, para inscrever no centro dos aparelhos estatais os interesses da grande burguesia nacional e dos países dos centros hegemônicos. Em decorrência deste panorama, ampla parcela da população foi excluída do processo decisório, configurando uma relação entre Estado e sociedade fundada no conservadorismo, no autoritarismo, no clientelismo e nos privilégios de alguns poucos. Nossa formação histórica, frente ao capitalismo, sempre ocorreu de forma subordinada, dependente e periférica, caracterizando o que alguns autores denominam de modernização conservadora, outros de revolução passiva ou mesmo um Brasil moderno fundado num caleidoscópio de presente e pretéritos. Nos dias atuais, mais do que reviver os mitos e dramas históricos e a modernização conservadora, estamos vivendo uma “contra-reforma do Estado”. Esta “contra-reforma” mais do que uma revolução “pelo alto”, vem destruindo a esfera pública, os direitos e as políticas sociais conquistadas pelos trabalhadores. Ela conduz o Estado pelas mãos ordenadas do grande capital financeiro e seu programa de reestruturação do Sistema do Capital, pautado no neoliberalismo. Neste contexto, a desigualdade amplia-se, a questão social é constituída de novas determinações, a exploração e a concentração de renda aumentam, a pobreza, miséria e barbárie crescem ao mesmo tempo em que se acentua a contradição capitalismo x democracia.

É neste contexto, que os Conselhos são pensados, institucionalizados e implementados em âmbito nacional. Neste marco, é necessário realizar uma rápida incursão pela particularidade histórica do estado do Espírito Santo<sup>46</sup> para identificar os seus os principais traços da sua formação sócio-histórica, para daí apreender

---

<sup>46</sup> O estudo da particularidade histórica do estado do Espírito Santo está inserido na apreensão da totalidade social. Neste sentido, a totalidade social é apreendida como complexo de complexo, em que cada complexo tem sua existência mediatizada com as demais. Assim, para seguir o caminho metodológico proposto nesta dissertação, ou seja, o caminho das “aproximações sucessivas”, é imperativo e relevante apreender também as mediações que vinculam e determinam todo o processo (PONTES, 2002).

como se processou a relação entre o Estado e a sociedade civil em nosso estado. Estes traços nos permitirão apreender em que contexto os Conselhos foram pensados e implementados em nosso estado. De imediato já adiantamos que, apesar das particularidades de nosso estado, de um modo geral ele não difere do quadro nacional em diversos fatores.

O estado do ES está situado na região sudeste do país. É constituído por 78 municípios, totalizando 46.077,519 (km<sup>2</sup>) de extensão (IBGE, 2000). De acordo com o IPES em 2004, o Espírito Santo registrou uma população de 3.352,024 habitantes, sendo que 47% ou 1.575,451 habitantes vivem na Região Metropolitana (Vitória, Vila Velha, Viana, Serra, Guarapari, Cariacica e Fundão).

Até o século XIX, nosso estado funcionava apenas como muralha verde que protegia as minas gerais. Silva (2005) nos mostra que neste contexto era nítida a falta de vontade política dos Governantes da capitania para com a população, que ficou relegada à própria sorte ou a depender da ajuda da Igreja. A fase colonial no ES termina com a independência política do Brasil.

Assim, a independência do Brasil, a expansão da cultura do café e das terras disponíveis, o fim do sistema escravocrata e a política de ocupação territorial com mão-de-obra imigrante, formam o conjunto de fatores constitutivos da nossa história após 1822. Segundo Silva (1995) são estes fatores que levam o ES a sair do marasmo para adentrar no contexto da economia brasileira no século XIX. Contudo, a cultura do café produziu um Estado marcado pelo “[...] coronelismo, como forma de articulação política, ou seja, uma relação marcada pelo mandonismo, clientelismo, nepotismo e violência como regra” (VASCONCELLOS; PANDOLFI, 2003, p. 129).

A emergência do ES no contexto do desenvolvimento capitalista brasileiro concretizou-se com a expansão da economia cafeeira. Contudo, esta inserção ocorreu de forma subordinada e periférica em relação aos demais estados (SILVA, 1995; SIQUEIRA, 2001).



Segundo Silva (1995) esta relação de subordinação do ES aos demais estados deve-se ao relativo atraso das forças produtivas que vinha acumulando-se desde a colonização portuguesa até o final do Império. Este atraso não foi suprimido com a República. Ao contrário, ele foi ampliado, assumindo novos contornos, pois era funcional à manutenção das forças dominantes. Ele garantia um relativo crescimento econômico e a dominação de classe.

Neste contexto, eram as forças mercantis-exportadoras que imprimiam o ritmo e o sentido à política de desenvolvimento sócio-econômico do estado. Desta forma, a relação entre Estado e sociedade civil ocorria pela via da prática do coronelismo. Esta prática funcionava como principal mecanismo para a manutenção dos “feudos políticos” e para a perpetuação do poder oligárquico (SILVA, 1995).

Nos anos 1930 as contradições se acirraram em âmbito nacional. O resultado deste acirramento foi a Revolução de 1930, que pôs fim à República Velha e ao coronelismo como elemento de articulação política. A partir desta ruptura novos atores sociais entram em cena. Neste contexto, mais uma vez, o ES inseriu-se periféricamente no desenvolvimento do capitalismo (SILVA, 1995). Neste patamar, a situação social e política do estado não sofreu grandes mudanças frente ao quadro estabelecido na Primeira República. Assim, perdurou, por exemplo, a estrutura mista de produção, onde a grande propriedade convivia com o aglomerado de pequenas propriedades, onde assistia-se ao retardamento da disseminação do trabalho assalariado e da capitalização agrícola. Também perdurava o domínio do capital agrofundiário e mercantil-exportador. O quadro da política também não se altera muito. As suas forças políticas locais se integravam de forma subordinada às instâncias (TOSI; COLBARI; ALVES, 1995).

Na era de Vargas o Espírito Santo apresenta momentos de modernização administrativa e econômica. Ela representou alguns ganhos significativos no campo social, principalmente na saúde, transporte e educação (VASCONCELLOS; PANDOLFI, 2003). Contudo, tal modernização não alterou o perfil básico da estrutura social. Ela continuou reproduzindo a estrutura produtiva e de relações de produção existentes. “[...] O estado, embora pertencesse geograficamente à região sudeste, palco detonador das transformações capitalistas em curso,

[industrialização], realizou, neste período, um movimento de inflexão e retrocesso”. (SILVA, 1995, p. 468). O projeto do café no ES e o projeto de base agro-exportadora estavam esgotados, porém a aceitação para a entrada da industrialização ainda não existia (VASCONCELLOS; PANDOLFI, 2003).

As transformações administrativas, políticas econômicas dos anos 1930 e 1940 ampliaram a composição das forças sociais, bem como criaram condições para que as classes sociais emergissem no cenário da representação política no estado. O campo social constituía-se pelas forças das classes agrofundiárias; pelas forças das classes mercantis-exportadoras; pelas forças constituídas pela pequena produção rural e o setor terciário dos núcleos urbanos, que representavam grande massa populacional; e por fim, pelas forças constituídas no seio das classes populares urbanas (SILVA, 1995).

Apesar da emergência de novos atores sociais, a análise histórica do estado mostra que a disputa política, social e econômica ainda perdurava entre as oligarquias agrofundiária e a mercantil-exportadora com a hegemonia da segunda (TOSI; COLBARI; ALVES, 1995). No cenário da representação política no ES até 1930 observa-se a presença dos sindicatos, entre eles: os sindicatos dos trabalhadores da indústria alimentícia, construção civil, mobiliários, ferroviários, comerciários, bancários e médicos.

A formação sócio-histórica do ES tem como marca a exclusão das classes trabalhadoras dos processos políticos decisórios. Suas organizações sempre foram encaradas como ameaças aos governos e à ordem vigente. Elas sofriam fortes repressões da polícia e do Estado. Deste modo, apreende-se que a realidade do Espírito Santo não diferiu do quadro nacional. O movimento sindical sofreu forte repressão, assim como as demais manifestações sociais. Exemplo disto são as inúmeras prisões de lideranças sindicais acusadas de serem comunistas e o decreto do Presidente da República – Getúlio Vargas – determinando o fechamento de todas as federações (estaduais) e confederações (nacional) de trabalho. Após estes fatos, o que se seguiu foi um modelo de sindicalismo atrelado ao Estado, no qual as estratégias paternalistas permitiriam a cooptação das principais lideranças sindicais.

Desta vez, os sindicatos estariam atrelados ao Estado pela via do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (COLBARI, 2003).

Apesar das influências do Partido Comunista do Brasil - PCB – e da Aliança Nacional Libertadora – ANL – no sindicalismo espírito-santense a “lei do enquadramento sindical” continuou. Este modelo de sindicalismo oficial manteve-se predominante até 1945 (COLBARI, 2003).

Segundo Colbari (2003), os próprios sindicatos e organizações de trabalhadores tiveram papel relevante na alteração deste cenário. Desta vez foi o Movimento Unificador dos Trabalhadores – MUT - que se destacou. Este Movimento enfatizava a sua importância como “[...] órgão de defesa dos interesses gerais dos trabalhadores, e os conclamava para a organização e engajamento ‘na luta consciente pela democracia’” (TOSI; COLBARI; ALVES, 1995, p. 42).

Segundo Silva (1995), ao longo dos anos 1945-1964 o regime democrático se fez presente na formação brasileira. No ES estes 19 anos foram governados por 3 governadores e cinco gestões: nos anos 1947-1950/1959-1962, por Carlos Lindemberg; em 1950-1954 por Jones Santos Neves; em 1955-1958/1963-1966, por Francisco Lacerda Aguiar. De imediato, afirmamos que estes governos tinham em comum a forma pela qual se relacionavam com a sociedade civil. A sociedade civil mantinha com o Estado uma relação de subordinação e dominação.

Segundo Silva (1995, p. 233) Carlos Lindemberg reeditou o coronelismo existente na Primeira República. Imprimiu “[...] à sua gestão o *ethos* conservador, típico da classe dos proprietários de terras pré-capitalistas, visando a criar os mecanismos garantidores da preservação das bases estruturais vigentes”. O coronelismo foi reeditado como mecanismo de controle social ou político das classes dominantes sob as classes dominadas. As classes dominadas, no Espírito Santo, não se encontravam em situação de “disponibilidade de participação” política, apesar dos avanços concretizados por suas organizações (SILVA, 1995).

No que se refere aos movimentos sociais no ES neste contexto, podemos afirmar que os trabalhadores e suas respectivas organizações estavam presentes e se

faziam representar. Contudo, não fugiam à repressão. O sindicato dos Bancários do Espírito Santo participou da segunda greve nacional em 1946. As organizações dos trabalhadores também cumpriram agenda no movimento de convocação da Assembléia Nacional Constituinte (TOSI; COLBARI; ALVES, 1995).

A gestão de Jones Santos Neves (1950-1954) seguiu a política desenvolvimentista de Vargas. Ele tinha como eixo central de sua administração a tentativa de inserção econômica do ES no ritmo do desenvolvimento capitalista que se processava em nível nacional. Este governo dá forma e conteúdo a uma diretriz industrializante ao estado, que até então tinha como eixo econômico a agroexportação. Uma de suas ações mais importantes foi a criação do Plano de Valorização Econômica do Espírito Santo que visava “[...] dotar o Estado de estrutura econômica e de mecanismos institucionais capazes de funcionar como força motriz para um futuro desenvolvimento industrial” (VASCONCELLOS; PANDOLFI, 2003, p. 132).

Apesar de manter certas características do governo anterior, Jones Santos Neves editou o “*ethos* tecnocrático”. As suas medidas industrializantes e as transformações resultaram numa maior diferenciação social. Assim, verificava-se uma ampliação das práticas populistas em detrimento das práticas coronelísticas. As relações entre as classes sociais passaram a ser mediadas pelas práticas populistas.

Outro governador, Francisco Lacerda de Aguiar (1955-1958/1963-1966) rompeu com o padrão coronelístico de mediação que caracterizava as relações sócio-políticas no Estado. Ele era chamado por alguns de Agropopulismo, devido ao seu estilo próprio de governar. Ele investia na agropecuária, ao mesmo tempo em que investia na política populista (SIMÃO, [2000?]). Assim, neste mandato, a forma populista de mediação e de articulação passou a integrar as relações entre o Estado e a sociedade. A relação do Estado com as classes dominadas continuava sendo de subordinação e de controle das classes dominantes sobre as classes dominadas. (SILVA, 1995).

Deste modo, durante o regime democrático, que ocorreu entre 1945-1964, independente da política coronelística ou populista, a relação entre o Estado e a sociedade civil ficou marcada pela subordinação da segunda pelo primeiro. Apesar

de sua denominação democrática, o Estado excluía a sociedade civil, os movimentos sociais e demais organizações das classes trabalhadoras do processo de tomada de decisão política.

Na ditadura militar este cenário perdura e agrava-se. Neste contexto que se inicia em 1964 os governadores eram eleitos indiretamente. Eles ficaram conhecidos como governadores biônicos. Os governadores nomeados para o ES no período da ditadura foram: Christiano Dias Lopes (1967-1971), Arthur Carlos Gerhardt (1971-1974), Élcio Álvares (1974-1978) e Eurico Rezende (1970-1982). Apesar dos governos anteriores terem apresentado incentivos para a industrialização, foram os governadores Élcio Álvares e Eurico Rezende os responsáveis pela transição definitiva do modelo sócio-econômico. Isto é, a passagem de uma economia predominantemente agrícola, rural, para uma essencialmente industrial-urbana (VASCONCELLOS; PANDOLFI, 2003). Vejamos como isto ocorre.

A partir da crise dos preços do café, da criação do GERCA - Grupo Executivo da Recuperação Econômica Cafeeira - e do Programa de Erradicação dos Cafezais no ES ocorreram significativas transformações no perfil sócio-econômico estadual (MARTINUZZO, 2003). As décadas de 1960/1970/1980 marcaram a implementação de grandes projetos industriais no estado. Assim, apesar de tardia, a industrialização chegou com foco estratégico para o momento histórico de globalização.

A transformação no perfil sócio-econômico do ES está ligada à passagem da economia agroexportadora de base cafeeira para a economia industrial, comandada pelo grande capital nacional e estrangeiro (BUFFON, 2003). Até 1975 a expansão industrial, especificamente, em nosso estado foi comandada e financiada por pequenos capitais locais e pelos incentivos fiscais (SIQUEIRA, 2001).

Como vimos, a destruição dos cafezais começou nos anos 1960. Ela consolidou-se com a implantação dos Grandes Projetos Industriais (grandes siderurgias como a CST - Companhia Siderúrgica do Tubarão, SAMARCO Mineração, CIVIT – Centro Industrial de Vitória, CVRD, Companhia Vale do Rio Doce, Aracruz Celulose), nas décadas de 70 e 80 do século XX. Estes grandes projetos trariam para os capixabas resultados como o impulsionamento da economia e da industrialização. Mas, não só.

Eles também trariam resultados perversos como: salários baixos, concentração de renda, miséria urbana, poluição ambiental, políticas sociais ainda seletivas. A ditadura traria, além destes resultados, a ausência de liberdades de expressão de opiniões e de pensamentos etc. De fato, estes grandes projetos marcam na evolução histórica do Espírito Santo, a fase da internacionalização da economia estadual (VASCONCELLOS; PANDOLFI, 2003).

Deste modo, a industrialização no ES logo compreendeu a nova ótica de acumulação do capital. Assim, as instalações industriais que objetivavam a aceleração desta acumulação, sempre expansiva, tiveram como o maior incentivador e investidor a figura do Estado. O resultado dos incentivos fiscais e outras medidas atraentes às indústrias não é nenhuma novidade e muito menos particularidade do Espírito Santo. O resultado é a hegemonia do grande capital fazendo crescer ainda mais as contradições da sociedade capixaba e brasileira.

É relevante destacar que a intensificação dos investimentos na economia sem a devida atenção ao social afetou diretamente a vida dos trabalhadores que assistiam diariamente aos grandes avanços para uma minoria privilegiada e grandes regressões para uma maioria desprotegida e excluída. É o enriquecimento de uma pequena massa e o empobrecimento crescente de uma grande maioria (SIQUEIRA, 2001).

Diante do agravamento das contradições entre o capital e o trabalho, a década de 1970/1980 tem como marca a ebulição dos movimentos sociais que lutavam pela redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro. No âmbito da organização da sociedade civil no Brasil, destacamos que ela sempre esteve excluída do processo de tomada de decisão. Assim, todas as ações concretas enfrentadas pelo País encontravam saídas pela via da revolução passiva e do transformismo no campo das políticas sociais (COUTINHO, 2003). As soluções encontradas denominadas de “solução pelo alto” caracterizavam-se pelo seu conteúdo de classe, que era eminentemente das classes economicamente dominantes e pelo seu cariz elitista e antipopular. Neste contexto, o Estado teve “[...] o papel de substituir as classes sociais em sua função de protagonistas dos processos de transformação e o de

assumir a tarefa de ‘dirigir’ politicamente as classes economicamente dominantes” (COUTINHO, 2003, p. 126).

Apesar da atuação do Estado e das classes dominantes para desequilibrar a relação Estado/sociedade civil, esta última sempre manteve certo grau de autonomia que somente cresceu nos anos 1970 no Brasil. Aqui estes movimentos também existiam e se faziam presentes no cenário político. No período que se inicia na década de 1970 os movimentos dos trabalhadores, em âmbito nacional e estadual, deflagraram inúmeras greves, pautadas nas reivindicações salariais, entre outras (TOSI; COLBARI; ALVES, 1995).

No entanto, no que se refere aos movimentos dos trabalhadores no ES a sua emergência é expressiva desde a década de 1960 com a criação do Comando Geral dos Trabalhadores – CGT. Este Comando, como um embrião de uma central sindical, fortalecia as reivindicações e lutas dos trabalhadores. No que se refere aos movimentos sociais em geral, Silva (2005) destaca que os movimentos sociais no ES apresentaram algumas particularidades, principalmente, devido ao processo histórico de formação social e do desenvolvimento econômico do estado – periférico e dependente. Muitos migrantes estavam marcados pelo individualismo apreendido em suas práticas de produção familiar dificultando a formação de um pensamento coletivo.

Ferreira (1985) aponta outra particularidade dos movimentos sociais capixabas. Ela refere-se à existência de um operariado urbano industrial ainda pouco numeroso e concentrado, pelo fato de o Estado ter entrado no processo produtivo mais recentemente com a implantação dos Grandes Projetos, nos anos 1970, período de forte repressão e, portanto, com pouca oportunidade de participação e crescimento. Conforme expressa a autora, isto não significa que inexistiam movimentos sociais. Os movimentos sociais nos anos 1970 se estenderam por várias categorias e organizações: greves de motoristas de ônibus, professores, médicos; ocupações de propriedades públicas e privadas, contribuindo para que os trabalhadores se organizassem criando inúmeras formas de estruturas como as associações de moradores, federação das associações de moradores, comissões e fóruns, entidades sindicais.

O processo de organização da sociedade civil, a partir da luta pela redemocratização em 1970/1980 esteve marcado por vários movimentos. Entre eles citamos os movimentos que surgiram no âmbito da Igreja, no movimento estudantil e no movimento sindical.

A Igreja Católica era uns dos o únicos “territórios livres” de organização popular. E por isso mesmo cumpriu um importante papel. Em 1977, estimulados por D. João Batista da M. Albuquerque, leigos militantes passaram a se reunir para discutir temas pertinentes à atualidade. A partir destas ações dar-se-á o início da Comissão de Justiça e Paz (CJP) que, paralelamente ao trabalho das CEB’s (Comunidades Eclesiais de Base), esteve presente ao lado da população, num processo contínuo de conscientização. Dom João disse, nesta ocasião, uma frase que segundo Simão ([2000?]) tornou-se a bandeira dos movimentos de esquerda: “Só o povo salva o povo”. Entre os movimentos que tiveram papel importante na luta contra a ditadura aqui no estado, estão: a Comissão de Direito a Moradia (CDM), Comissão de Educação Popular (CEP), Comissão Popular de Saúde (CPS). Também outros movimentos que passaram a discutir e a apoiar a Reforma Agrária, a mudança do sistema prisional, bem como colocar-se contra a violência policial (SIMÃO, [2000?]).

O movimento estudantil, também teve grande relevância na luta pela redemocratização. A sua nova reestruturação consolidou-se a partir de 1978, com a reconstrução do DCE – Diretório Central dos Estudantes - após a eleição para a primeira diretoria.

Quanto ao movimento sindical no ES podemos dizer que ele se restabeleceu a partir do momento em que os militares iniciaram uma lenta e gradual abertura política. Nesta ocasião os trabalhadores ganhavam espaço para reivindicar seus direitos. O movimento sindical passou a ter maior protagonismo a partir de 1978, com a fundação de importantes órgãos representativos como: dos sindicatos dos médicos com Vitor Buaiz (ex-governador do estado – 1995-1998) e dos jornalistas e da Associação dos Docentes da UFES – ADUFES - (TOSI; COLBARI; ALVES, 1995). Estes e outros movimentos foram importantes para o fortalecimento do processo de abertura política e para o restabelecimento das eleições diretas para governador em 1982. Simão ([2000?]) expressa que dois governadores eleitos de forma direta



formaram os governos de esquerda no Espírito Santo. São eles: Gerson Camata (PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro – 1983-1986) e Max Mauro (1987-1990) também do PMDB. Os governadores Albuíno Azeredo (1990-1994) do PDT, Vítor Buaiz (1995-1998) do PT e José Ignácio Ferreira, (1999-2002) do PSDB, constituem a rota dos governadores da era neoliberal e da globalização.

O clima imposto pela Ditadura fez inflar o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Compreendiam estes Movimentos vários militantes de perfis Progressistas, militantes do PCB e do PCdoB. No ES, este movimento já conhecido como Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) elegeu Max Mauro como governador do estado. Após atritos com o Senador Gerson Camata, Max Mauro migra para o PDT e lança Albuino Azeredo - na época era o secretário de planejamento - como seu sucessor para o governo do estado. Assim, o governador Albuíno Azeredo foi eleito numa frente de centro-esquerda, com propostas progressistas. Porém, fez alianças com as forças mais conservadoras, incrustadas na Assembléia Legislativa (SCHAYDER, apud SILVA, 2005). Segundo Pereira (2004) o resultado destas eleições foi a perda da hegemonia do PSD e a criação de um novo cenário caracterizado pela alta fragmentação partidária e ideológica.

Albuíno Azeredo, que fora secretário na administração de Mauro, que o apoiou na eleição, passou grande parte do seu governo pagando dívidas políticas assumidas nas eleições. Em 1993, Azeredo e Mauro rompem relações e, este último saiu do PDT e foi para PMN (Partido da Mobilização Nacional), disputando as eleições de 1994. Destas eleições saiu vencedor Vítor Buaiz, candidato do PT, apoiado pelo PSB e PCdoB.

O governandor Vítor Buaiz recebeu uma grande quantidade de apoios que perpassavam elementos da direita à esquerda. Como mostra Pereira (2004) até uma declaração gravada do presidente FHC (Fernando Henrique Cardoso) foi levada ao ar em seu favor. Buaiz iniciou seu governo com uma coligação partidária que apreendia contingentes do PT, PSB e PSDB.

De acordo com Pereira (2004) esta etapa do Governo Buaiz vai de janeiro de 1995 até julho de 1996, quando ele começa a se afastar das correntes do PSB e da

esquerda do seu partido, que vai perdendo espaços no secretariado. Desde antes da sua vitória para governo do estado, Buaiz e o seu grupo havia se desentendido com a esquerda de seu partido.

O desalinhamento de Buaiz com a esquerda cresce ainda mais quando ele aponta rumores de privatização do banco do estado (BANESTES – Banco do Estado do Espírito Santo) e da empresa pública de saneamento (CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento). Observa-se, neste contexto, que Buaiz abandona os princípios esquerdistas e adota as diretrizes da direita ligada à política neoliberal e de “contra-reforma” do Estado (PEREIRA, 2004).

No que se refere ao governador José Inácio, além de seguir o mesmo caminho que seu antecessor, ele direciona sua ação política para a criação de consensos necessários para a aprovação de projetos de seu interesse. Em 1998, ele era senador pelo PSDB. José Inácio decidiu-se candidatar ao governo do Estado, tendo recebido o apoio do Partido do Povo Brasileiro (PPB), do Partido Liberal (PL), do Partido da Frente Liberal (PFL) e do Partido Social Democrata Cristão (PSDC) e PV. Seu maior adversário era o ex-governador Albuíno Azeredo, pelo PDT (PEREIRA, 2004).

Ignácio assume o governo em circunstâncias semelhantes com as de seu antecessor, com atrasos nas folhas de pagamento dos servidores. Diferentemente de Buaiz, ele resolveu agir com mais rapidez no que se refere à tomada de medidas drásticas. Ele enviou para a ALES diversos projetos ligados à eliminação de benefícios aos servidores públicos e revisão do sistema previdenciário, bem como de concessões e privatizações. Alguns destes projetos, declarados Inconstitucionais pelos sindicatos e pelo Supremo Tribunal Federal, foram negados (PEREIRA, 2004).

O governo de José Inácio é marcado pelo envolvimento em inúmeros escândalos políticos. Em 2001 a partir de denúncias realizadas por políticos de oposição, o governo foi acusado de envolvimento em uma série de atividades ilegais, que sintetizadas traduzem-se na formação de “caixinha” com recursos da campanha de 1998, movimentado ilegalmente, na cobrança de “pedágio” para a liberação de transferências de créditos de ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e

Prestação de Serviços - acumulados por empresas exportadoras, desvios de contribuições de empresas importadoras e exportadoras para uma fábrica de sopas, administrada pela Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETAS), cuja titular era a esposa do governador e cobrança de outro tipo de “pedágio” envolvendo a SETAS e a Secretaria de Fazenda, para a liberação de créditos normais de ICMS que uma certa empresa tinha com o Estado (PEREIRA, 2004).

Pereira (2004) afirma que frente a estas denúncias, além da criação de uma CPI também se oficializou um pedido de intervenção federal e de *impeachment*. De acordo com Silva (2005), tudo indicava que existiam três caminhos para superar a crise desse governo, a saber: a renúncia do mesmo, a votação e aprovação do *impeachment* pela Assembléia Legislativa ou a intervenção do governo federal.

Contudo, nenhum destes três caminhos foi tomado. O pedido de abertura de processo de impeachment na Assembléia Legislativa, movido pela mobilização da sociedade capixaba no Fórum Reage Espírito Santo, foi o arquivado. O pedido de intervenção federal, que fora aprovado no Ministério da Justiça, foi abandonado pelo Procurador Geral da República, após uma conversa com o presidente FHC. Este cenário se justifica pela ampla base de apoio parlamentar que tinha o governador, devido aos acordos e trocas de favores. A nosso ver, isto só ratifica a presença do conservadorismo político como uma das marcas permanentes de nossa história. Em virtude disto o governo foi sofrendo abalos e enfraquecimentos.

Outro aspecto que ajudou para o enfraquecimento do governo de José Inácio foi o envolvimento do deputado e presidente da ALES José Carlos Gratz em várias acusações de participação no crime organizado no ES. Este fato refletiu no governo, pois muitas das atividades criminosas ou corrupção se constituíram em recursos de poder no jogo político. Estas atividades tornavam-se importantes instrumentos quando ajudavam a diminuir os custos de ação coletiva e quando a propina convenciam parlamentares a aprovarem as matérias polêmicas (PEREIRA, 2004). Diante de todo o cenário caracterizado José Inácio acabou por sair do PSDB e não se candidatou à reeleição em 2002.

Constatamos que o resultado deste governo foi drástico para a sociedade civil e a classe trabalhadora, em que se verificam salários dos servidores estaduais em atraso, cofres públicos vazios, sucateamento dos serviços públicos como saúde e educação, etc (Silva, 2005).

Em síntese, estes governadores (Azeredo, Buaiz e José Inácio) não foram capazes de criar uma esfera pública legítima. Eles foram capazes, de cada vez mais, criar um Estado isolado e sem autonomia. Afirmamos isto, pois se verifica que no governo de José Inácio a relação do Estado com a sociedade civil era uma relação de tamanha desconsideração, a ponto de não reconhecer os Conselhos de Políticas e de Direitos já criados por lei estadual e garantidos constitucionalmente (SILVA, 2005).

Paulo Hartung foi eleito governador do estado em 2002 com propostas de reconstrução do Espírito Santo, da moralidade e transparência, do combate ao crime organizado, institucionalizado, da reconstrução do sistema de proteção social, da participação popular. Em 2006, este mesmo governador é reeleito com o maior percentual de votos em todo o Brasil. Apesar das críticas afirmarem que este governo não apresentou concretamente um plano de governo no período eleitoral em 2006, entendemos que suas propostas não diferem nas editadas na primeira gestão.

Em 2006, o governo Paulo Hartung lança o Projeto Espírito Santo 2025. Este projeto faz parte da preparação do Estado para o futuro. Ele tem como objetivo a construção de uma visão estratégica desafiadora, consistente, sustentável e desejável do futuro do ES no horizonte 2025. O Projeto Espírito Santo 2025 foi desenvolvido por meio da parceria Estado-Sociedade (ESPÍRITO SANTO, 2005).

Paulo Hartung, apesar de mostrar-se com um perfil moderado e estratégico diante da “contra-reforma do Estado”, não dispensa medidas de concessões privatizações das estatais. Um exemplo disto é a privatização do BANESTES, que se lança novamente em projeto na ALES. Ao que tudo indica, principalmente diante dos objetivos do Espírito Santo 2025, a política econômica ainda se sobrepõe à política social no nosso estado.

Assim, quanto ao futuro imediato do ES, em nível social, político e econômico cabe-nos algumas anotações, principalmente no que se refere às questões que perpassam mais diretamente a nossa discussão.

No âmbito econômico, a grande novidade é a descoberta do Petróleo e a instalação da Petrobrás para o estado. A produção de petróleo vem crescendo no ES desde o governo José Inácio. A partir de então só se faz crescer a perspectiva de ganhos fiscais extraordinários com os *royalties*. O sucesso do petróleo em parte fortaleceu o governo Paulo Hartung. Foi em conjunto com a Petrobrás que este governo formulou o plano estratégico “Espírito Santo 2025”.

O Espírito Santo, como diz Buffon (2003), é um dos poucos estados do Brasil que tem um acervo de infra-estrutura econômica formada de empresas, parque cafeeiro, estrutura portuária, ferrovias, siderúrgica, Aracruz, agricultura familiar, turismo, montanhas, setor de mármore, indústrias etc. Deste modo, concordamos com o autor que o nosso futuro dependerá não dos investimentos externos, mas da capacidade local de extrair desenvolvimento social e econômico desta enorme e diversificada estrutura que temos.

Para isto, entendemos que não podemos nos esquecer que desenvolvimento e crescimento não se fundam somente na economia. O social e o político também precisam de constantes investimentos, de forma articulada ao econômico. Assim, medidas no âmbito social também precisam ser tomadas para que o Espírito Santo saia da posição periférica tanto no âmbito da economia quanto no âmbito da política, em relação aos demais estados brasileiros.

Deste modo, no âmbito social e político o ES e no que diz respeito à relação Estado e sociedade civil, observamos que desde os anos 1980, apesar das intensas ações contra a sociedade civil e sua autonomia, esta se mostrou organizada a ponto de participar ativamente da construção da CFB de 1988 e de colocar-se contra a ditadura.

É a partir desta Carta de Direitos que visualizamos o crescimento dos fóruns públicos e das experiências de democracia participativa. Deste modo, é na década

de 1990 que, no Brasil e no ES, verifica-se a criação dos Conselhos de Políticas e de Direitos, da realização de Orçamentos Participativos (OP), da criação de Fóruns de discussão da sociedade civil etc. Quanto às experiências de OP, Vitória, Vila Velha e Boa Esperança (LESBAUPIN, 2001) são cidades capixabas citadas como pioneiras no Brasil. Datadas da década de 1980, elas surgem com demandas para o debate sobre o Orçamento Municipal, com o objetivo de disputar os recursos públicos para os setores populares.

Outras manifestações dos movimentos sociais no ES já foram citadas. No entanto, cabe assinalar que, no governo José Inácio a população deu mostra de seu poder e organização quando se organizaram no Fórum de Combate à Corrupção e Impunidade Reage Espírito Santo denunciando as corrupções e os crimes organizados no estado. Este Fórum mostra que os movimentos sociais nascem da necessidade da população que objetiva mudança na sociedade.

Hoje no ES existem vários movimentos da sociedade civil em prol da defesa dos direitos sociais. Segundo levantamento realizado por Kiefer (2005) e Dalbem (2005) podemos citar a existência de alguns deles, quais sejam: Fórum de Mulheres, Fórum da Cultura Afro-Capixaba, Fórum de Combate à Corrupção e Impunidade Reage Espírito Santo, Fórum do Idoso e o Fórum Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil. Existem diversos outros movimentos sociais (HERKENHOFF, 1995) como os Movimentos de defesa dos direitos dos Indígenas, dos Trabalhadores Sem Terra (Aguiar, 1999), da Pessoa com Deficiência, Educação etc.

A implantação dos Conselhos como instâncias de controle social “democrático” e de participação também marcam a década de 1990 no ES. Estas instâncias participativas ganham destaque como novas formas de organização da sociedade civil no âmbito da gestão e controle social “democrático” das políticas sociais, contrariando os traços conservadores e autoritários do sistema decisório brasileiro e do ES. No entanto, a década de 1990 no Brasil também é marcada pela reedição de velhas práticas no campo da política, como o caso do conservadorismo político, bem como pela mais recente estratégia de reestruturação do “Sistema do Capital”. Este reestruturou o Estado, com a política neoliberal, a economia com a globalização e a

financeirização e o trabalho com a acumulação flexível ou reestruturação produtiva. Foi neste contexto que os Conselhos de Políticas e de Direitos no Brasil foram pensados, criados e implementados. No Espírito Santo, não foi diferente.

É no quadro resultante dos fatos históricos nacionais e estaduais que os Conselhos de Políticas e de Direitos de nosso estado foram criados. Os Assistentes Sociais estiveram presentes e a frente de todo este processo. Eles participaram da criação destas instâncias em todo o estado, desde a região metropolitana até os municípios interioranos. Deste modo, o estudo que se segue busca apreender a realidade dos Conselhos a partir das experiências dos assistentes sociais conselheiros que atuaram nos Conselhos Municipais de Política e de Direitos do Espírito Santo no ano de 2006.

### 3.2 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS DO ESPÍRITO SANTO: CONTRADIÇÃO ENTRE A “LÓGICA DA CONQUISTA” E A LÓGICA DA “IMPOSIÇÃO”

Até o momento percorremos uma trajetória de contextualização e estudos de categorias teóricas como: Conselhos, políticas sociais, controle social, democracia etc. Apreendemos os aspectos sociais, políticos e econômicos da década de 1980 no Brasil, a formação histórica do Espírito Santo e os aspectos principais do capitalismo contemporâneo, para identificar as rupturas e continuidades entre o contexto histórico e os nossos dias. Partimos destas reflexões para compreender o contexto em que os Conselhos foram pensados, institucionalizados e implementados tanto em âmbito nacional como estadual. Assim como, apreender o contexto onde eles atuam hoje.

Após o exercício teórico aqui realizado passaremos a analisar a realidade dos Conselhos no Espírito Santo (ES). Esta análise estará pautada nos dados empíricos coletados pela pesquisa de campo.

Estes dados foram coletados via questionário aplicado a todos os assistentes sociais atuantes como conselheiros em Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos no

Espírito Santo. Foram realizadas entrevistas com assistentes sociais que têm vasta experiência conselheira, além de pioneiros na história da implementação dos Conselhos e também profissionais formados em Serviço Social que realizaram dissertações de mestrado e tese de doutorado, analisando a realidade estadual. Estes dados foram reforçados ainda pela participação no I e II Fórum Estadual de Assistentes Sociais atuantes em Conselhos de Políticas e de Direitos realizados pelo Conselho Regional de Serviço Social do Espírito Santo - CRESS/ES 17ª Região, respectivamente em 2005 e 2006.

Deste modo, a realidade dos Conselhos que será apresentada neste trabalho corresponde àqueles Conselhos nos quais os assistentes sociais estão participando como conselheiros. O mapeamento realizado junto aos assistentes sociais de todo o estado apontou a diversidade de Conselhos que foram e estão sendo criados. Assim, conforme o levantamento realizado nos 78 municípios foi possível constatar que os Conselhos estão sempre vinculados às políticas sociais e públicas, ou mesmo a programas do Governo Federal. Assim, sejam de caráter deliberativo ou consultivo os Conselhos identificados foram:

- Conselho Municipal de Assistência Social;
- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente;
- Conselho Municipal de Saúde;
- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa;
- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
- Conselho Municipal Anti-drogas;
- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho Municipal de Habitação;
- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher;
- Conselho Municipal do Programa Bolsa Família;
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- Conselho Municipal de Segurança Pública;
- Conselho Municipal de Segurança do Trabalho;
- Conselho Municipal de Trabalho e Geração de Renda;



- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Estes foram os Conselhos nos quais identificamos a participação dos assistentes sociais como conselheiros. No entanto, para além destes Conselhos existem outros, como:

- Conselhos Locais de Saúde;
- Conselho Municipal da Juventude;
- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Negra;
- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Consumidor;
- Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- Conselho Municipal de Segurança Urbana;
- Conselho Municipal de Plano Diretor Urbano;
- Conselho Municipal de Transporte e Trânsito;
- Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- Conselho Municipal de Turismo;
- Conselho Municipal da Agricultura;
- Conselho Municipal de Esportes;
- Conselho Municipal da Cultura;
- Conselho Municipal Interativo de Segurança;
- Conselho Tarifário Municipal;
- Conselho da Cidade;
- Conselhos Tutelares;
- Fórum dos Conselhos Municipais.

Os dados da pesquisa mostram que a realidade dos Conselhos no estado não difere da realidade tratada nos diversos estudos de âmbito nacional. Apesar das particularidades estaduais, as tendências apresentadas em nosso estado não são diferentes de outras experiências regionais. Eles enfrentam os mesmos desafios, dificuldades, e assistem os mesmos avanços e possibilidades. Apesar de apresentar-se, historicamente, como um estado periférico em relação à dinâmica nacional, o Espírito Santo apresenta os mesmos traços de conservadorismo político, clientelismo e autoritarismo, bem como adentra nos anos 1990 atendendo às demandas de reestruturação do Estado em favor da acumulação do capital.

A primeira análise a ser feita refere-se às posições teóricas e políticas explicitadas acerca dos Conselhos, tomando como base os relatos dos assistentes sociais.

Vimos antes, que a década de 1980, no Brasil, ficou marcada pela emergência e expansão dos movimentos sociais organizados que colocaram em pauta a reivindicação pelo retorno à institucionalidade e expansão democrática no sentido de incluir novos atores nos cenários de decisão política. Assim, foi a partir de 1985 que passamos a visualizar a reconstrução dos institutos formais da democracia política, como o restabelecimento das liberdades civis e políticas e o pluripartidarismo. Foi neste contexto que também observamos a democratização das relações Estado-sociedade civil, por meio da participação dos movimentos sociais organizados nos processos decisórios.

Para a consolidação desta participação os movimentos sociais organizados lutaram para inscrever na CFB de 1988 o princípio da participação popular e a criação de novos canais para viabilizar esta participação em torno do processo de definição de políticas sociais e públicas. Os Conselhos, como um desses canais, são espaços públicos de composição plural e paritária entre Poder Público e sociedade civil, de natureza deliberativa e participativa com competência legal para formular e fiscalizar as políticas sociais (TATAGIBA, 2003).

A partir desta definição e concepção constitucional dos Conselhos pudemos identificar a existência de distintas posições teóricas e políticas dos Conselhos nas falas dos assistentes sociais pesquisados. De um lado, verifica-se a apreensão dos Conselhos como espaços tensos e contraditórios, mas com potencial democratizante (BRAVO, MATOS, 2006). Os assistentes sociais compreendem que os Conselhos são os espaços públicos que possuem força legal para atuar nas políticas públicas e sociais. Ou seja, compreendem que os Conselhos são canais importantes de participação democrática, pois abrem a possibilidade de criação de uma nova cultura política e de novas relações entre o governo e os cidadãos. Para os assistentes sociais os Conselhos, por sua composição plural e heterogênea, caracterizam-se como instâncias de conflitos de interesses, de disputas políticas, conceitos e processos (BRAVO; SOUZA, 2002). Esta posição é visível nos depoimentos dos assistentes sociais entrevistados descritos abaixo.

“(...) Os conselhos têm como **objetivo o controle social e a participação popular**, a inclusão dos usuários e das instituições da sociedade civil nas decisões políticas. Os conselhos foram peças chaves e um ganho na CFB (...). Os conselhos são **espaços democráticos em que a correlação de forças está presente** (...)” (Entrevistada 06).

“(...) Os Conselhos eu tomo como **um aparato do Estado**, ou seja, é uma instância, e talvez eles não tenham um peso que tem o legislativo, que tem o executivo e o judiciário, mas é uma **instância de decisão dentro do aparato do Estado**, institucionalizada (...) **os Conselhos são Estado** (...). Na realidade ele **produz decisão de Estado, ele está dentro da estrutura do Estado**. (...) **Os Conselhos são instâncias de controle social, de participação, de formulação e de decisão** (...). Então eu coloco os Conselhos como uma disputa entre uma novidade, como canais de participação, como uma experiência de democracia participativa e a democracia consolidada, historicamente, já estabelecida que é o modelo representativo. Na verdade e de fato os Conselhos têm uma novidade: que **altera a maneira de fazer política, e que rejeita e recusa a visão centralizada e autoritária** (Entrevistada 10).

Por outro lado, também identificamos uma posição que entende os Conselhos mais como espaços de consenso, parceria e de participação gerencial, onde os diferentes interesses sociais convergem para os interesses de todos sem considerar as correlações de forças existentes (BRAVO; SOUZA, 2002). O depoimento abaixo deixa brechas para esta interpretação.

“(...) **O Conselho é um ator**, eu acho que ele é um espaço e um ator, né. Como espaço ele é importante para ter um debate significativo, e como um ator ele também **tem que se posicionar em “determinados momentos” e “diante de certas condições”, travar o debate com o Município**, por isso que ele é uma instância. Os conselhos são instâncias que têm que ter **“uma relativa autonomia do gestor” para ele poder travar “um debate”**, um debate né, **“construtivo”**. (...) O conselho é um ator na sociedade e ele também se coloca como um espaço de construção da política pública [...] (Entrevistada 09).

A entrevistada ao afirmar que os Conselhos, em determinados momentos e diante de certas condições, devem travar um debate com o Município deixa a entender que existem condições e momentos certos para que os conflitos de interesses sejam explicitados. Da mesma forma, ao explicitar que os Conselhos possuem uma “relativa autonomia” frente ao gestor municipal passa-se a impressão de que os Conselhos são subordinados ao poder executivo, e que existem momentos para que o debate aconteça. Ou ainda, ao expressar que o “debate” deve ser “construtivo” passa-se a idéia de que não se deve perder tempo com discussões e que a pauta

nos Conselhos deve ser consensual entre os participantes. Assim, os Conselhos devem ser “parceiros” na execução das políticas sociais e as diferenças de interesses devem ser dribladas. Logo, observa-se que os Conselhos não são citados como palco de disputas de forças e como instâncias de alocação de poder para a sociedade civil. As diferenças, tensões e contradições devem ser ultrapassadas em nome do consenso para o melhor das políticas sociais. Isto é, os participantes dos Conselhos devem deixar de lado as correlações de forças, as diferenças de classes sociais, as diferenças de interesses em nome da construção de um projeto unívoco para as políticas sociais.

Esta visão dos Conselhos como espaços de consenso e de estabelecimento de parcerias foi o modo que a política neoliberal encontrou para despolitizar e negar os Conselhos como espaços de conquista de poder pela sociedade civil ou classes subalternas. Também foi o modo encontrado para submeter a sociedade civil ao controle social do capital por meio do Estado. Assim, o Estado neoliberal nega a democracia participativa e deliberativa e a participação democrática. Em seus lugares ele desenha um novo modelo de participação e democracia que passa pelo “modelo de gestão gerencial” (TATAGIBA, 2003).

Observa-se que esta posição despolitizante dos Conselhos é o oposto da primeira, em que a construção de um projeto democrático no âmbito das políticas sociais ocorre balizada pelas contradições e antagonismos de interesses. Ou seja, a correlação de forças e as diferenças de classes são fundamentais para a democratização das políticas sociais e dos Conselhos. Nesta posição sobressai-se a aceção dos Conselhos como espaços de politização da sociedade civil e de realização do controle social “democrático” sobre as ações do Estado do campo das políticas sociais. Neste sentido, Tatagiba (2002) expressa que a heterogeneidade na composição e a presenças de diferentes interesses é condição necessária para dotar as ações dos Conselhos de eficácia, assim como para ampliar o potencial democratizante dos mesmos, pois é do embate de argumentos e do diálogo entre os diferentes atores e seus interesses distintos, que os Conselhos extraem suas forças.

Face aos relatos dos assistentes sociais constata-se que, hegemonicamente, a categoria coloca-se na defesa e na luta pela efetivação da posição que apresenta os

Conselhos como espaços tensos, contraditórios, mas com potencial democratizante. Entretanto ao tomar a defesa desta posição os assistentes sociais colocam-se no desafio de remar contra a maré, uma vez que se constata a hegemonia no âmbito do Estado do “modelo de gestão gerencial”. Esta hegemonia avança para o interior dos Conselhos colocando enormes obstáculos para sua dinâmica e funcionamento nos moldes democráticos.

Esta compreensão hegemônica dos Conselhos pelos assistentes sociais advém da apreensão do Projeto Ético-Político que se coloca na defesa da democracia e pelo vínculo histórico do Serviço Social com a implementação destas instâncias. A criação dos Conselhos no ES teve como um dos principais protagonistas os assistentes sociais. Segundo Silva (2005), os assistentes sociais foram sujeitos fundamentais para desencadear o processo de mobilização dos movimentos organizados e das entidades da sociedade civil em prol da implementação dos Conselhos no ES. O relato de uma assistente social entrevistada confirma isto:

“(...) Eu acho mérito dizer que **nós assistentes sociais ralamos muitos em 1994, para rodar os municípios**, e nós tínhamos uma transparência **com um planejamento assim: o tripé da seguridade social, assistência social, saúde e previdência; o que são os Conselhos, o que é o controle social**. E rodamos todo o Estado” (Entrevistada 08).

As características democráticas postas aos Conselhos, em 1980, fizeram deles inéditos arranjos institucionais. Contudo, embora consideremos que a existência dos Conselhos em si já signifique uma vitória relevante na luta pela redemocratização da sociedade brasileira, precisamos compreender até que ponto é possível efetivar estas características no plano concreto. Ou seja, é preciso identificar até que ponto o funcionamento dos Conselhos e a participação da sociedade civil têm permitido que os princípios de descentralização e participação contidos na CFB de 1988 se traduzam em práticas políticas inovadoras no campo das políticas sociais.

No acompanhamento das práticas e experiências acumuladas dos Conselhos, bem como no estudo de várias pesquisas, constatamos que muitas dificuldades são postas para a efetivação destes espaços. Entretanto, estes obstáculos não advêm somente dos ataques neoliberais à democracia participativa e deliberativa e à

politização da sociedade civil. A presença de traços de nossa cultura política como o autoritarismo e o clientelismo são indicativos de obstáculos à dinâmica democrática na qual os Conselhos foram pensados.

A cultura política autoritária e conservadora constitui-se como um dos fatores macros que interferem na dinâmica interna e externa dos Conselhos. Assim, ela interfere desde o processo de formação dos Conselhos, da definição da pauta, conteúdo, periodicidade e publicização das reuniões e das informações necessárias ao controle social, no momento da composição, paridade e representação da sociedade civil, até aos objetivos de inserção das entidades nos Conselhos, no processo eleitoral da sociedade civil, na relação representante e representado, na participação no processo de formulação, fiscalização e avaliação das políticas sociais e na relação entre governo e sociedade civil. Os relatos dos assistentes sociais entrevistados reforçam esta constatação:

“(...) Percebe-se que há um distanciamento com relação à legislação e com a prática. A legislação é muito boa, é linda. Mas tem um detalhe, **a sociedade civil não está preparada para ter este poder. A nossa sociedade civil, a gente vem de uma ditadura de mais de vinte anos. Nós temos muita dificuldade de participação** (...). Então que participação é esta? E que sociedade civil organizada é esta que a gente está falando quando tratamos dos Conselhos? (...) Eu acho que a lei é muito boa, ela é maravilhosa, ela dá poder a sociedade civil para fiscalizar o executivo, dar poder para a sociedade civil fazer proposta para o executivo. Mas, **que sociedade civil é esta que existe no Brasil? Que cultura de organização existe no Brasil? Que cultura de participação existe no Brasil?** É aí que eu percebo que a lei é maravilhosa, linda, excelente, mas o que fazer para ela funcionar, porque (...) **a sociedade civil não tem cultura de participação**” (Entrevistada 05).

“(...) Mas, como eu vejo hoje, **há realmente uma omissão da sociedade civil, até pela história**, a ascensão do poder público. (...) Na verdade **nós ficamos um bom tempo sem os espaços de participação política e popular**. Não tínhamos os Conselhos” (Entrevistada 06).

“(...) E eu acho que **o que provoca isto é um pouco a questão cultural mesmo**. Nós enquanto sujeitos de nossa sociedade **nós somos poucos participativos mesmo, nós não temos a consciência da participação**. Então, as pessoas estão acostumadas mesmo a ocupar aqueles espaços de participação mesmo. **É uma questão cultural**. (...) Então eu acho que são uma questão da consciência, é uma questão cultural de **necessidade de participar, de que cada indivíduo deveria ter e não tem, na realidade**. E isto se dá pela questão histórica mesmo. **A gente nunca foi acostumado a participar e de uma hora para outra a gente tem que participar e o espaço está aberto para a gente participar e aí a gente ou não**

**sabe como fazer, ou estamos realmente tão acostumados demais para realmente não fazer.** (...) Eu acho que os Conselhos estão ligados à questão da cultura sim, eu acho que não são os espaços de participação que são pequenos, eu acho que é um pouco mesmo da cultura das **pessoas**, que **estão** muito ainda **atreladas à coisa da não participação** e não sabe ocupar estes espaços” (Entrevistada 07).

Mas, de que forma a cultura conservadora no âmbito da política torna-se um fator impeditivo dos Conselhos em efetivar suas atribuições legais? Encontramos em Ferraz (2005) um indicativo de resposta. O poder executivo ainda tem dificuldades de reconhecer, e mesmo aceitar, a participação da sociedade civil na coisa pública. De fato, verifica-se a resistência do poder público em dividir o poder decisório com estes espaços. Este aspecto é observado nos Conselhos em nosso estado. Os depoimentos abaixo deixam explícitas estas dificuldades.

**“(...) É muito comum os prefeitos não suportarem os Conselhos. Os prefeitos não querem dividir o poder dele com os Conselhos. (...) Nos anos 90 eles queriam desfazer os Conselhos. Quando eleitos, a primeira medida era querer desfazer os Conselhos,** coisa que o próprio governador José Inácio também quis fazer, mas que a gente se organizou e ele acabou percebendo que são coisas previstas em leis federais, que eles não podem desfazer (Entrevistada 09).

**“(...) O poder público, eles não perceberam que os conselhos não são inimigo mortal, ele é um colaborador. Na verdade, de fazer propostas, de fazer projetos. Então assim, o gestor público, quero apresentar também o gestor municipal, ele tem medo e ainda querem tomar conta dos conselhos”** (Entrevistada 06).

**“(...) Mesmo com toda esta perspectiva de participação, de ampliação da participação, de mais diálogo, de mais transparência, você percebe que ainda há uma dificuldade do executivo em aceitar esta novidade.** E ai acaba centralizando as informações, dificultando o acesso da população a estas informações para o funcionamento dos Conselhos, prestando contas tardiamente de suas atividades, do uso dos recursos” (Entrevistada 10).

Este aspecto foi observado em todas as análises dos estudos de casos sobre os Conselhos no ES. Porém, observamos que este aspecto extrapola as linhas de nosso território. Segundo Tatagiba (2002) há, ainda hoje, uma recusa muito grande do poder executivo e legislativo em partilhar o poder decisório com os Conselhos. Com isto, os encontros entre o Estado e a sociedade civil têm sido afetados por esta recusa do Estado em aceitar partilhar poder de decisão. Os poderes executivos resistem às novas formas de controle social “democrático” e de fiscalização da sociedade civil sobre suas ações no campo das políticas sociais e públicas. Esta foi

uma dificuldade também constatada por Leal (2006) em seu estudo sobre os Conselhos Antidrogas no ES.

“(...) lá nós **temos uma dificuldade** muito grande pra **colocar** esse **conselho pra funcionar** (...). É, não sei se é **força política contrária** que não tem interesse nisso. (...) Pessoas que estavam na base da Câmara Municipal e não tinham interesse nenhum em resolver a situação. (...) **Nós estamos lá, né, lutando com o executivo né, com a inércia do executivo** (Entrevista com Conselheiro do Conselho Antidrogas de Cachoeiro de Itapemirim, em LEAL, 2006).

Observamos inúmeras estratégias e ações pensadas pelo poder executivo para impedir a participação da sociedade civil, enfraquecer e despolitizar os Conselhos.

Ferreira (2006), em seu estudo de caso do Conselho Municipal de Educação de Serra, mostra que uma das estratégias para impedir a efetivação destes espaços pode começar na própria lei de criação destes Conselhos. Na lei deste Conselho fica estabelecido que suas ações devem ser submetidas ao executivo. Ou seja, para que suas resoluções tenham validade, elas devem ser homologadas pelo executivo. Assim, caso o executivo não queira ou desconsidere as ações dos Conselhos, o mesmo não está sendo inconstitucional, pois sua postura tem respaldo na legislação. A nosso ver, isto leva os Conselhos a tornarem-se muito mais consultivos do que propositivo e deliberativo.

Leal (2006) também nos chama a atenção para um aspecto que consideramos relevante no processo de criação dos Conselhos. Este aspecto refere-se ao momento de construção da lei que cria estes espaços. É importante que participem do processo os possíveis representantes, pessoas, movimentos comunitários organizados, instituições e entidades sensíveis ao tema, que se disponham a ter envolvimento com a causa. A lei de criação dos Conselhos é um momento importante, pois é nela que se situam as orientações de funcionamento. Ou seja, ela tem uma relação direta com as possibilidades de funcionamento e manutenção dos Conselhos.

A falta de infra-estrutura para os Conselhos, não propiciada pelo poder executivo, também aparece como obstáculo para o seu funcionamento e dinâmica. Este aspecto foi ressaltado por todos os assistentes sociais participantes da pesquisa,



assim como foram amplamente relatados pelos profissionais que participaram do I e II Fórum Estadual de Assistentes Sociais atuantes em Conselhos de Políticas e de Direitos em 2005 e 2006.

Quando tratamos de infra-estrutura, ressaltamos desde os recursos materiais como espaço físico, computadores a recursos humanos especializados. Poucos foram os municípios onde encontramos a existência da Casa dos Conselhos que concentre todos os Conselhos numa mesma estrutura física possibilitando o contato entre eles. Também foram poucos os municípios em que constatamos a presença de uma Secretaria Executiva, formada por profissionais na área do Serviço Social, Pedagogia, Contabilidade, Direito etc, para dar suporte técnico às ações dos Conselhos.

Os Conselhos apresentam estruturas similares. São formados por uma Diretoria Executiva ou Secretaria Executiva. Para efeitos de entendimento deste trabalho, vamos tratar esta estrutura como Diretoria Executiva, para não confundi-la com a Secretaria Executiva supracitada. A Diretoria Executiva é composta pelo presidente, vice-presidente e 1º e 2º secretários, bem como pelas Comissões de Trabalho formadas pelos conselheiros. Na composição da Secretaria Executiva o cargo de prioridade é a contratação de um profissional de nível superior. Este profissional denominado de secretária(o) executiva(o) tem como funções principais a organização das plenárias, pautas, atividades administrativas. Seu trabalho também passa pela articulação entre as comissões de trabalho e os conselheiros.

Dados obtidos no estudo de Silva (2005) apontam a predominância na contratação do assistente social para preencher o cargo de secretária executiva. Estes dados também revelam que os assistentes sociais consolidam-se como um dos profissionais mais requisitados na formulação e implementação das políticas sociais. Neste sentido, Gomes (2000) afirma que dada a sua qualificação e formação profissional, o assistente social nos Conselhos pode contribuir com a socialização das informações, desvelando com competência teórico-política as questões, as propostas. O conhecimento da legislação, o domínio da dinâmica orçamentária, da burocracia e dos processos da administração pública é fundamental para o exercício do controle social “democrático”. O assistente social pode contribuir ainda com a

qualificação permanente dos conselheiros e com a sistematização das experiências, propiciando o adensamento teórico das mesmas e de sua própria atuação.

Apesar de nosso objeto de estudo centralizar no estudo dos assistentes sociais, concordamos com Silva (2005) que todos os profissionais podem contribuir com o controle social "democrático" das políticas sociais, indo além de suas atividades técnico-administrativas. Todos podem estimular uma participação ativo-propositiva nos Conselhos, pois quanto mais qualificada for a participação dos sujeitos e politicamente comprometida com a transparência e a publicização (no sentido descrito na CFB de 1998), mais visibilidade terá o exercício do controle social "democrático" e mais ampliado será o espaço público. Neste sentido, a pesquisa CFESS (2004) mostra que outros profissionais de nível superior (e também de ensino médio) também se inserem nesses espaços, são eles: o pedagogo (21,3%), advogado e contador com índice de 7,1% cada, bem como os trabalhadores de nível médio, com 28,5%.

Ainda quanto ao aspecto da infra-estrutura concluímos, diante dos relatos dos assistentes sociais, que há um baixo investimento dos gestores em equipes de trabalho para os Conselhos. Os Conselhos, apesar de sua autonomia política frente aos gestores, ainda não possuem uma autonomia econômica. Assim, eles necessitam de apoio por parte do gestor no que se refere às condições mínimas de funcionamento para o cumprimento de suas atribuições e ações.

É nesta dependência econômica dos Conselhos que os gestores/executivo lançam uma de suas estratégias para despolitização destes espaços. Como descrevemos acima, os Conselhos não possuem recursos financeiros para sua manutenção e para efetuar sua programação. Eles dependem do executivo, na consecução da estrutura material, equipamentos (telefone, computador) e recursos humanos. Deste modo, a nosso ver, o funcionamento dos Conselhos está sendo comprometido em dois sentidos: por um lado, pela inexistência de legislação que assegure, de forma sistemática e continuada, recursos para a sua manutenção, como também sua especificação em rubrica orçamentária; e, por outro lado, pelo descumprimento dos gestores frente à legislação existente que determina que os mesmos sejam responsáveis em fornecer toda a infra-estrutura necessária para um bom

funcionamento dos Conselhos. Como informamos antes, a precariedade no que se refere à infra-estrutura é apontada por 100% dos assistentes sociais que participaram da pesquisa. Os relatos abaixo mostram que esta é uma realidade que atinge os Conselhos de um modo geral no estado. Vejam alguns relatos:

“(...) a **falta infra-estrutura** para o funcionamento dos conselhos é uma coisa muito grave. Então eu hoje analiso assim, a gente tem ações com certeza, mas estas ações não são de grande peso, mas na verdade são frágeis. Por que a gente não tem uma estrutura, forte, firmada” (Entrevistada 01);

“(...) O Conselho **não dispõe de estrutura física e de corpo técnicos** em numero e de qualidade para dar suporte adequado ao funcionamento do conselho” (Q. 2 – M1)

“(...) **Dificuldade de carro para realização de visitas**. Reduzido quadro de pessoal da Casa dos Conselhos” (Q. 1 – M1);

“(...) **Falta estrutura física** pra um melhor acolhimento para desenvolvimento dos trabalhos” (Q. 5 – M1);

“(...) Falta de **espaço físico equipado** para os conselhos” (Q. 9 – M1);

“(...) **Falta** de infra-estrutura para o funcionamento dos conselhos: **recursos humanos, equipamentos**” (Q. 10 – M1);

“(...) **Falta de estrutura física**” (Q. 14 – M1);

“(...) **Falta de uma secretária executiva**” (Q. 16 – M1);

“(...) Dificuldade de estruturar e disponibilizar **recursos humanos capacitados** e suficientes para o funcionamento do Conselho. Há uma grande deficiência de pessoas capacitadas na equipe técnica” (Q. 3 – M2);

“(...) **Falta de estrutura física** e equipe técnica capacitada” (Q. 4 – M3);

“(...) Inexistência de profissionais específicos para o Conselho; Inexistência de estrutura física própria; **Orçamento insuficiente** (quase que inexistente)” (Q. 1 – M4);

“(...) **Falta** de infra-estrutura, **suporte administrativo**” (Q. 3 – M4);

“(...) Estrutura de gerenciamento e **assessoria inexistente**” (Q. 1 – M6);

“(...) **Falta de infra-estrutura física** nas secretarias municipais para o funcionamento dos conselhos; **Falta de apoio do poder público para o funcionamento adequado dos conselhos**” (Q. 1 – M11).

Esta tendência constatada nos Conselhos no ES também é passível de verificação em território nacional. Como aponta Tatagiba (2002), a dependência econômica dos Conselhos tem se tornado um dos mecanismos usados pelo poder executivo para mantê-los sob seu controle. Além dos constrangimentos quanto ao baixo fornecimento de infra-estrutura, as estratégias do poder executivo também afetam a autonomia destes espaços.

Muitas são as pastas gestoras e prefeituras que tomam os Conselhos como parte da estrutura administrativa do Estado, contrariando com sua autonomia. Os Conselhos compreendem o Estado em sentido amplo, ou seja, fazem parte do conjunto do sistema político, mas, não são nem governo, nem sociedade civil, eles são espaços públicos de cooperação na formulação e fiscalização das políticas sociais (TATAGIBA, 2002). A autonomia dos Conselhos, entre outros aspectos, está atrelada ao financiamento da infra-estrutura pela via de repasse regular e permanente de recursos pelo governo. Por isso, defendemos o estabelecimento legal de uma rubrica orçamentária própria para os Conselhos.

Outra questão ligada às dificuldades e obstáculos para a sua efetivação, que também foi ressaltada pelos assistentes sociais, diz respeito à falta de remuneração dos conselheiros. Não existe, ainda, uma ajuda financeira consolidada para os conselheiros, tais como: como passagens, lanches e gratificações. Em alguns casos, a ausência de remuneração acaba interferindo na participação. Os conselheiros da sociedade civil são os que mais sofrem esta interferência, pois muitas vezes, por serem voluntários em suas entidades, também não são remunerados. Logo não possuem recursos para chegar aos locais das reuniões. Isto pode ser verificado nas falas seguintes:

“(...) a parcela que representa a **sociedade civil** questiona o fato da parcela do poder público, por ser de funcionários públicos, **ser remunerado**. Ou seja, os membros representantes da sociedade civil **entendem que os representantes do poder público são obrigados a participar por serem funcionários e eles não se vêem nesta obrigação por não possuírem nenhum tipo de remuneração**” (Q. 1 M7)

“(...) Por que na verdade **não tem nenhum ganho financeiro**, na verdade tem sim um ganho coletivo de bem estar, qualidade de vida, uma série de coisas, e

também a oportunidade da comunidade está participando de forma direta da formulação das políticas, mas não é todo mundo que tem esta consciência” (Entrevistada 03).

“(...) O fato dos conselheiros **não serem remunerados**, e todas as pessoas estarem de certa forma doando seu tempo para aquilo, todos tem seus afazeres, então **não existe aquele compromisso**, aquele horário fixo” (Entrevistada 01).

Outra estratégia do poder executivo contrária aos Conselhos, constatada na realidade do Espírito Santo, comum com a realidade nacional refere-se à dificuldade de acesso a informações necessárias para realização do controle social “democrático” – fundos públicos, políticas e seus programas, legislações, dentre outras (TATAGIBA, 2002; RAICHELLIS, 2000).

Segundo Tatagiba (2002), as dificuldades de realização do controle social “democrático” também são causadas pelos reduzidos prazos recebidos pelos Conselhos para aprovação de documentos, orçamentos, projetos advindos do governo federal. Assim, com poucas informações e com curto prazo para definição de ações, as matérias são aprovadas sem análise política, reflexiva e crítica. A aprovação destes documentos acaba acontecendo com a justificativa de não aceitabilidade da perda de metas e prejuízo à população usuária das políticas sociais, programas e projetos sociais por culpa da burocracia. A fala de uma entrevistada sintetiza bem o que queremos retratar quanto às estratégias do executivo contrárias aos Conselhos:

“(...) A iniciativa **do executivo no sentido de minar os Conselhos são muito fortes. Não tem espaços para se reunir, não tem dinheiro para viabilizar papel para mandar memorandos, para fazer atas de reuniões, não tem dinheiro para nada. As idéias e as propostas são desconsideradas.** Se aparece alguma idéia ou proposta diferente daquela proposta que o executivo tenha, e ela foi aprovada nos Conselhos, **o executivo não implementa.** (...) Ou seja, **o executivo tenta minar de todas as formas o papel dos Conselhos, as decisões que os Conselhos tomam,** e ele toma as decisões que ele acha que são mais convenientes, desconsiderando esses espaços. (...) **o executivo monta todas as estratégias possíveis para que os Conselhos não produzam decisões relevantes para as políticas sociais,** para dificultar a participação da sociedade civil, **não prestam informações,** não fornecem infra-estrutura necessária para o seu funcionamento, então **você percebe todo um conjunto de forças trabalhando para anular a presença dos Conselhos no circuito decisório**” (Entrevistada 10).

São muitas as estratégias do executivo que influenciam negativamente na dinâmica dos Conselhos. A presença da secretaria executiva nos municípios da Região Metropolitana e os gestores das pastas com cargos vitalícios na presidência dos Conselhos nos municípios do interior se constituem no centro para onde convergem muitas atribuições que são, na realidade, competências dos Conselhos de um modo geral. Um exemplo disto é a definição dos pontos de pautas. Este fator não é específico da realidade capixaba. Tatagiba (2002) afirma que em muitos casos, o debate e a negociação em torno das matérias relevantes a serem levadas às reuniões está ficando restrito aos interesses temáticos do Estado. Isto, em muitos casos, ocorre porque os regimentos internos dos Conselhos concedem ao presidente ou ao secretário executivo a prerrogativa de elaborar a pauta. Os depoimentos a seguir comprovam as tendências postas por Tatagiba (2002):

“(...) Geralmente **o secretário da pasta é o presidente dos conselhos**” (Q. 1 – M3).

“(...) No caso da saúde 15 dias antes das reuniões **a gente manda a pauta para ser discutida**. Agora aí está, **quem elabora a pauta é a secretária**, mas ela faz o seguinte: “Gente se vocês tiverem algum ponto de pauta liguem para o secretário executivo (...)”. **O presidente do Conselho de saúde é sempre o presidente, pois o regimento interno do Conselho reza que é o secretário que deve ser o presidente do Conselho...** e aí o secretário presidente toda término de reunião fala, gente quem tiver ponto de pauta na próxima reunião, liguem todos para o secretário executivo para pedir a inclusão do ponto de pauta, **e ninguém faz isto. Então acaba sendo a pauta definida sempre pela secretária**” (Entrevista 06).

Além de observar a prerrogativa do poder executivo em elaborar a pauta dos Conselhos, observa-se que há uma abertura para que os demais conselheiros proponham assuntos e matérias para discussão. No entanto, os conselheiros, sejam eles da sociedade civil ou do poder público, não fazem uso da prerrogativa a eles estendidas. Atribuímos como justificativa para este cenário o baixo acesso às informações acerca das políticas sociais, programas e projetos localizados nas mãos dos gestores, bem como a baixa cultura de participação e proposição da sociedade civil nos processos de decisão política (FERNANDES, 2006).

Neste estudo identificamos que a falta de interesse da sociedade civil em participar interfere na efetivação dos Conselhos. No entanto, esta falta de interesse, entre outros fatores, está ligada à falta de conhecimento da população quanto às

potencialidades dos Conselhos. Como vimos, a sociedade, de um modo geral, não está acostumada a participar, pois ela ficou muito tempo excluída do processo de tomada de decisão. A população ainda não está acostumada a participar dos processos decisórios que vão além da democracia representativa liberal, ou seja, o voto.

A falta de conhecimento da população sobre as potencialidades dos Conselhos, do que são estes espaços, do seu papel, do que é o controle social justifica-se, em parte, pela postura de resistência do poder público em publicizar (no sentido de tornar público) estas instâncias de participação popular. Não são raros os relatos dos conselheiros que denunciam a resistência do executivo em partilhar o poder, o desrespeito do poder executivo, legislativo e judiciário frente às suas decisões e o entendimento, por parte do poder público, de que os Conselhos são executores ou têm função meramente consultiva. Os relatos a seguir recuperam esta questão:

“(…) Há **descrédito por parte do poder público quanto ao poder deliberativo** de determinados Conselhos municipais” (Q. 1 – M7);

“(…) Há uma dificuldade e **resistência do gestor em entender a função do Conselho**” (Q. 4 – M1).

Porém, mais agravante do que a falta de cultura de participação e o desconhecimento da população do papel dos conselhos, é o descrédito da população diante do Estado, devido à sua cultura política autoritária, clientelista, corrupta e beneficiadora do grande capital. Segundo Gohn (2002), a sociedade civil na década de 1990 perdeu o interesse pela participação, em virtude da decepção com a política das elites dirigentes e dos partidos políticos. As pessoas não querem, ou não desejam participar por não acreditarem na possibilidade de alguma mudança no quadro político atual. O reconhecimento deste descrédito com a política nacional e com o poder público, de um modo geral, pode ser visto no fragmento abaixo:

“(…) A situação que está posta atualmente **sobre a participação da sociedade civil nos conselhos é a questão da estrutura política do país**. Isto, a meu ver é muito complicado. Por que? Porque a gente vê a nível de Brasil, muita corrupção, as políticas sociais não funcionam como deveriam, e quando elas existem elas são deficitárias, então a gente vê, que tem uma estrutura posta e que os conselhos embora a gente saiba que é um espaço de mobilização, e que a mudança pode

estar a partir daí, a gente vê que a população como um todo está desacreditada. Por que? **O Brasil é um país que tem uma estrutura política em que tudo de coisas erradas acontecem, que é os desvios de recursos, e tudo mais, e não há realmente uma punição, as coisas acontecem e ficam por isto mesmo.** Então eu acho que isto **acaba desmotivando um pouco a participação da sociedade civil.** Então ela passa a se questionar: para que eu vou participar dos conselhos se a estrutura vem de cima e eu não consigo mudar? Se aqui em baixo a gente briga por recurso e lá em cima no congresso esse recurso é desviado e não há punição. Então **eu acho que tudo faz parte de uma macro estrutura, que vai minando os conselhos e que vai minando a sociedade civil**” (Entrevistada 02).

Além dos fatores citados a forma de indicação dos Conselheiros para participar dos Conselhos constitui-se também como um fator provocante da sua baixa participação e de sua falta de compromisso. Assim, segundo Raichellis (1998), Tatagiba (2002) e Gohn (2003b), a forma de indicação dos conselheiros e a relação destes com suas entidades apresentam-se como fatores importantes para a efetivação dos Conselhos como espaços de representação plural e paritária.

O que ocorre nos Conselhos é a inserção de representantes que demonstram não ter perfil e/ou interesse, desejo ou vontade de participar. Os relatos a seguir traduzem o que queremos expressar:

“(...) **O caso de indicação**, principalmente, **pelo poder público**, que indica as pessoas de suas próprias secretarias, e nem sempre as pessoas vêm de bom grado e isto dificulta o próprio trabalho (...). **Por parte a sociedade civil** a gente observa, por exemplo, no Conselho de Assistência Social, hoje a gente convoca as entidades dentro daquilo que a nossa lei ta falando e estas **entidades também indicam as pessoas sem que essas pessoas digam “eu quero”**. Eu entendo que as **pessoas precisam querer participar**”. (...) “Precisa dizer: eu quero ser representante de minha entidade no Conselho, por que eu acho importante” (Entrevistada 01).

“(...) As **pessoas são indicadas, mas não participam das reuniões**, principalmente, os representantes do poder público. **Não há compromisso**” (Q. 6 – M11);

“(...) Desinteresse dos representantes de entidade em participar dos conselhos, posto que sua **indicação é imposta** pela referida entidade” (Q. 2- M3);

“(...) Baixa **participação** dos integrantes dos conselhos. Verifica-se, por parte desses, a não percepção dos conselhos como um órgão de interesse público e sim **uma obrigação**” (Q. 3- M4);



“(...) O maior problema enfrentado pelos Conselhos no município de (...) está relacionado à **falta de perfil dos membros escolhidos, ocasionando a falta de comprometimento com os problemas a serem enfrentados no município**” (Q. 2 –M2);

“(...) As **instituições indicam nossa participação** nos conselhos, mas não esclarecem a importância da nossa participação e também **não nos cobram os resultados**” (Q. 12 –M1).

Deste modo, entende-se que o modo como a indicação dos conselheiros é feita pode repercutir de forma positiva ou negativa na relação representante/representado/conselhos. Ou seja, a forma como é feita a indicação refletirá internamente na dinâmica dos Conselhos e na relação dos conselheiros com sua entidade. Observa-se, diante dos fragmentos acima, que na dinâmica dos Conselhos no Espírito Santo a indicação ou a escolha do representante conselheiro fica, na maioria dos casos, restrita ao grupo dirigente da entidade, ou a cargo da escolha do gestor da pasta, assim como está sendo imposta aos conselheiros. Eles somente recebem a comunicação de que comporão os Conselhos. Em alguns casos, há também a auto-indicação do presidente da entidade ou dos gestores. Um exemplo disso pode ser verificado em Raichellis (1998) e Chisté et al (2004). A indicação não está ocorrendo pela via da discussão democrática. Para exemplificar, vejamos o que Tatagiba (2002) e Raichellis (1998) falam acerca das eleições dos representantes do poder público.

Quanto ao processo de indicação dos representantes do poder público, o que se observa é que as pessoas eleitas não estão preparadas para o debate e para o processo de tomada de decisão no campo das políticas sociais. Ou seja, via de regra, estes representantes não possuem nenhum poder decisório e, muitas vezes, tratam-se de pessoas alheias aos assuntos. Isto de acordo com Raichellis (1998) e Tatagiba (2002) decorre da pouca importância que o Estado confere à sua participação nos Conselhos. A tendência diante desta postura é um representante governamental defendendo nos Conselhos suas próprias opiniões sem explicitação das propostas e posicionamentos dos órgãos que representam. Isto demonstra a ausência da “via de mão dupla” entre os Conselhos e os órgãos públicos. As verdadeiras intenções e posições do poder público nem sempre são representadas e

apresentadas nos Conselhos, assim como as discussões realizadas nos Conselhos nem sempre são acompanhadas pelos órgãos estatais.

Este fato dificulta a garantia da representatividade e inviabiliza o processo de tomada de decisões que cabe aos Conselhos. Isto, a nosso ver, consiste em uma das estratégias utilizadas pelo executivo para defender seus interesses e para promover o esvaziamento dos Conselhos quando a matéria for, ou não, de seu interesse. Segundo Tatagiba (2002) por mais que alguns representantes governamentais apresentem uma postura comprometida com a prática democrática nos Conselhos, eles são ora cooptados com ameaças de demissão pelos seus contratantes, ora fragilizados por eles, quando não fornecem os mecanismos necessários para o cumprimento dos compromissos assumidos.

Segundo Gomes (2000), o conselheiro é um agente público, cujo mandato é coletivo, não se constitui nem prioridade do setor/entidade que representa nem matéria de seu controle. No exercício desta função pública, o conselheiro participa de um espaço de debate e de conflitos de interesses, onde o objetivo comum é a viabilização de políticas sociais em consonância com o direito requerido. Com isto, entendemos que sua representação vai além da direção da entidade ou da secretaria que representa. Ela inclui os usuários das políticas sociais, os trabalhadores. Sob essa ótica, os Conselhos não significam a soma ou ajuntamento de interesses específicos ou de corporações (SILVA, 2005).

O modelo de participação neste espaço é o de representação, não mais no sentido da democracia representativa liberal, mas no sentido da representação pela via do diálogo e da democracia participativa e deliberativa. Logo, ela visa vocalizar os interesses coletivos da população por meio das entidades representantes nos Conselhos.

Entretanto, a realidade espírito-santense relatada pelos assistentes sociais nos mostra que a representação pela via do diálogo e em defesa dos interesses coletivos não é predominante nos Conselhos em que participam. Como expressam

Chisté et al (2004), Silva (2005), Ferreira (2006), Melim (2004; 2006) e Leal (2006)<sup>47</sup>, o que se apresenta como predominante é a representação do conselheiro com vínculos e laços com a entidade que representa e, particularmente, com os “interesses privados” de seus dirigentes. O conselheiro é apenas um porta-voz, defensor da entidade, o que compromete o mandato e o exercício de uma função pública (SILVA, 2005). Quanto a este aspecto Gohn (2002) afirma que, diante das transformações no âmbito do Estado pela via do projeto neoliberal, o critério estruturante dos colegiados passa a ser o critério pessoal e de indicação individual e não mais um processo democrático dentro das entidades.

Este quadro somente confirma os dados de pesquisas realizadas em todo o país. Porém, ao lado da representação em prol dos “interesses privados” das entidades e de seus dirigentes apresenta-se outra também com alto índice de comprometimento da dinâmica dos Conselhos. Denominada por Melim (2006) como “representação personalizada” ela se configura numa representação restrita à pessoa indicada. É neste sentido que observamos uma fragilidade no processo de representação da sociedade civil. A “representação personalizada”, no caso dos segmentos da sociedade civil decorre, entre outros, da falta de compromisso, do baixo interesse em participar e da lógica da imposição da participação pela via da indicação.

Muitos assistentes sociais relataram também que o baixo conhecimento do papel dos Conselhos é um fator que colabora para a constituição da “representação personalizada” e para a não efetivação da representação dos interesses coletivos nos Conselhos. Os depoimentos abaixo possibilitam esta análise:

“(…) Outra dificuldade, se dá **pela falta de conhecimento dos participantes** do que realmente deve ser a **função de um conselho**” (Q. 11 – M1);

“(…) Falta de quorum nas reuniões por **falta de interesses de alguns conselheiros**” (Q. 14 – M1);

“(…) **Falta de informação quando à atribuição** dos membros dos conselhos” (Q. 2 – M3);

---

<sup>47</sup> Todos estes autores são capixabas e realizaram estudos de caso a respeito da realidade dos Conselhos, nas respectivas áreas: Assistência Social (as duas primeiras autoras), Educação, Criança e Adolescente e Antidrogas;

“(...) **a participação** dos membros nos Conselhos **acaba se dando para cumprimento de protocolo**, ou seja, não há envolvimento” (Q. 5 – M3);

“(...) **Falta de Conselheiros interessados e preparados** para atuar nos conselhos” (Q. 6 – M4);

“(...) **Baixo envolvimento e participação dos conselheiros** em especial os que representam a sociedade civil” (Q. 1 – M5);

“(...) **Pequena conscientização** da importância do papel dos conselheiros para as políticas públicas, do seu poder de decisão” (Q. 5 – M5);

“(...) O grande obstáculo é a **consciência política da população pouco desenvolvida**” (Q. 1 – M7);

“(...) **Pouco ou nenhum** (em certos casos) **conhecimento sobre a importância, funcionamento e atribuições dos conselhos**” (Q. 6 – M6);

“(...) O maior problema enfrentado neste sentido é a **resistência pelas pessoas, na participação**” (Q. 1 – M7);

“(...) A **falta de pessoas interessadas a receber um compromisso sério**” (Q. 2 – M8);

“(...) A falta de interesse em participar dos conselhos. **A maioria dos membros não se sentem motivados para a atuação** nos mesmos” (Q. 2 – M11);

“(...) Poucas pessoas realmente interessadas em participar; **falta de entendimento**” (Q. 1 - M12);

“(...) poucas pessoas têm consciência de seu papel. **Então participam por obrigação**” (Entrevistada 05);

A “representação personalizada” pode ser apreendida no processo de discussão das pautas do conselheiro com a sua entidade, bem como no retorno das discussões e deliberações à instituição que representa. Como vimos acima, a tendência que vem se constituindo diante deste processo é a ausência da “via de mão dupla”. Assim, por um lado, os representantes conselheiros não discutem a pauta nas entidades e isto faz com que as posições das entidades nem sempre cheguem ao conhecimento dos Conselhos. Por outro lado, as entidades que são eleitas para compor os Conselhos, indicam seus representantes e depois se isolam do processo, não buscam obter informações dos conselheiros quanto às deliberações dos Conselhos ou das matérias em pautas. Estes dados e fatos são destacados por assistentes sociais inseridos em Conselhos de todo o estado:

“(...) E uma outra coisa que acontece é que depois esta **pauta visivelmente não é discutida com a instituição** de quem o cara vai lá representar. E pelo que eu percebo é que as **questões discutidas também não são devolvidas para a instituição**. E aí o que acontece, o que eu percebo também assim, é que acaba **ficando muito fraca a contribuição** daquela pessoa **por que ela coloca a visão dele, e não a visão da instituição** e, ele acaba não representando a instituição dentro dos Conselhos **e acaba empobrecendo a discussão** e, certamente não há retorno das discussões para a instituição destas reuniões. Mas também **não sei se a instituição pergunta como foi a reunião**, o que aconteceu (...) (Entrevistada 07);

“(...) Falta de participação efetiva dos conselheiros, no qual **cada um demonstra seu ponto de vista**” (Q. 5 – M4);

“(...) Eu acho que uma falha muito grande que a gente está vendo desde o início dos Conselhos **é que as pessoas representam a si mesmo, elas não representam nem a entidade, (...) Mas, e a opinião delas, (...) raramente ela representa o segmento**” (...) (Entrevistada 08).

Ao analisar os depoimentos verifica-se que a baixa participação dos conselheiros nos Conselhos decorre de todos estes fatores: falta de conhecimento, desinteresse pela participação nos momentos decisórios das políticas sociais, baixa cultura de participação que se traduz no não costume das pessoas em participar, falta de clareza quanto ao seu papel de conselheiro e dos Conselhos, a forma de indicação etc. Estes fatores formam o conjunto de obstáculos que se colocam cotidianamente na dinâmica dos Conselhos. Mas, não só.

A questão da paridade é outro aspecto que fica comprometido diante do contexto assinalado até agora. A paridade entre os representantes do poder público e da sociedade civil foi considerada condição preliminar para uma efetiva disputa entre as posições distintas no interior dos Conselhos. Acreditava-se que a paridade garantida quantitativamente seria suficiente para legitimar o equilíbrio no processo decisório (TATAGIBA, 2002; CHISTÉ et al, 2004). Entretanto, os dados da realidade mostram que a igualdade numérica não é suficiente. Ou seja, a regra da paridade numérica de composição dos Conselhos não está sendo capaz de assegurar, principalmente para os representantes da sociedade civil, a eficácia em suas participações.

Assim, paridade numérica nem sempre significa paridade em relação às possibilidades de exercício do poder pelas entidades da sociedade civil e do poder

público. Em sua maioria, o poder público possui mais condições qualitativas de participação nos Conselhos devido ao fácil acesso às informações. Outra variante que compromete a paridade qualitativa nos Conselhos é o cargo de presidência que, muitas vezes, é vitalício do gestor da pasta, conforme descrito nos relatos abaixo:

“(...) a **presidente dos Conselhos era sempre a(o) secretária(o)**. (...) Precisamos também oportunizar que a sociedade civil presida os Conselhos. (...) **Colocar na lei a possibilidade de um pessoa da sociedade civil ser presidente do conselho**, tirar tudo da mão da secretária. Eu tenho dito o seguinte: nós secretários(as), a gente tem que também abrir mão de presidir esses conselhos e deixá-los nas mão de outras pessoas que com certeza com muita responsabilidade vão dar conta de fazer o trabalho. Então a gente está entendendo que o secretário(a) não precisa presidir todos os conselhos” (Entrevistada 09).

“(...) De fato **as pessoas ficavam mais inibidas quando a Secretária [da pasta] estava presente** e ficavam mais a vontade quando ela saía” (Entrevistada 10).

Outro fator muito citado pelos assistentes sociais que compromete a paridade qualitativa nos Conselhos é a falta de capacitação técnica dos conselheiros. De acordo com os assistentes sociais a ausência de conhecimentos técnicos além de comprometer a paridade também inviabiliza a efetivação dos Conselhos como espaços de participação e deliberação. Esta tendência também é verificada por Tatagiba (2002) e Raichellis (1998; 2000). Estas autoras expõem que é unânime o reconhecimento de que a falta de capacitação dos conselheiros é um fator impeditivo para uma intervenção mais ativa nos processos de deliberação. Deste modo, caminham ao seu lado as propostas de defesa pela construção de programas de capacitação permanente de conselheiros. Para visualizar isto, basta atentar-se para os relatos abaixo:

“(...) Falta de capacitação dos conselheiros para desenvolver melhor suas funções” Q. 5 – M1);

“(...) falta de mobilização e qualificação dos conselheiros” (Q. 1 – M2);

“(...) Falta de capacitação específica para os conselheiros” (Q. 1 – M4);

“(...) capacitação e formação aos conselheiros descontinuada, realizada apenas através de seminários e capacitações curtas executadas pela gerência estadual ou faculdades, o que distancia da realidade vivenciada no cotidiano” (Q. 1 – M6);

“(...) Falta de preparo dos conselheiros municipais para atuarem adequadamente (...).Falta de política de capacitação continuada para conselheiros” (Q. 1 – M11);

“(...) Capacitação dos conselheiros” (Q 1 – M12);

“(...) Um dos maiores obstáculos para efetivação dos Conselhos é a ausência de trabalho em cima do que é o Conselho e de capacitação” (Entrevistada 01);

“(...) Acho que existe uma dificuldade nos Conselhos devida a falta de capacitação, eu acho que os conselheiros não têm capacitação” (Entrevistada 07);

No que se refere à capacitação técnica Lüchmann (2005) afirma que existe uma correlação entre desigualdades de recursos como renda, escolaridade e desigualdades no poder de influência nos processos decisórios. E isto compromete a paridade qualitativa. De maneira geral, a autora relata que as deliberações acabam por serem conduzidas pelos gestores públicos, pois eles apresentam maior nível de escolaridade e renda, maior capacidade de acesso às informações e penetração nos aparatos institucionais e ainda maior nível de competência técnica diante dos representantes da sociedade civil nos Conselhos. Assim, “[...] uma experiência participativa pode ser uma instância decisória sem se constituir em arena pública de debate [...]” (PERSSINOTTO apud LÜCHMANN, 2005, p. 12).

Diante destas afirmações deparamo-nos com as mesmas questões expostas por Tatagiba (2002). Ou seja, como melhorar a qualidade da representação dos conselheiros da sociedade civil sem causar uma elitização da participação? Como construir um programa permanente de capacitação que permita aos conselheiros societais dialogar em situação de igualdade com os conselheiros governamentais sem transformá-los em especialistas? Como diminuir os efeitos das desigualdades sociais no processo deliberativo diante de uma cultura política que valoriza o saber técnico em detrimento de outros saberes? Encontramos muitas variações sobre a capacitação entre os assistentes sociais e também nos vários estudos acerca dos Conselhos. No entanto, parece prevalecer uma posição de que a ausência da capacitação técnica é a grande vilã do processo deliberativo e participativo nos Conselhos.

Na verdade, impera certo fetichismo da capacitação técnica como se por meio dela e, somente dela, fosse possível minorar os efeitos das desigualdades sociais no

interior dos processos deliberativos e participativos. O “fetiche” da capacitação técnica coloca-se como se ela fosse capaz de possibilitar que as construções dos acordos nos Conselhos não sejam sujeitas e nem determinadas pelos fatores de nossa cultura política, como o poder, a riqueza, o autoritarismo e o clientelismo.

Partimos do entendimento de que capacitar não é somente instrumentalizar tecnicamente o conselheiro para o desempenho de suas funções. Capacitar envolve também um processo crítico e reflexivo que leva os conselheiros à compreensão da realidade concreta, de sua atuação e dos outros membros dentro dos Conselhos. É, ainda, um processo que os leva a refletir sobre as repercussões da política social na vida dos usuários e da sociedade em geral (LEAL, 2006).

Por isto, a capacitação deve envolver o maior número de atores possível. É preciso qualificar desde os movimentos sociais até as entidades, combinando a capacitação técnica com a capacitação política. A premissa básica da capacitação técnica e política está no enfrentamento da falsa informação de que a fragilidade das ações dos conselheiros que representam a sociedade civil está na ausência do domínio técnico. Se for verdade que a fragilidade técnica frente aos assuntos como orçamentos, prestações de contas, leis, planos, projetos etc., é um forte empecilho para a participação dos atores da sociedade civil, é também verdade que a fragilidade de suas ações está na grande dificuldade cultural de assumir uma postura política de defesa de seus interesses frente ao Estado e na ausência de um projeto coletivo de sociedade.

Deste modo, a fragilidade das ações dos conselheiros da sociedade civil localiza-se tanto na desqualificação técnica quanto na desqualificação política. Por isto, mais do que a qualificação técnica, a qualificação política é fundamental. Esta qualificação fundamenta-se nos requisitos básicos da convivência democrática, ou seja, no enfrentamento da cultura hierárquica do Estado sob a sociedade civil (como se a política fosse algo privado das elites), no reconhecimento da pluralidade e da multiplicidade de atores e interesses divergentes. A capacitação política é importante para criar uma cultura democrática e participativa da sociedade civil. Os fragmentos abaixo recuperam as anotações supracitadas, ou seja, da ausência também da



capacitação política dos conselheiros e a necessidade de capacitar não só os conselheiros, mas suas entidades, os movimentos sociais etc:

“(...) O que eu falo e chamo de **capacitação é um curso de especialização e aperfeiçoamento** mesmo. Um curso mesmo, eu **não falo de um seminário ou de um fórum** em que um dia você vai lá fala, discute e acaba colocando todos os anseios e dificuldades que os Conselhos têm de funcionar e depois fica por isto mesmo. Aí junta todos os conselheiros e falam de todos os anseios e as dificuldades: porque não tem carro, porque não tem uma estrutura garantida (...) e ficam nesta choramela, sem que os conselheiros entendam qual é realmente o seu papel dentro da comunidade. Por isto que **eu falo da questão da politização, os Conselheiros** não têm consciência política do seu papel, aí ficam só discutindo as lamúrias, as lamentações” (Entrevistada 07).

“(...) E o que a gente está tentando (...) **é a gente capacitar de uma forma geral.** (...) A nossa proposta é pegar pessoas da sociedade civil, como um todo, e do governo e trabalhar as questões: o que é um conselho? O que é o controle social? Para que outras pessoas estejam preparadas para entrar nos Conselhos. Então são **dois os desafios: capacitar quem está nos Conselhos, pois você tem que acompanhar o orçamento (...) e a questão de preparar outras pessoas que possam entender o que é isto e possam entrar nos Conselhos**” (Entrevistada 05).

A capacitação técnica e política dos conselheiros, das entidades e movimentos sociais é um aspecto relevante não só para o controle social “democrático”, mas também para a efetivação da democracia participativa e deliberativa. Por isto, ela deve ser priorizada pelos gestores e pelos conselheiros, com garantia de recursos no orçamento. Para que isso se efetive, o compromisso do gestor é fundamental, principalmente na consecução de recursos. Mas, este processo compreende uma via de mão dupla exigindo assim, que os conselheiros e demais atores sociais envolvam-se no processo. O desafio é grande, pois encontramos diariamente resistência dos próprios conselheiros em participar das capacitações. Esta resistência é passível de verificação na fala de uma assistente social.

“(...) **O Estado seria obrigado a garantir a capacitação** geralmente, mas ele não garante. **O município está tentando garantir para o ano que vem um curso de aperfeiçoamento para os Conselheiros.** (...) Seria assim, um curso com carga horária de 120/160 horas. Mas, nós **estamos encontrando resistência dos próprios conselheiros em estarem fazendo** isto, porque vai demorar, porque são 120 horas, **porque vai exigir uma dedicação de finais de semana**” (Entrevistada 07)

Esta resistência, em parte, encontra justificativa nos fatores antes mencionados. A sociedade civil ainda apresenta uma grande dificuldade cultural de assumir uma postura política de defesa de seus interesses frente ao Estado. Ela não está acostumada a participar. Neste sentido, apreendemos, mais uma vez, que a cultura política autoritária e clientelista de exclusão das massas dos espaços de decisão constitui-se como um dos fatores macro que atuam contra a efetivação dos Conselhos e do controle social “democrático” das políticas sociais. No entanto, a cultura política conservadora não é o único fator que desmotiva, despolitiza e obstaculiza as ações da sociedade civil e a efetivação destes espaços públicos e de deliberação política.

Os Conselhos e o controle social “democrático” sofrem, direta e indiretamente, os reflexos do neoliberalismo e o modelo de gestão gerencial que ele implementou aqui no Brasil. Tatagiba (2003) nos mostra que a arquitetura institucional do modelo de gestão e participação gerencial com seus programas de publicização e descentralização destrutiva remetem a seguridade social ao mundo privado. As agências e organizações sociais, na qualidade de Atividades Não Exclusivas do Estado, passaram a assumir boa parte da responsabilidade na execução das políticas sociais. Deste modo, as organizações da sociedade civil, ao assumirem a responsabilidade pela execução das ações voltadas para a área social, configuram um processo de desresponsabilização do Estado (LÜCHMANN, 2005). Noutros termos, este cenário contribui para a desintegração da seguridade social, com redefinição conservadora dos programas sociais de perfil seletivo e focalizado e o enfraquecimento do poder decisório das entidades da sociedade civil nas instâncias democráticas de participação, como exemplo os Conselhos.

Em suma, o modelo de gestão gerencial configura-se como controlador de recursos comunitários para as respostas concretas a demandas pontuais e individualizadas. A participação gerencial resume-se ao processo de execução da ação social. Ele estimula uma participação protocolar e desinteressada das questões mais coletivas e democráticas.

Nos nossos dias, os Conselhos são compostos por uma sociedade civil heterogênea. Grande parte dessas entidades surgiu nos anos 1990, no contexto em

que o Estado brasileiro se exime de suas responsabilidades frente às expressões da questão social e as transfere para as organizações da sociedade civil. A partir disto estas entidades ingressam no universo gerencial, cujo objetivo principal é de gerenciar os recursos e executar serviços assistenciais (TATAGIBA, 2003). Noutras palavras, o que ocorre é uma mudança no foco de atuação das entidades da sociedade civil. A defesa de direitos e das políticas sociais fica num plano secundário em detrimento execução de serviços e captação de recursos. Isso compromete a atuação das mesmas nos Conselhos, pois elas passam a priorizar nesses espaços a busca constante do consenso e do recebimento dos recursos (MONTÃO, 2002).

Assim, quando nos perguntamos como fica o controle social “democrático” e a participação destas entidades nos Conselhos, apreendemos que a participação passa a voltar-se para a parceria entre gestor e as entidades que executam os serviços sócio-assistenciais. Os interesses coletivos e democráticos ficam em plano secundário, havendo um deslocamento para os interesses mais corporativos vinculados ao público alvo das entidades. Assim, concordamos com Silva (2005) que esse deslocamento não é inocente. Ele compreende a cultura da solidariedade social, que Mota (1995) qualifica como a gestação de uma cultura da vontade corporativa, por meio da qual a burguesia tenta construir um novo conformismo, baseando-se, principalmente, na fragmentação da vontade coletiva. Ou seja, é mais uma das tentativas de controle das classes detentoras do capital sobre as classes subalternas no sentido de alterar suas lutas, métodos e discursos.

A participação da sociedade civil nos Conselhos está fragilizada em decorrência destes fatores. Uma variante, que compromete ainda mais a participação destas entidades nos Conselhos, são os convênios assinados com o poder público. Por meio destes convênios - que tratam de repasses de recursos públicos para funcionamento das entidades - a sociedade civil é manipulada constantemente. Podemos dizer que ocorre nos Conselhos, o que Gramsci classifica de “transformismo”. Este conceito é bastante útil para explicar a manipulação sofrida pela sociedade civil. Assim,

[...] por meio do recebimento de recursos públicos, o representante da entidade é “obrigado” a se manter numa posição meramente consensual, aceitando as determinações do grupo hegemônico nos conselhos, mesmo que isso venha a ferir os princípios mais coletivos e democráticos que, em tese a entidade defende [ou deveria defender] (SILVA, 2005, p. 195).

Os convênios são instrumentos usados pelo Estado para exercer controle sobre a sociedade civil. São estratégias para combater a sociedade civil na luta pela hegemonia do controle social “democrático”. Os convênios são estratégias utilizadas pelo poder público para reverter o controle social “da” sociedade civil sobre o Estado para o controle social “do” Estado sobre a sociedade civil. Chisté et al (2004) destacam este quadro conforme entrevistas transcritas em seu estudo de caso:

**“(...) mesmo entre os sujeitos que não fazem parte do poder público, eles estão ligados indiretamente como o poder público (...) através dos convênios.** A maioria das entidades que está dentro do [CMAS], elas são parceiras diretamente [da prefeitura], desses convênios que estão estabelecidos hoje (...). (...) **essa sociedade civil ela depende economicamente dos governos,** dos projetos públicos, na verdade, **autonomia deles [conselheiros] também está cerceada, os votos deles também estão amarrados, por estes contratos que [as entidades] têm.** É preciso ter muita clareza ideológica, tem que ter muita maturidade política para enfrentar determinadas situações, que isso pode se reverter em projetos bastante complicados para eles, tendo em vista que eles têm uma parceria, é o parceiro principal do Estado (...). Se a sociedade civil é co-responsável pela gestão e administração das políticas sociais, então ela também se torna co-responsável também da gestão municipal, como ela vai votar projetos, como que ela vai se distanciar na hora da votação?” (Entrevista com Conselheiro da sociedade civil do COMASV/ES em CHISTÉ et al, 2004).

**“(...) A gente observa que alguns representantes de entidades que dependem do repasse de verba e depende financeiramente da prefeitura, eles têm dificuldade em se manifestarem na reunião,** principalmente quando há a presença da secretária (...). Tem conflito neste sentido, a pessoa as vezes fica inibida de se manifestar sua opinião e fica com medo de represália” (Entrevista com Conselheiro da sociedade civil do COMASV/ES em CHISTÉ et al, 2004).

**“(...) Os convênios amarram as entidades, que não vão para o embate”** (Entrevista com Conselheiro da sociedade civil do COMASV/ES em CHISTÉ et al, 2004).

Mas, este quadro não passa despercebido. Os assistentes sociais apontam críticas com relação às entidades que possuem assento nos Conselhos e, ao mesmo tempo, possuem convênios com o poder público. Os depoimentos abaixo mostram estas críticas:

“(...) A lei não proíbe isto, mas **eu acho inadmissível eu como entidade que tenho um convênio com o governo, e eu ter assento**, é toma lá e dá cá. É trocadilho. É igual assim: eu dou algo para você e você vota em mim” (Entrevistada 06).

“(...) A gente tem que ter muito cuidado para não ficar corporativo demais, que o pessoal chama de neocorporativismo, né. Então a entidade entra para conhecer e também **defender seu interesse por verbas**. (...) **E talvez as entidades que tivessem convênio com a prefeitura não deveriam fazer parte dos Conselhos**, né. Porque se de fato ela tem convênio com a prefeitura, ela talvez não devesse fazer parte dos Conselhos” (Entrevistada 08).

“(...) **O fato do poder do Estado político (...) fazer gestão, ordenar despesas para manter os conselhos não quer dizer que ele é dono do Conselho**. (...) A parte que compete à sociedade civil, aí eu acredito que é ser parceira em aprovar contas, de projetos decentes, de fazer gestão de projetos decentes, legislar não em causa própria, mas legislar em causa de um comum acordo entre Estado e sociedade civil. Mas, eu não culpo só o Estado, mas a sociedade civil também é muito interesseira, ela gosta muito de fazer convênios. (...) **A sociedade civil está muito atrás de convênios** (Entrevistada 07).

Observa-se que os gestores estão utilizando dos convênios com as entidades para conseguir a adesão das mesmas aos seus objetivos que, muitas vezes, ferem os princípios do controle social “democrático”. Assim, tem-se uma participação apenas homologatória das ações, sem questionamentos e debate político. Neste sentido, o conceito de participação gerencial parece bastante pertinente para caracterizar as investidas do poder público às instâncias de participação e deliberação. Estas anotações mostram que os Conselhos só minimamente colocam-se como instâncias de controle social “democrático”. Eles demonstram não fazer uso de sua prerrogativa de estabelecer normas e diretrizes para as políticas sociais. Os Conselhos apontam para uma baixa capacidade propositiva e um reduzido poder de influência no processo de definição das políticas sociais.

Estas prerrogativas nos levam a apreender que na disputa pela hegemonia do controle social e da participação, os seus conceitos democráticos estão subordinados ao controle social do capital e do Estado e à participação gerencial. Assim, expressam as entrevistadas:

“(...) **O controle social não está nas mãos da sociedade civil e sim do poder público**. O controle social não está com os Conselhos e sim com o poder público” (Entrevistada 06)

“(...) **Esses dias eu ouvi: ‘ah, nós temos tantos Conselhos sob nossa direção’.** Na verdade **sob o controle deles.** E isto é assustador (Entrevistada 05).

Desta forma, no desenvolvimento deste estudo percebemos a presença destas contradições nos Conselhos. Observamos que estes espaços se colocam como arenas de disputa de diferentes projetos políticos de sociedade, sendo possível identificar, no mesmo espaço, a presença de diversas perspectivas de Conselhos, controle social, participação, democracia, descentralização e publicização.

Em outras palavras, assistimos nos nossos dias, de um lado, e a favor do controle social “democrático”, da democracia participativa e deliberativa e da participação popular, o arcabouço legal da CFB de 1988 e das leis orgânicas que apontam para um Estado regulador e capaz de garantir os direitos sociais, ampliar a esfera pública e os serviços sociais, bem como universalizar o acesso às políticas sociais. De outro lado, e contra eles, verificamos a opção do governo pela democracia e participação gerencial, pela integração ao projeto do grande capital e a submissão ao receituário neoliberal das agências financeiras internacionais. Ao adotar este modelo de integração, o governo opta pela desregulamentação do Estado frente às políticas sociais executando cortes nos gastos sociais etc.

Deste modo, além desses fatores, existem outros aspectos que contribuem para a não-implementação plena destas instâncias de participação e deliberação. Neste estudo, partimos do pressuposto de que o contexto em que foram criados e implementados, muito colaborou e colabora para a sua não-efetivação. Este contexto, além da cultura política conservadora, é marcado pelo esvaziamento das responsabilidades políticas do Estado, de fragmentação dos espaços públicos, de desqualificação das instâncias de representação coletiva, despolitização da política, fragilização da sociedade civil para o exercício de pressão sob os rumos das ações estatais.

Muitos dos desafios enfrentados pelos Conselhos estão vinculados à lógica de estruturação das políticas sociais na sociedade capitalista e do modo de intervenção na questão social que é desenvolvido pelo modelo de gestão gerencial do Estado neoliberal. A fragmentação das políticas sociais e da questão social tem sido um

tema à luz do dia. As primeiras “[...] obedecem à lógica da setorialização, que recorta o social em partes estanques sem comunicação e articulação, torna os problemas sociais autônomos em relação às causas estruturais que os produzem, segmentando o atendimento das necessidades” (RAICHELIS, 2006, p. 110). A questão social, como expressão multifacetada de conflitos e tensões que são decorrentes das lutas pela apropriação da riqueza social, é “[...] obscurecida e particularizada pelos objetos de cada uma das políticas setoriais, dificultando a formulação de análises e propostas de intervenção que considerem a realidade social como uma totalidade complexa, dinâmica e conflituosa” (RAICHELIS, 2006, p. 111).

Nestes moldes, os Conselhos criados no campo das políticas públicas e sociais acompanham esta lógica setorial sendo que cada um está voltado para ações específicas no seu âmbito de intervenção. Este fato configura um quadro formado pela multiplicidade de Conselhos, no âmbito dos municípios, “muitas vezes compostos pelos mesmos conselheiros<sup>48</sup> (Informação verbal)” e permeado pela inexistência de ações coordenadas entres eles.

Bravo e Souza (2002) apontam que a fragmentação das políticas sociais e dos Conselhos também se configura num impasse para a realização do controle social “democrático” e para a efetivação dos Conselhos como espaços participativos e deliberativos. Uma análise mais detalhada nos mostra que diante desta fragmentação crescente das políticas sociais, também cresce o número de Conselhos para responder a cada política fragmentada, sem que isto acarrete avanços nas mesmas. Ao contrário, constata-se uma seletividade e focalização ainda maior e a despolitização e enfraquecimento da participação nos Conselhos, principalmente, nas regiões mais interioranas e nos municípios de pequeno porte demográfico onde é insuficiente o número de entidades da sociedade civil legalmente instituídas. Estes aspectos são observados pelos Assistentes Sociais que estão muitas vezes inseridos em dois ou mais Conselhos (informação verbal<sup>49</sup>).

---

<sup>48</sup> Informações obtidas por meio das ligações telefônicas e conversas com os Assistentes Sociais dos Municípios do interior do estado do Espírito Santo.

<sup>49</sup> I ENCONTRO ESTADUAL DE ASSISTENTES SOCIAIS ATUANTES EM CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS, 1. 2005, Vitória, Conselho Regional de Serviço Social 17ª Região.

A multiplicidade de Conselhos, a sobrecarga de trabalho para os Conselheiros que atuam em vários Conselhos ao mesmo tempo e o número insuficiente de entidades da sociedade civil legalmente constituídas para integrarem os Conselhos nos municípios do interior foram os aspectos mais destacados pelos assistentes sociais participantes da pesquisa. Assim eles relatam:

**“(...) Então acho que nós estamos vivendo numa sociedade que foi ensinada a pensar fragmentado (...). Então como a gente ainda pensa fragmentado, as defesas ainda estão fragmentadas. (...) Eu acho que hoje em dia tem muitos Conselhos, é muita dificuldade, pois os atores são os mesmos e as políticas ficam muitas fragmentadas.** A fragmentação é complicada, pois toda vez que se cria um Conselho tem que criar um Fundo novo, e aí vai continuar partindo, pois o dinheiro da Pessoa com Deficiência, do Idoso, da Criança e do Adolescente cai todo no Fundo da Assistência vindo do Ministério do Desenvolvimento Social. (...) Aquele monte de instâncias de controle criados para os programas de transferência de renda estão sendo repassados para a Assistência Social. Hoje por exemplo, no Estado tem muitas instâncias de controle social ao lado dos Conselhos, como as comissões. E isto acaba por enfraquecer os Conselhos” (Entrevistada 08);

**“(...) Por ser um município pequeno são poucas entidades da sociedade civil organizada” (Q. 4 – M3);**

**“(...) Outro fator é que existe a criação de inúmeros conselhos, e há uma grande dificuldade em se encontrar pessoas afins e interessadas, considerando que aqui se trata de um município pequeno” (Q. 2 – M7);**

**“(...) A maior dificuldade está no número reduzido de representações e entidades da sociedade civil, por ser município de pequeno porte, levando as mesmas pessoas a participar de quase todos os Conselhos” (Q. 2 – M9);**

**“(...) Este movimento da sociedade civil de querer participar na gestão do Estado, da coisa pública, nada mais é do que o controle social. E o controle social é a fiscalização, é a proposição, então quer dizer, é a participação efetiva do cidadão na gestão da coisa pública. (...) Mas, aí tem outra questão, como são estes municípios pequenos? São municípios pequenos onde sociedade civil organizada existe em duas ou três instituições: é o sindicato, é uma Pestalozzi ou APAE, talvez uma associação de moradores que praticamente não funciona e uma igreja. (...) Ou seja, são municípios de pequeno porte. Aí se você vai lá no site do IBGE e vai ver que nestes municípios pequenos a maioria ou boa parte da população é localizada na zona rural. E aí? Como é que vamos falar de cultura de participação, num município onde não tem 20 mil habitantes e onde 75% é da zona rural?” (Entrevistada 05);**



“(...) As dificuldades são que, na maioria das vezes, as mesmas pessoas assumem diversos Conselhos por falta de interesse de outras. [...] **É a existência de muitos Conselhos**” (Q. 3 – M7);

“(...) Muitos conselheiros, que fazem parte de vários Conselhos” (Q. 5 – M1);

“(...) O mesmo representante de entidade garante assento em vários conselhos no município” (Q. 2 – M3);

“(...) Boa parte destes conselheiros fazem parte de vários Conselhos, como membro titular ou suplente” (Q. 4 – M4);

“(...) O número de pessoas da comunidade interessadas em participar de uma ação pública, são poucas, **o número de conselhos é exagerado**, para tudo tem conselhos hoje. Então quer dizer: **são as mesmas pessoas participando de diversos conselhos. São pessoas sobrecarregas** e elas não têm como realmente ter uma atuação condizente com o que deveria ser” (Entrevistada 02);

“(...) Eu acho que **nós temos uma gama muito grande de Conselhos e os mesmos atores atuando na maioria dos Conselhos. Isto sobrecarrega as pessoas e isto, em minha opinião, tira um pouco da qualidade do trabalho desenvolvido.** (...) Aqui nós temos os Conselhos da Mulher, do Idoso, da Assistência Social, da Segurança Alimentar, da Pessoa com Deficiência e da Economia Solidária. (...) Então vai ficando os mesmos atores e isto vai atrapalhando um pouco a qualidade do trabalho, porque as pessoas não podem se dedicar como deveriam (Entrevistada 08).

Os estudos e pesquisas no âmbito dos Conselhos apontam que a multiplicação acelerada destes espaços, a dinâmica própria de cada um e o envolvimento com pautas específicas contribuem para manter a fragmentação e a segmentação das políticas sociais e públicas. Isto de fato, dificulta o enfrentamento da lógica que estrutura a ação do Estado frente às políticas sociais e a capacidade de produzir respostas satisfatórias em cada uma de suas áreas (RAICHELIS, 2006).

Quanto a esta multiplicidade de Conselhos, o que observamos, diante da fala dos entrevistados, é a existência de uma forte tensão entre os Conselhos e os municípios com o Ministério Público. Esta tensão caracteriza-se, em síntese, pela não observância deste órgão em relação às especificidades e particularidades de cada município, principalmente, quando a ação demandada pelo Ministério Público é a criação de Conselhos. Os depoimentos dos assistentes Sociais esclarecem o que queremos apontar:

“(...) O Ministério Público está caminhando em lado oposto ao nosso. (...) Então há uma **cobrança muito grande do Ministério Público com relação a Conselhos**, eles adoram criar conselhos: Conselho Penitenciário, agora querem Conselho do Idoso, Conselho da Pessoa com Deficiência, todos paritários. **E eles não querem saber se tem sociedade civil organizada**. É como se a gente pudesse fazer nascer uma sociedade civil organizada no município, para que haja uma lei e que haja um Conselho (...). **Eles não querem ver as particularidades**. (...) Está havendo esta contradição. Eles não querem explicação. (...) Sem buscar a realidade dos municípios. Se existem a demanda e a necessidade para haver a existência deste Conselho” (Entrevistada 05).

“(...) há **uma tensão imensa com o ministério público**. (...) O ministério público **quer impor ao assistente social que faça estudos, atenda em caráter prioritário, ignorando a agenda que o município tem**. O ministério público quer **impor as respostas sem participar do processo da construção** das respostas, como se você tivesse assim uma saída milagrosa. (...) Não é assim. Há uma construção coletiva e histórica das respostas aos problemas sociais. (...) Não pode ignorar, e as vezes eles esquecem, batendo na mesa e dizendo: “responde agora”. (...) **É a lógica da imposição** (Entrevistada 08).

Afirmamos, assim como Tatagiba (2002) que, por mais bem intencionado que sejam os Municípios, os governantes e a sociedade civil organizada, torna-se difícil fazer-se representar de forma qualificada diante dos inúmeros Conselhos implementados hoje. Acreditamos que uma justificativa válida para a multiplicidade de Conselhos pode ser encontrada na necessidade da existência dos Conselhos para que ocorra o repasse de recursos financeiros. Ou seja, os municípios para receberem os recursos destinados às áreas sociais, como a assistência social, saúde, educação, habitação, emprego, idoso, pessoa com deficiência, políticas urbanas, políticas agrícolas, negro, mulher, cultura, meio ambiente e criança e adolescente etc, devem criar os respectivos Conselhos. Os depoimentos abaixo denunciam esta lógica impositiva para a criação dos Conselhos:

“(...) Percebe-se que a **criação do conselho formou-se por uma exigência formal de acesso aos programas federais**, sem nenhuma preparação com a sociedade” (Q. 3 – M4);

“(...) Muitos **conselhos existem como mera formalidade ou como forma do município conseguir o repasse de recursos**” (Q. 3 – M12);

“(...) Os **conselhos são um dos passos para que a sociedade civil gerencie junto ao município**, fiscalize e tudo mais. (...) Acredito eu, de que **isto veio do pedido da própria população de querer participar**. Mas, hoje a gente vê: **“olha vai ter Bolsa Família no seu município, então forma um Conselho**, tem que ter um Conselho”. Então **vem uma imposição de cima para baixo**,

não é um desejo do município em ter o Conselho, **nós somos obrigados a ter o conselho**. Somos obrigados“ (Entrevistada 01);

“(...) Não só no município, mas nas três esferas, **acho que perdemos o foco e propósito que os conselhos foram criados**. Nasceram em outro contexto político, as pessoas que antes eram sociedade civil, muitas **hoje** são governo ou desistiram da luta, e as discussões **não são mais de construção política, mas de mero cumprimento de agenda**, ou de justificativa do que não dá para fazer” (Q. 1 – M8);

“(...) **A lógica da imposição da participação e da criação e implementação dos Conselhos, limita ainda mais a participação e deturpa a idéia da democracia, da participação**. Porque é aquela coisa: **“democracia de cima para baixo”**. E isto tem **impactado negativamente na organização e estruturação dos Conselhos**, É uma democracia de cima para baixo. (...) “Você tem que participar porque nós estamos vivendo numa ação democrática”. (...) Então quer dizer: **é uma participação imposta e exigida** (...) (Entrevistada 07).

A realidade exposta pelos assistentes sociais nos permite concluir que a “lógica da imposição” para a implementação dos Conselhos supera e coloca-se acima da “lógica da conquista”, em que os Conselhos são pensados, planejados, organizados e desejados, principalmente, pela sociedade civil. A “lógica da imposição” se traduz na exigência de implementação dos Conselhos para que os recursos financeiros das políticas sociais, dos programas e projetos, possam ser repassados com a “garantia” de fiscalização e prestação de contas.

Ao apreender a contradição entre a “lógica da imposição” e a “lógica da conquista” no processo de criação e funcionamento dos Conselhos, observamos que no final dos anos 1980 e princípios dos anos 1990 a constituição dos Conselhos se generalizou por todo o país, por força da institucionalização do princípio participativo. Ou seja, os Conselhos foram pensados e institucionalizados como mecanismos de democracia participativa e deliberativa, como conquistas dos setores progressistas que defendiam o projeto político de uma sociedade democrática. Hoje, no entanto, o que a realidade mostra é uma multiplicação/proliferação destes espaços para atender, prioritária e predominantemente, aos requisitos básicos para recebimentos de financiamento das políticas sociais. Com isto atropelam-se os princípios de participação e do controle social “democrático” tornando os Conselhos ambientes propícios para a instalação da participação gerencial. Esta contradição é destacada por uma entrevistada:

“(...) O que **eu percebo** é a primeira coisa é **despolitização dos Conselhos** mesmo (...). **Eles estão ali para cumprir um protocolo.** (...) Mas, qual é o problema? Tem um pouco mesmo da questão da **legislação que obrigatoriamente tem que existir os Conselhos, tem toda a função dos Conselhos tanto para garantir a chegada dos recursos,** a prestação de contas e tudo mais (...)” (Entrevistada 11);

A “lógica da imposição” não apreende as particularidades e as especificidades de cada município antes de se determinar a criação dos Conselhos, como requisito necessário para a consecução dos recursos. Assim, ela cria um cenário contraditório entre o adensamento e o esvaziamento da participação (SILVA, 2005).

Assim, a CFB de 1988, ao instituir a obrigatoriedade na implementação dos Conselhos em diversas áreas<sup>50</sup>, de forma a cobrir uma gama de políticas públicas e sociais, acabou criando uma multiplicidade de Conselhos e encontrando dificuldades de preencher a todos. Assim, na tentativa de ocupá-los, promove a sobrecarga de trabalho dos conselheiros que atuam em diversos Conselhos ao mesmo tempo.

A sobrecarga de trabalho, somada à falta de tempo dos conselheiros para participarem, constituem fatores que colaboram no esvaziamento da participação nos Conselhos, no enfraquecimento das discussões, assim como para a não-efetivação dos Conselhos e do controle social “democrático”. Os fragmentos abaixo retratam estes fatos:

“(...) Os conselheiros têm suas atividades profissionais de trabalho, o que é colocado como justificativa à sua plena participação” (Q. 1 – M1).

“(...) Acúmulo de trabalho nas instituições de origem, não permite que o conselheiro tenha **tempo** suficiente para desempenhar as funções de Conselheiro” (Q. 2 – M1);

“(...) **Disponibilidade de tempo para participar** dos grupos de trabalho; dificuldade de liberação da instituição para participar das reuniões de conselhos e outras demandas geradas nas reuniões” (Q. 12 – M1);

“(...) **Fazer coincidir dias e horários consecutivos de reuniões,** de forma que se tornem acessíveis a todos os conselheiros, **visto que boa parte destes**

---

<sup>50</sup> É preciso ressaltar que não são todas as políticas sociais que são obrigadas a implantarem os Conselhos. No caso dos Conselhos Antidrogas no Espírito Santo, pesquisado por Leal (2006), não há nenhuma obrigatoriedade legal nesse processo.

**conselheiros faz parte de vários Conselhos, como membro titular ou suplente”** (Q. 4 – M4);

A lógica da obrigatoriedade da criação dos Conselhos como requisitos para o repasse dos financiamentos das políticas sociais tem sido um fator influente para o surgimento destes espaços. Observa-se que quando sua instituição não vem carregada pela imposição, eles surgem em menor número, porém sua iniciativa parte de um desejo conjunto do Estado e sociedade civil e dos profissionais que trabalham diretamente com as políticas sociais.

Leal (2006) nos mostra que, no caso dos Conselhos Anti-drogas no Espírito Santo, não há nenhuma obrigatoriedade legal no seu processo de implantação. Os municípios são informados pela SENAD (Secretaria Nacional Antidrogas) e/ou COESAD (Conselho Estadual Antidrogas) sobre a necessidade e a importância da existência dos Conselhos no âmbito municipal. Diante desta não obrigatoriedade, o que se observa, segundo a autora, é a não-criação dos Conselhos Anti-drogas na maioria dos casos (dos 78 municípios do ES, apenas 26,9% criaram o COMAD).

Isto reforça a nossa afirmação anterior, quanto à “lógica da imposição”. Quando há uma legislação que coloca a criação dos Conselhos como um dos requisitos obrigatórios para o repasse de recursos eles são implementados tão logo seja possível. Este processo, muitas vezes, ocorre sem levar em conta as particularidades e as possibilidades do município em compor estes espaços. No caso dos Conselhos anti-drogas a não obrigatoriedade de sua implantação nos leva a compreender que aqueles 26,9% dos municípios que implementaram estas instâncias o fizeram pautados na “lógica da conquista”, reconhecendo a necessidade e a importância da existência dos Conselhos no âmbito municipal para discutir um problema social do município, mas que é também realidade nacional. Leal (2006) confirma isto quando nos mostra que o movimento de criação dos Conselhos partiu do interior do próprio município, através do prefeito, técnicos e profissionais que atuavam na área de forma comprometida.

Raichelis (2006), frente ao debate da multiplicidade de Conselhos, expressa a necessidade de discutir novos mecanismos de articulação entre os Conselhos na

defesa da integração das políticas sociais. Estes mecanismos seriam campos de mediação, para além da gestão de cada política setorial. O objetivo deles seria a viabilização da integração entre setores e níveis decisórios, assim como, o monitoramento e avaliação dos resultados.

Por fim, esta autora propõe a criação de novos espaços coletivos com presença de membros e lideranças de diferentes Conselhos, assim como a existência de canais de informação integrados por vários Conselhos. Desta forma, ao invés de trabalhar o corte setorizado das políticas sociais, os Conselhos abordariam temáticas amplas de interesses comuns de diferentes grupos e movimentos sociais. Esta autora expressa que

[...] a luta pela expansão de direitos sociais está diretamente relacionada à ampliação de espaços públicos, para que novos sujeitos sociais possam estar diretamente representados e encontrem um lugar de reconhecimento, pertencimento e expressão de suas demandas sociais (RAICHELIS, 2006, p. 113).

Contudo, ao considerar que as políticas sociais perpassam uma pelas outras e por depararmos-nos com uma realidade que aponta para inúmeros obstáculos para a efetivação destes espaços e do controle social “democrático”, compreendemos ser um desafio a execução da criação de outros canais (compostos por membros e lideranças dos Conselhos) de articulação entre os Conselhos, principalmente nos municípios do interior. Este é um desafio que devemos nos colocar, porém não podemos desconsiderar que as dificuldades apresentadas pelos conselheiros também se apresentarão nestes outros canais de articulação.

Afirmamos isto, por constatar que em municípios pequenos e interioranos, os conselheiros, dos diferentes Conselhos, são praticamente os mesmos. Este fato pode levar ao risco de criação de mais um mecanismo de participação, sem, no entanto, corresponder em maior efetividade para as políticas sociais. Ou seja, constituir-se em um espaço de participação propício ao esvaziamento. Isto é visível de verificação quando Silva (2005) conclui que os Conselhos vivem uma contradição entre o seu adensamento e o seu esvaziamento.

A fusão e articulação entre os diversos Conselhos são vistas como estratégias para vencer a fragmentação das ações entre os vários conselhos. Algumas experiências nos Municípios de Vila Velha e Vitória (Região Metropolitana) com a criação de uma Casa dos Conselhos mostram-se bem sucedidas. Os Conselhos reunidos, em um único local, possibilita a conversa entre eles e o fim de muitas ações em paralelo. Ou seja, o fim de ações sobrepostas tanto entre os Conselhos, como entre os Conselhos e os poderes legislativo, executivo e judiciário.

Desta maneira, a articulação entre os Conselhos em âmbito municipal e entre as três esferas de governo é uma importante estratégia para minorar as sobreposições de ações entre os diversos Conselhos, bem como a superposição de ações entre os diversos Conselhos e os poderes, executivo, legislativo e judiciário.

Contudo, diante desta estratégia descrita por Raichellis (2006), observa-se que a realidade dos Conselhos no ES demanda muito mais do que a criação de novos canais de articulação entre estes espaços de participação. De acordo com os assistentes sociais, para além desta articulação entre os Conselhos, que deveria ser um processo inerente ao cotidiano destes espaços, é preciso realizar um enfrentamento à fragmentação das políticas sociais e à multiplicidade de Conselhos criados para responder a cada uma delas. Ou seja, a lógica de criação dos Conselhos precisa ser revista, no sentido de contribuir com as estratégias contrárias à focalização e fragmentação das políticas sociais.

Segundo os relatos dos assistentes sociais, a multiplicação acelerada dos Conselhos, mais do que se traduzir como avanço no âmbito das políticas sociais e do controle social “democrático”, promove inúmeros entraves nestes campos.

Frente a este cenário, os municípios do interior do ES e de pequeno porte aparecem como os mais afetados pela dinâmica da multiplicidade dos Conselhos e a predominância da lógica da imposição na sua criação. Entre as demandas de revisão do processo de criação dos Conselhos, os assistentes sociais citam a necessidade da observância das particularidades de cada município e a (des)fragmentação dos Conselhos, organizando-os por áreas afins. Os depoimentos a seguir recuperam as informações quanto à multiplicidade dos Conselhos, assim

como os entraves provocados pelas suas fragmentações e algumas demandas dos assistentes sociais:

“(...) E acho que esse **montão de Conselhos aqui na roça só dá despesa e mais trabalho** para gente. Tem de haver sim, mas precisa **ser reformulado esse controle social**” (Q. 5 – M5);

“(...) Acredito que nos **municípios de pequeno porte, o Conselho Municipal da Assistência Social engloba os direitos da Mulher, da Pessoa Negra, da Pessoa com Deficiência** e outros que estão inseridos na Política da Assistência Social” (Q. 2 – M9);

“(...) Acho que nós **temos muitos Conselhos e muitas Comissões. Poderia diminuir** (...). Tem a Comissão do PETI, Bolsa Família e do Trabalho (...). A Comissão do PETI, O CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social - ou Conselho da Criança poderia pegar esta Comissão porque é Criança e Adolescente. Bolsa família deveria ficar com quem? Com a Assistência ou com a Educação? Então poderia diminuir” (Entrevistada 03);

“(...) Eu acho que **a estrutura de Conselhos é excessiva, poderia estar juntando as áreas afins e estar diminuindo.** (...) **Principalmente, quando se trata de cidade do interior quando a população não é muito grande, então fica muito complicado, sobrecarrega.** (...) Pois agora é conselho para tudo, conselho de merenda” (Entrevistada 02).

“(...) Mas, por que os órgãos municipais e estaduais, **os Conselhos não fazem uma ação em conjunto? Está muito fragmentado, é o idoso, é a saúde, é a assistência, é a criança e o adolescente, e ai se você for olhar vira a família.** (...) **Eu sou favorável a (des)fragmentação.** Agora na verdade a política vive de números. **Como se quantos mais Conselhos mais se democratiza** (Entrevistada 07).

“(...) Assim, não podemos perder especificidades, mas como fazer para que as pessoas não tenham uma visão muito parcial destas questões e que pensem coletivo. Pois a questão da especificidade e da prioridade é para todo mundo, é para o idoso, o deficiente, a mulher, é para o baixinho e para o gordo. **Então se a gente somar esforços e mudar a forma de pensar, passar a pensar de forma mais coletiva, acho que as coisas vão andar melhor.** (...) **Existe a necessidade de integração dos Conselhos, pois os processos estão sendo interrompidos.** (...) Poderíamos **criar outros mecanismos para reforçar os Conselhos e o controle social nas instâncias já existentes,** e não criar mais instâncias, o que acaba enfraquecendo esses espaços” (Entrevistada 08).

“(...) Então, eu **sou terminantemente contra,** coloco isto com todas as letras (...) que eu **acho que os Conselhos que estão, já dá para reduzir um pouco.** (...) Então fica difícil gerir e controlar. E há outra questão, ao invés de haver uma transversalidade das ações, como é proposto na CFB de 1988, ao contrário, **ocorre a sobreposição de ações.** Como fica a questão da criança? (...) **Mas, a**



**criança está em tudo, está na saúde, na educação, na assistência social, no meio ambiente, na política de habitação (...). Aí tem um Conselho de defesa do direito da criança. Aí o que você vai propor para este Conselho realizar? Uma vez que a criança está dentro de um todo? E sem contar que hoje a política de assistência social está focada na família. Se a política está focada na família. E, é na família que está o adolescente, a criança, o idoso, o portador de deficiente, porque vai fragmentar agora? Se a gente luta na assistência social, e todas as discussões científicas que até hoje com relação às políticas de atendimento, foram relativas a esta fragmentação de ações, e finalmente se conseguiu eliminar as ações pulverizadas e ações fragilizadas e conseguiu aprovar uma política de assistência onde o foco é a família. (...) Então porque agora fragilizar agora? Voltar? Fragmentar? Para mim é um retorno, é um retrocesso. Fragmentar tudo de novo, criança, adolescente, idoso, saúde, educação. Não vejo o porquê. Nos municípios da Metrópole a criação de todos os Conselhos até fortalece. Mas, no município do interior, a gente teria um Conselho muito mais ativo, mais forte se o Conselho de Assistência abarcasse o público do idoso, do portador de deficiência, bolsa família etc(Entrevistada 05).**

Os relatos acima mostram a urgência na revisão dos processos e requisitos para a implementação dos Conselhos. Estes relatos trazem um forte indicativo de que os Conselhos no interior do Estado e nos municípios de pequeno porte demográfico estão enfrentando sérios problemas para a para a implementação e funcionamento dos Conselhos e para a realização do controle social “democrático”.

Frente ao debate acerca dos Conselhos nos municípios de pequeno porte demográfico e do interior encontramos um estudo desenvolvido por François E. J. de Bremaeker (2001) no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) que auxilia nossa compreensão. Nesta pesquisa ele mostra que a relação número de habitantes por município refletem na estrutura e na dinâmica dos Conselhos. Assim, a presença de Conselhos é maior nos municípios de maior população, que a nosso ver, está ligado ao maior número de organizações e entidades da sociedade civil.

Dados do IBGE (2000) destacam que cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem até 20.000 habitantes, incluindo a população urbana e rural. Ainda 17,30% possuem 20.001 a 50.000 habitantes, 8,85% possuem entre 50,001 a 100.000 habitantes e somente 0,55% dos municípios possuem mais de 500.000 habitantes. Diante deste cenário, Bremaeker (2001) verifica que na medida em que aumenta o número de habitantes do Município também aumenta o número de Conselhos neles encontrados. Os Municípios com população de até 10 mil habitantes possuem, em

média, 4,42% Conselhos, chegando a 7,92% Conselhos para aqueles com população superior a 500 mil habitantes. No País como um todo a maioria dos municípios apresenta entre 3 e 6 Conselhos criados.

Os municípios de pequeno porte são maioria no Brasil. Eles representam um total de 72% do universo. Conforme expressa Bremaeker (2001) eles não possuem, ainda, estrutura física e financeira para garantir a implementação de todos os Conselhos.

Um fator que não pode ser desconsiderado, quando tratamos da participação via Conselhos nos municípios de pequeno porte, é a dificuldade de inserção da população rural nestes espaços. Sendo assim, a participação nos Conselhos praticamente volta-se para a população urbana. Acrescentamos, diante disto, que na zona rural a organização da sociedade civil quando existe, perpassa pela participação na Igreja e num sindicato de trabalhadores rurais, quando ele existe. Na zona urbana os municípios pequenos não possuem um contingente de organizações da sociedade civil suficiente para ocupar todos estes espaços.

Segundo dados do IBGE, em 1999 existiam no Brasil um total de 26.859 Conselhos Municipais. A identificação dos Conselhos Municipais, na pesquisa do IBAM, mostra que existem temas prioritários. Os Conselhos de Saúde (98,5%) aparecem em primeiro lugar, seguidos pelos Conselhos de Assistência e Ação Social (91,5%), Educação (91%), Crianças e Adolescentes (71,7%), Emprego e Trabalho (30,3%), Meio Ambiente (21,4%), Turismo (15,6%), Habitação (8%) e Política Urbana (3,4%).

A pesquisa mostra a existência de Conselhos Municipais em 13 áreas. Mas, ela constata que eles estão implantados em maior número nos setores de Saúde, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, nos quais sua existência é requisito ou condição obrigatória para repasse de verbas de outras esferas do governo. Mais uma vez, aparece em cena a lógica da obrigatoriedade na criação destes espaços. Ou seja, a obrigatoriedade na sua implantação sobrepõe-se à ação desejada, organizada e planejada pela sociedade civil em conjunto com o Poder Público visando à democratização das políticas sociais.

Assim, a “lógica da imposição” no campo dos Conselhos configura-se em mais uma estratégia do Estado para despolitizar a sociedade civil, enfraquecer as instâncias decisórias, como forma de estigmatizar o público em detrimento do privado como deseja as diretrizes neoliberais (BOITO, 2003). Esta estratégia de despolitização apresenta resultados, uma vez que constatamos a presença da desmotivação dos conselheiros quanto ao desempenho das funções públicas.

Neste contexto, sem negar a existência de experiências bem sucedidas, como apontam Chisté et al (2004) e Silva (2005), o resultado geral das análises sobre os Conselhos apresenta a dificuldade destes mecanismos em cumprir sua vocação deliberativa, com baixa capacidade de inovação das políticas sociais a partir da participação da sociedade civil, de forma que ela está assumindo muito mais o contorno reativo, de parceria e consenso com o poder público (sempre em posição de responder às demandas e de resistir) do que propositivo.

De um modo geral, o resultado final quanto à participação da sociedade civil nos Conselhos ainda é frágil. Ela ainda se encontra submissa nestes espaços. A sociedade civil tem aceitado, muito facilmente, as iniciativas e as decisões do executivo. O pólo da sociedade civil está muito fragilizado e com baixa capacidade de propor políticas, de enfrentar e resistir ao executivo e as suas iniciativas de desvalorização e de desconsideração destas instâncias. Em meio a tantas estratégias do Estado para emperrar e esvaziar os espaços de participação popular, o que se percebe é uma sociedade civil não propositiva, não articulada e não coletiva. Ou seja, os Conselhos parecem estar mais aptos para impedir o Estado de transgredir – quando conseguem - do que induzi-lo a agir, investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação das políticas sociais. As falas seguintes apontam para esta afirmação.

“(...) As dificuldades ocorrem porque as **discussões em geral são prolixas**, sem objetividades, que muitas vezes **não chegam a beneficiar realmente quem está se representando que é o todo**”. Fica muitas vezes em discurso vazio (Q. 11 – M1);

“(...) Muita discussão e pouca ação” (Q. 12 – M1);

“(...) **A sociedade civil está desacreditada e o fato dos Conselhos não terem esta funcionalidade ou não tratarem de temas que realmente sejam relevantes ou não produzirem decisões que causem algum impacto sobre a vida das pessoas**, faz com que a instância realmente perca a importância. Se não produz nenhuma decisão que afeta a vida daquelas pessoas, elas realmente não vão tomar conhecimento daquela instância. E quem está participando vai se sentir desestimulado a participar e vão procurar saídas individuais mesmo”. (...) De fato é muito mais comum **os Conselhos decidirem coisas que não são relevantes para aquelas políticas sociais e que não vão atingir a vida da população, do que o oposto**. (...) Os Conselhos têm um lugar marginal, ele tem um lugar na estrutura, **mas a relevância dele para produzir decisões que afetem mesmo o desenvolvimento e o desenrolar daquelas políticas sociais é simplesmente nula**, na maioria dos casos (Entrevistada 10);

“(...) a atuação dos conselheiros é **pouco propositiva**” (Q. 4 M3);

“(...) Mas, o que eu percebo é assim, existem as reuniões e eles [conselheiros] cumprem legalmente com os critérios estabelecido nas legislações. Mas, (...) eu não percebo que há envolvimento assim uma consciência política de seu papel, então o que eu observo que eles estão ali para aprovar contas, eles estão ali para cumprir com o que é exigido deles. **Mas, eu nunca percebo uma elaboração de uma política, de propostas de políticas públicas** (...). Mas, eu não percebo que tem assim, essa consciência política mesmo” (Entrevistada 11);

“(...) Os Conselheiros nunca se manifestam no sentido, de vamos discutir esta questão mais especificamente. Todas as questões que levamos para o Conselho pontuando, sinalizando e insistindo para que eles tenham um olhar mais analítico. (...) Se ali naquele momento eles puderem dar uma resposta imediata eles dão, mas se eles não tiverem uma resposta imediata para dar ali, eles não sentam para pensar, eles não levam atividade para casa, não sentam para pensar sobre a necessidade de elaborar uma resposta mais adequada, que responda melhor à necessidade da população. (...) Então eu **percebo que os conselheiros não entenderam ainda o papel que eles têm, a responsabilidade de elaborar e cobrar que se implemente as políticas públicas**” (Entrevistada 07);

“(...) Os conselheiros têm a **visão do imediatismo**, as pessoas querem tomar decisões imediatas e ver resultados imediatos. E o imediatismo tem um peso muito grande e um impacto muito negativo nos Conselhos. Eles chegam numa reunião querem resolver tudo e ir embora, **os conselheiros não estão preocupados em estruturar uma base, em elaborar uma proposta mais consistente, eles não têm esta preocupação**”. “Vamos resolver logo por que eu to querendo cumprir logo com minha obrigação, cumprir meu papel e cada um ir logo para sua casa” (Entrevistada 05);

Em suma, os Conselhos apresentam-se com baixa capacidade de promover mudanças na formulação das políticas sociais, logo não produzem decisões que afetam diretamente a vida das pessoas. Eles acabam reduzindo suas ações às questões burocráticas, deixando no plano secundário e terciário as discussões

acerca das políticas sociais. Silva (2005) e Ferreira (2006) nos dão respaldo para concluir que nos Conselhos ainda perdura uma perspectiva mais tecnicista, em que as discussões e pontos de pauta envolvem, em sua maioria, conteúdos e questões de ordem administrativo-burocrática. Esta perspectiva mais tecnicista e burocrática, limita-se ao aspecto da gestão no que se refere apenas à fiscalização no zelo e uso dos recursos, em que a participação dos conselheiros passa a ser apenas homologatória dos atos do governo. Não se decide sobre os recursos, mas apenas homologa o que já foi determinado e gasto pelo gestor.

Diante das afirmações realizadas até o momento precisamos debruçar esforços para responder à seguinte indagação: Qual a capacidade destes novos arranjos institucionais de incorporar efetivamente os movimentos sociais, os sindicatos e demais organizações dos trabalhadores, que por muito tempo estiveram excluídos dos processos decisórios das políticas sociais?

Silva (2005) nos permite concluir que a participação da classe trabalhadora é baixa nestes condutos, o que dificulta - sem prejuízos às experiências bem sucedidas - a formulação de medidas anti-capitalistas nos Conselhos. Observa-se pouca mobilização dos sindicatos para participarem dos Conselhos. Os poucos sindicatos que participam não conseguem defender as políticas sociais como direito dos trabalhadores. Também se mostra pequeno o número de movimentos sociais inseridos nestes espaços.

A justificativa para a baixa inserção dos movimentos sociais nos Conselhos pode ser encontrada na própria feição desses a partir da década de 1990, como mostramos no início do capítulo. Os movimentos sociais na década de 1990 dirigem-se muito mais para a gestão de políticas do que para a oposição política. O discurso por eles referenciado mostra-se mais técnico e operacional. Os movimentos sociais se desligaram do político e procuraram forjar uma “legalidade” e uma “institucionalidade” própria, desinteressando-se da formulação de projetos de hegemonia abertos à sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais (MONTAÑO, 2002).

Com isto, o que ocorre, em sentido crescente, é a inserção das entidades do chamado Terceiro Setor nos Conselhos. De fato, os Conselhos formados por estas entidades e seus objetivos particularistas fortalecem a fragmentação acelerada da questão social e das políticas sociais, o esvaziamento dos ideais democráticos e da justiça social e o fortalecimento dos interesses individuais e corporativistas, em detrimento dos interesses coletivos (MONTÃO, 2002). Não obstante, o contexto descrito, também aponta para uma desqualificação ostensiva das organizações de trabalhadores e outros movimentos sociais ligados à defesa de interesses coletivos. Estes movimentos acabam perdendo a firmeza dos princípios e convicções que fundamentam os compromissos da cultura de uma política pública e democrática (PAOLLI; TELLES, 2000).

Ferreira (2006) afirma que a participação dos movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos e demais organizações da classe trabalhadora e da sociedade civil com ideais democratizantes é um importante ingrediente na formação de uma cultura política voltada para a participação da coisa pública. Esta participação é considerada parte de um processo pedagógico imprescindível à consolidação de uma democracia genuína. A participação deste grupo de atores sociais nos Conselhos contribui para um melhor funcionamento dos Conselhos, tanto no sentido de colaborar na superação das funções meramente burocráticas, quanto na politização da participação como instrumento de luta pela garantia de direitos e de transformação social.

Concordamos com Ferreira (2006), contudo, observamos que o capitalismo contemporâneo, somente restritiva e lentamente permite as possibilidades do protagonismo político da sociedade civil e de suas organizações com ideais democráticos nos Conselhos. Ou seja, as instâncias de universalização e totalização sócio-políticas, de um modo geral, têm encontrado poucas possibilidades de vulnerabilizar a ordem burguesa dos nossos dias (NETTO, 2004a).

Isto fica evidente quando temos bem compreendido que o Brasil é caracterizado, historicamente, por uma estrutura fortemente desigual, dependente e marcado por uma cultura política senhorial, patrimonialista, clientelista, na qual as fronteiras entre

público e privado se diluem. Assim, temos uma cultura política antidemocrática que atravessa o Estado e a sociedade alcançando os Conselhos.

Apesar dos avanços democráticos há ainda, no cenário nacional, uma restrição muito grande dos poderes executivo e legislativo quanto ao processo participativo e democrático na elaboração das políticas sociais.

Em síntese, apreendemos que o processo de redemocratização no Brasil, pós-1964, foi e continua sendo, contraditório, fragmentado e desigual no seu ritmo, bem como nos seus efeitos sobre as diversas áreas da vida social e política, de forma tal que combina avanços, estagnação e até retrocessos (estes são de fácil verificação frente aos efeitos dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais).

Assim, a complexidade inerente às novidades dos espaços públicos no Brasil e a partilha de poder que envolve a sociedade civil como requisito para sua efetivação, tem resultado numa partilha de caráter limitado e restrito, sem ampliar para políticas mais amplas, que de fato possam ter um impacto significativo para a sociedade como um todo (NETTO, 2004a). Os Conselhos, como espaços públicos têm assumido a direção do isolamento em relação uns aos outros, assim como com o conjunto da estrutura administrativa, ou seja, com o resto do aparelho estatal.

A realidade concreta dos Conselhos apresentada nos relatos dos assistentes sociais, permite-nos concluir que os Conselhos, face às dificuldades postas à sua efetivação, somente restritivamente realizam-se como instâncias de controle social “democrático”. Eles não estão conseguindo, salvo alguns casos, realizar efetivamente o controle social “democrático” das políticas sociais. Eles se mostram, predominantemente, funcionais à estratégia de controle social do capital sobre as classes trabalhadoras e da participação gerencial, que os conforma como espaços democráticos, mas travestidos de neocorporativismo.

Assim, transparece nos Conselhos, tanto por parte do gestor quanto da sociedade civil uma visão de que a elaboração e avaliação de políticas públicas, bem como o próprio controle social “democrático” é um ato eminentemente técnico e vazio de conteúdo e de debate político.

Contudo, mesmo diante das avaliações, encontramos o parecer de muitos estudos que defendem a continuidade dos Conselhos, por serem eles espaços conquistados pelas lutas sociais, de direitos e de participação popular. Tatagiba (2002) afirma que mesmo que ainda frágeis e insuficientes estas instâncias têm levado a nossa tradição política a responder a alguns questionamentos. Ou seja, existe mesmo que lento, um processo de gestação de uma “contra-tendência”, direcionando a construção de uma cultura democrática (TATAGIBA, 2002).

Como afirmam Correia (2002) e Tatagiba (2003) o espaço de participação democrática nos Conselhos é contraditório e enfrenta inúmeros obstáculos, podendo servir para legitimar quanto reverter o que está posto. Contudo, eles não podem deixar de serem vistos como espaços democráticos, onde vence a proposta do mais articulado e com maior poder de barganha.

Segundo Gohn (2003b) por terem sido promulgados em meio à avalanche de “contra-reforma do Estado” e reatualizações de mitos nacionais muitos são os atores sociais que desacreditam nos Conselhos como possibilidades de participação real e ativa, muitas vezes esquecendo-se que eles são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil e movimentos sociais.

Neste sentido, entendemos que os Conselhos e o controle social podem e devem continuar a serem compreendidos no sentido “democrático”, assim como importantes instrumentos para a ampliação da democracia participativa e deliberativa e como um importante aprendizado de convivência democrática.

De outro modo, o neoliberalismo e o seu modelo gestão gerencial somado à tradição política autoritária brasileira coloca enormes pedras no caminho das práticas políticas democráticas - a exemplo os Conselhos, que a cada dia perdem seu potencial deliberativo e decisório (NETTO, 2004b). No entanto, diferente do que pregam os neoliberais, estes mecanismos de controle social “democrático” não devem ser menosprezados ou deixados à deriva. Apesar dos limites apresentados na atual conjuntura para a efetivação do controle social “democrático”, não podemos ignorar a importância destes mecanismos democráticos de participação democrática numa realidade como a nossa, em que a sociedade civil sempre esteve excluída das



decisões políticas, onde os recursos das políticas sociais estão cada vez mais escassos, e onde as causas estruturais da questão social são retiradas de seu verdadeiro foco.

Diante deste contexto, acreditamos que o Assistente Social, pautado nos princípios e valores escritos no Projeto Ético-Político Profissional, tem um papel relevante no sentido de fortalecer o pólo da sociedade civil, de capacitar, de mobilizar, articular, propiciar espaços de discussão nos Conselhos.

A realidade pesquisada nos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do Espírito Santo nos mostra a presença crescente dos Assistentes Sociais nos mesmos. Eles estão se constituindo como locus privilegiado do exercício profissional qualificado do Assistente Social seja como conselheiro, assessor, capacitador, pesquisador, técnico etc.

Resta-nos, entretanto, investigar em que direção este exercício profissional vem sendo incorporado nestes espaços diante da ofensiva neoliberal que despolitiza estes espaços de participação democrática, “minimiza o Estado” e destrói a esfera pública. É nesta direção que se segue a análise. Ou seja, resta-nos analisar as contradições e tensões no processo da prática profissional dos assistentes sociais no exercício do controle social “democrático”, bem como problematizar a relação entre o Projeto Ético-Político e a atuação dos assistentes sociais nestes espaços.

É nesta direção que se segue a análise. A partir de agora, buscaremos apreender o processo de constituição do Projeto Ético-Político e a sua relação com o controle social “democrático”.

## 4 A RELAÇÃO ENTRE A CONSTITUIÇÃO DO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL “DEMOCRÁTICO”

### 4.1 A RENOVAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL

O processo de profissionalização do Serviço Social não decorre de uma “maturidade científica” em comparação às práticas filantrópicas e caritativas consolidadas nas suas protoformas. Diferentemente de seu lastro científico, a profissionalização do Serviço Social ocorre a partir de demandas histórico-sociais macroscópicas. O Serviço Social legitima-se como profissão “[...] quando pouco a pouco, os agentes começam a desempenhar papéis executivos em projetos de intervenção cuja funcionalidade real e efetiva está posta por uma lógica e uma estratégia objetivas que independem da sua intencionalidade” (NETTO, 2005a, p. 71). Desta forma, o processo de institucionalização do Serviço Social está vinculado ao crescimento das instituições de prestação de serviços sociais e assistenciais, subsidiadas pelo Estado (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993). Em outras palavras, “[...] a profissionalização do Serviço Social tem sua base nas modalidades, através das quais o Estado burguês se enfrenta com a ‘questão social’, por meio das políticas sociais” (NETTO, 2005a, p. 74).

Historicamente, os assistentes sociais foram demandados pela classe dominante para desenvolver funções de cunho “educativo”, “moralizador” e “disciplinador” da classe trabalhadora, ou seja, o controle, disciplinamento e esvaziamento de suas organizações e reivindicações. Era por meio do suporte administrativo-burocrático das políticas sociais que os assistentes sociais exerciam estas funções. Deste modo, apreende-se que, desde as suas primeiras práticas até meados dos anos 1960, o Serviço Social participou do processo de consolidação e afirmação do projeto de classe dominante e seu controle social.

Os assistentes sociais, primeiro por meio da “ajuda psicossocial individualizada” e da influência europeia e depois pela “participação integrativa”<sup>51</sup>, desenvolvimento de

---

<sup>51</sup> A “ajuda psicossocial individualizada” dava-se por intermédio do relacionamento psicossocial, em que os assistentes sociais selecionam os indivíduos para acesso aos serviços e políticas sociais. Neste processo identificavam-se as necessidades materiais dos indivíduos num enquadramento

comunidade (DC) e influência norte-americana, contribuíram para o estabelecimento do controle social do capital e de seu comando político (o Estado) sobre as classes subalternas. Apesar desta posição ser dominante no seio da profissão, ela não era unívoca. Existiam posições inovadoras e contestadoras no seio da categoria, que embora minoritárias, buscavam novas referências em torno de um projeto profissional vinculado a outro projeto de classe e outra perspectiva de controle social.

O surgimento de posições distintas e contrárias à postura dominante da prática profissional ligada ao projeto de classe burguesa é apresentado por Iamamoto e Carvalho (1993). Segundo os autores, o Serviço Social nasceu polarizado por interesses de classes contrapostas. Assim,

[...] participa do processo social, reproduzindo e reforçando as contradições básicas que conformam a sociedade do capital, ao mesmo tempo e pelas mesmas atividades em que é mobilizada para reforçar as condições de dominação, como dois pólos inseparáveis de uma mesma unidade (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 95).

Foi neste contexto contraditório que os assistentes sociais encontraram a possibilidade de colocar-se a serviço do projeto da classe trabalhadora. Embora constituída como instrumento de manutenção da ordem social, para servir aos interesses do capital, “[...] a profissão não [reproduzia], monoliticamente, necessidades que lhe [eram] exclusivas: [participava] também, ao lado de outras instituições sociais, das respostas às necessidades legítimas de sobrevivência da classe trabalhadora” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 95).

Ao apreender este movimento, Castro (2003, p. 169) afirma que “[...] paralelamente à vitalidade das posições dominantes no interior do Serviço Social existiam vozes em face do entusiasmo galvanizado pelo desenvolvimentismo (1940/1960) [...]” que

---

moralista ligada à manutenção da ordem vigente. Estas necessidades eram desvinculadas de suas verdadeiras causas e lançadas para o campo da incapacidade do próprio indivíduo em se manter diante das condições oferecidas pela sociedade. A “participação integrativa” configurava a prática profissional como uma modalidade de manipulação de necessidades e recursos institucionais, superdimensionando os mecanismos de controle e de responsabilização dos sujeitos individuais quanto ao alcance de seu bem-estar social. Mais sobre os perfis pedagógicos do Serviço Social - Pedagogia da “ajuda”, Pedagogia da “participação” e Pedagogia “emancipatória pelas classes subalternas”. Cf: ABREU, M. M. **Serviço Social e organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

chamava a categoria à reflexão sobre a sua viabilidade histórica. Estas vozes chamavam o Serviço Social a uma revisão completa da profissão e à reatualização de seus conhecimentos.

Segundo Netto (2005b), o processo de renovação do Serviço Social no Brasil é parte integrante de um movimento muito mais amplo que é o Movimento de Reconceituação do Serviço Social. Na América Latina (1965-1975), o cenário societário era marcado pela dinâmica de rompimento das amarras imperialistas, de lutas pela libertação nacional e de transformações da estrutura capitalista excludente, exploradora e concentradora (FALEIROS, apud NETTO, 1991a). Porém, esse processo no Brasil tem particularidades que José Paulo Netto analisa em seu livro *Ditadura e Serviço Social*.

Assim, em nível continental, o exaurimento do padrão de desenvolvimento capitalista convergiu para a crítica ao Serviço Social Tradicional. A crise que se instalou no mundo em 1960/1970 promoveu um tensionamento das estruturas sociais capitalistas, tanto dos países centrais quanto dos países periféricos. Este tensionamento gestou um quadro favorável para a mobilização das classes sociais subalternas em defesa de seus interesses imediatos. De um modo geral, os movimentos sociais colocavam em questão a racionalidade do Estado burguês e suas instituições, ou mesmo negavam este Estado. Estas contestações não demoraram a chegar ao âmbito das práticas profissionais como um todo, incluindo o Serviço Social. Este, por sua vez, era questionado quanto ao seu projeto profissional ligado aos ditames da ordem burguesa (NETTO, 1991a).

No âmbito do universo da categoria profissional existiram fatores que convergiram para a crítica do Serviço Social Tradicional. São eles: a revisão crítica que se processava nas ciências sociais que impugnavam o funcionalismo, o quantitativismo e os pressupostos teórico-metodológicos que fundamentavam a profissão; o deslocamento dos vínculos da Igreja Católica com o Serviço Social; e, ainda, o movimento estudantil que contestava as formas de intervenção profissional (NETTO, 1991a). Nesta direção, o Serviço Social Tradicional recebeu fortes críticas quanto a sua prática empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada, pautada na ética da burguesia liberal e funcionalista (NETTO, 2005b).

Assim, foi a partir de 1960 que se registram fortes tendências contestadoras e inovadoras no seio da categoria profissional. No entanto, verifica-se que a frente profissional que se unia para desenvolver os primeiros passos em direção à Reconceituação do Serviço Social na América Latina era formada por assistentes sociais com diferentes posições. Apesar de todo o grupo apresentar-se interessado pelo desenvolvimento social e econômico, o resultado desta união foi “[...] uma heterogeneidade de posições relativas ao significado da profissão na sociedade capitalista e à direção que [deveria] ser impressa à prática dessa instituição, aparecendo [...] um ‘contradiscorso’ face àquele predominante” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 365).

Retomando a particularidade do Brasil, Netto (1991a) numa operação analítica do ciclo ditatorial, como um dos provedores da erosão do Serviço Social<sup>52</sup>, constata que entre os anos 1960 e 1970 obtinha-se no discurso e na ação governamental componentes de “validação e reforço do Serviço Social ‘tradicional’”<sup>53</sup>. Ou seja, buscava-se manter os assistentes sociais como mecanismos de efetivação do controle social sobre a classe trabalhadora por meio da execução das políticas sociais. Nas palavras de Netto (1991a, p. 125), buscava-se preservar

[...] os traços mais subalternos do exercício profissional, de forma a continuar contando com um firme extrato de executores de políticas sociais localizadas [e] [...] de contrarrestar segmentos profissionais contrários aos meios e objetivos que estavam vinculados às estruturas organizacional-institucionais em que se inseriam os Assistentes Sociais.

Diante deste cenário de validação do Serviço Social Tradicional presente no discurso governamental, em que medida a Autocracia Burguesa consolidou-se como um dos provedores da erosão do Serviço Social “tradicional” no Brasil?

---

<sup>52</sup> No Brasil, outros fatores influenciaram na renovação do Serviço Social, quais sejam: o processo de ampliação do contingente profissional e na diversificação de seus integrantes na década de 1940, que introduziu diferentes visões de mundo no seio da categoria. A influência do DC e da ideologia norte-americana. Outro fator é a institucionalização da profissão e sua inserção no espaço empresarial, onde conviveu com a classe trabalhadora e suas lutas (NETTO, 1991a).

<sup>53</sup> Netto (1981) em resposta à Junqueira (1980) conceitua o Serviço Social tradicional. É uma prática empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada que os agentes realizavam na América Latina. O Serviço Social tradicional parametrado pela ética liberal burguesa e sua teologia, consiste na correção de resultantes psicossociais considerados negativos ou indesejáveis, sobre o substrato de uma concepção idealista da via e/ou mecanicista da dinâmica social, sempre pressuposta a ordenação capitalista da vida como dado factual ineliminável. Vale salientar que desde este período o autor, já defende a análise do caráter heteróclito do movimento de Reconceituação do Serviço Social na América Latina.

Segundo, Netto (1991a), diferentemente do que se desejava o Estado ditatorial acabou provocando um giro intelectual e operativo no âmbito profissional, quando apresentou novas condições e exigências para o exercício profissional técnico e assalariado. Assim, o Serviço Social recebeu uma dupla imbricação da autocracia burguesa. Uma que diz respeito à sua prática e a outra à sua formação.

No campo da prática o que se verifica é a expansão do mercado nacional de trabalho, tanto no âmbito dos serviços públicos, quanto nos espaços das empresas estatais e nas organizações filantrópicas privadas. Neste contexto, as políticas sociais sofreram uma pequena ampliação, exigindo um número maior de assistentes sociais. Desta exigência também emerge a necessidade de especialização mais ampla dos profissionais para atender a execução destas políticas. Neste patamar, o DC (Desenvolvimento de Comunidade) teve grande protagonismo (NETTO, 1991a).

Para “produzir” o novo perfil de profissional “moderno” e atender aos padrões de exigência da especialização houve uma alteração nos princípios da formação dos assistentes sociais. A política educacional da ditadura promoveu a laicização rompendo com o confessionalismo, humanismo, paroquialismo que envolveu o ensino do Serviço Social desde seus primórdios (NETTO, 1991a).

É marca deste período a inserção do Serviço Social no âmbito universitário. O impacto desta inserção foi multifacetado e contraditório. Por um lado propiciou “[...] a interação das preocupações técnicas e profissionais com as disciplinas vinculadas às ciências sociais [antropologia, psicologia social, sociologia]” (NETTO, 1991a, p. 127). Por outro lado, a inserção do campo universitário produziu um quadro de docentes com presença de profissionais críticos e reflexivos antes inexistentes.

Estes aspectos contribuíram para a configuração do “caleidoscópio de propostas teórico-metodológicas” ou de perspectivas profissionais diversificadas dentro do Serviço Social brasileiro. O processo de erosão do Serviço Social “tradicional” no Brasil identifica três direções tomadas pelo Serviço Social, no período que abarca a vigência e crise da ditadura militar. Cada direção com seus organismos de legitimação e período histórico de hegemonia. São elas: a “perspectiva

modernizante”, a “reatualização do conservadorismo” e a “intenção de ruptura” (NETTO, 1991a).

Nos dez anos de efervescência do Movimento de Reconceituação, a renovação do Serviço Social brasileiro teve um caráter de “modernização profissional”, pois se reduziu, praticamente, à incorporação de vetores desenvolvimentistas. Para Netto (1991a), o II Congresso Brasileiro de Serviço Social em 1961 no Rio de Janeiro, significou para a profissão a descoberta desta “perspectiva modernizante”. Este Congresso trouxe três elementos relevantes para a introdução do Serviço Social num processo de renovação, são eles:

O reconhecimento de que a profissão ou se sintoniza com ‘as solicitações de uma sociedade em mudança e em crescimento’ ou se arrisca a ver seu exercício ‘relegado a um segundo plano; em consequência, levanta-se a necessidade de [...] aperfeiçoar o aparelho conceitual do Serviço Social e de [...] elevar o padrão técnico, científico e cultural dos profissionais [...]; e [...] a reivindicação de funções não apenas executivas na programação e implementação de projetos de desenvolvimento (NETTO, 1991a, p. 139).

A “perspectiva modernizante” do Serviço Social no Brasil teve seu ápice com a elaboração dos documentos de Araxá (1967) e Teresópolis (1970) dos Seminários de Teorização do Serviço Social promovidos pela CBCISS (Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviço Social – que antes era denominada Comitê Brasileiro de Conferência Internacional de Serviço Social).

Esta perspectiva da renovação do Serviço Social tinha como núcleo central a tematização da profissão como instrumento do processo de desenvolvimento social e econômico e visualizava os assistentes sociais como agentes especializados em problemas sociais e econômicos (ABREU, 2002). Diante desta perspectiva, o Serviço Social foi convocado a re-situar-se e a readaptar-se ao discurso e método usado pelas classes dominantes e pelo Estado no tratamento da questão social.

Aceitando o desafio de participarem no projeto desenvolvimentista, os assistentes sociais avaliaram suas funções e posições e, por meio do DC, passaram a contribuir para o processo de mudança para o qual foram convidados. Neste contexto, a prática e o projeto profissional continuavam comprometidos com a política dos

“donos do poder” (IAMAMOTO, 2001) e sustentados pela voga da perspectiva participacionista integrativa (ABREU, 2002).

A participação integrativa foi o conduto usado para o exercício das soluções moralizadoras, de solidariedade e de controle social do capital comandada pelo Estado. Ela constituiu-se como o mecanismo principal para o mascaramento da estrutura concentradora do poder. A participação era controlada e dirigida (IAMAMOTO, 2004). Ela colocava-se como via “[...] de acesso técnica e praticamente controlada das classes subalternas a bens e serviços necessários a sua subsistência [...], e como dissimulação das reais possibilidades de participação política na estrutura de poder existente na sociedade” (ABREU, 2002, p. 117).

O Estado, tomado como comando político do “Sistema do Capital”, solicitava aos assistentes sociais o desenvolvimento de uma participação controlada, no sentido de integrar as classes subalternas na órbita do poder e da reprodução do capital. Desta forma, a participação como forma de acesso às políticas sociais e aos programas sociais, tornava-se meio de efetivação do controle social do capital sobre as lutas sociais. Com isto, obtinha-se a exclusão das classes subalternas dos canais formais de participação política e sua inserção manipulada nos programas de desenvolvimento.

Porém, esse paradigma da participação, das políticas sociais e do controle social do capital que mediavam a prática profissional no contexto da ditadura, não se esgotava na versão do ponto de vista do capital. Assim, coexistiam com estes paradigmas, outras concepções. Estas se ligavam às estratégias cotidianas das classes subalternas.

Por mais que o controle social do capital e a sua retórica participacionista fossem eficientes, o processo de exploração vivido pelas classes subalternas acabou levando-as ao questionamento dos mecanismos controladores da participação integrativa (IAMAMOTO, 2004). Assim, a participação social do ponto de vista das classes subalternas chocava-se com a perspectiva da classe dominante. “A ‘participação popular’ aparecia como forma de expressão coletiva das classes subalternas, ou seja, como a explicitação social, cultural e política de suas



necessidades e interesses, através do enfrentamento coletivo de situações de sua vida cotidiana” (IAMAMOTO, 2004, p. 109).

Neste contexto (1965-1975), o Serviço Social só timidamente inseriu-se nas experiências de participação do ponto de vista das classes subalternas e, só minoritariamente, desenvolveu uma prática profissional comprometida com a política democrática de emancipação destas classes. Ou seja, só timidamente os assistentes sociais passaram a compreender a perspectiva de outro controle social, não mais cunhado pelo princípio do controle social do capital, mas pautado nos princípios democráticos e na defesa dos interesses das classes subalternas.

A perspectiva de uma prática profissional comprometida com os interesses das classes subalternas só tomou força no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Neste período os assistentes sociais acumularam fortes elementos críticos ao tradicionalismo profissional ligado à ordem burguesa. Assim, foi no período de efervescência política contra a ditadura e de luta pela redemocratização do país em 1980, que o Serviço Social participou, de maneira protagonista, em conjunto com os movimentos sociais do debate e da construção de um novo controle social. Ao mesmo tempo, os assistentes sociais construíram um novo projeto profissional.

Na primeira fase de renovação do Serviço Social brasileiro, o redimensionamento do projeto profissional, respondeu às demandas postas pelos organismos internacionais. Estas demandas visavam à difusão das ideologias e do novo modelo de acumulação do “Sistema do Capital” inerentes aos imperativos da monopolização do capitalismo e de seu principal programa: “Aliança para o Progresso”. Esta direção profissional também respondeu às perspectivas da modernização conservadora imposta com a autocracia burguesa. Assim, o Serviço Social redimensionou-se a partir das exigências do “desenvolvimento com segurança”. Apesar de ampliar seu mercado de trabalho e ganhar novas demandas e métodos de ação/intervenção sobre a realidade, a profissão continuava sem mudanças substanciais no seu projeto profissional (ABREU, 2002).

A ditadura congelou as perspectivas democráticas e revolucionárias da profissão. Porém, se por um lado o deslocamento do Serviço Social “tradicional” no Brasil teve

o viés modernizante, não possibilitado a ruptura total com suas diretrizes, por outro, a perspectiva modernizante não deixou de apresentar resultados para o Serviço Social. Ela permitiu a consolidação de um perfil profissional bastante diverso do tradicionalismo (NETTO, 2005b) e abriu o caminho para a explicitação de várias tendências profissionais.

Assim, nos anos 1970 ocorreu um visível deslocamento no interior do processo de renovação do Serviço Social. A “perspectiva modernizante” deslocou-se da arena central no debate profissional. Ela passou a ser questionada pela massa crítica de profissionais que deram origem a duas tendências no seio da profissão: a “reatualização do conservadorismo” e “intenção de ruptura”. A “reatualização do conservadorismo” tinha inspiração na fenomenologia e nas dimensões da subjetividade. Seus principais organismos eram a CBCISS com seus Seminários de teorização, entre eles o de Sumaré (1978). Essa perspectiva, por seu cariz conservador, recusava a vertente positivista/funcionalista da “perspectiva modernizante” e a vertente crítico-dialética da “intenção de ruptura”.

A especificidade da “reatualização do conservadorismo”, no tratamento dos questionamentos no campo teórico, era operada sob os influxos vinculados à fenomenologia e sob a recusa dos padrões teórico-metodológicos da tradição positivista. Contudo, a mudança no campo teórico não mudou a sua postura afinada com a ordem burguesa, pois a sua intenção restauradora buscava deter a erosão do tradicionalismo no Serviço Social e neutralizar as novas influências que advinham das referências marxistas. Na tentativa de deter essa erosão, os profissionais desta perspectiva reentronizaram sua intervenção nas margens da ajuda psicossocial e do diálogo. Em síntese, esta vertente re-legitimou as formas que configuraram a profissão até a década de 1960.

Paralelo a esta vertente de “reatualização do conservadorismo”, concorre a estruturação de outra perspectiva profissional, denominada por Netto (1991a) de “intenção de ruptura”. Nesta vertente o Serviço Social passa a dimensionar sua prática profissional.

O regime ditatorial obstaculizou a “intenção de ruptura” por alguns anos. Contudo, por mais que a universidade sofresse limitações, no contexto militar, ela ainda era o espaço mais propício para o adensamento das propostas de rompimento com o tradicionalismo do Serviço Social. Assim, foi na universidade que a perspectiva de “intenção de ruptura” desenvolveu-se, mas não isoladamente. Ela encontrou vários obstáculos, entre eles, a coexistência com segmentos profissionais atrasados e tradicionais.

A “intenção de ruptura” colocou-se para fora dos muros da universidade a partir da crise do regime militar. A “intenção de ruptura” do Serviço Social, desenvolvida na universidade, foi influenciada pela teoria marxista. O cariz militante dos assistentes sociais é visível em 1970/1980 no contexto de emergência da sociedade civil no cenário político brasileiro (MANFROI, 1992). Segundo Netto (1991a) a “intenção de ruptura” possui três momentos constitutivos, todos perpassados pela influência teórico-metodológica do marxismo o da emersão, afirmação acadêmica e do espraiamento sobre a categoria.

O momento constitutivo de emersão é caracterizado por um grupo de profissionais influenciados pela proximidade da tradição marxista pautada na militância político-partidária. Neste período o marxismo no Serviço Social recebeu a influência estruturalista que permeou as formulações dos autores do “Método de BH”. Estes autores buscavam a construção de uma alternativa global ao tradicionalismo no Serviço Social. O “Método de BH” foi criado por profissionais da Escola de Serviço Social da PUC-MG. Para além da crítica ideológica, da denúncia epistemológica e metodológica e da recusa das feições do tradicionalismo, este Método também apresentou um novo projeto profissional composto de novos suportes acadêmicos para a formação e intervenção profissional (NETTO, 1991a).

O “Método de BH” criticava o Serviço Social “tradicional” em três diferentes aspectos. A primeira, de ordem ideopolítica, criticava a sua aparente neutralidade e o seu caráter conservador. A segunda, de cariz teórico-metodológico, questionava a postura do tradicionalismo que oferecia uma visão fragmentada dos fenômenos sociais. E a terceira, estava direcionada ao aspecto operativo-funcional do Serviço Social “tradicional” e à definição unilateral do objeto de intervenção.

Apesar de significar um importante passo na trajetória da “intenção de ruptura” o “Método BH” apresentou dificuldades e problemas que estavam ligados às limitações da teoria marxista adotada pelos assistentes sociais<sup>54</sup>. O marxismo presente neste primeiro momento era norteado basicamente sem a referência direta à teoria de Marx. Isto resultou numa produção teórica calcada no marxismo vulgar via intérpretes como Althusser (NETTO, 1991a).

O segundo momento constitutivo da “Intenção de Ruptura” foi a consolidação acadêmica. Nele iniciou-se a necessidade de ultrapassagem do viés teórico-metodológico que fundou o “Método de BH”. Buscou-se pensar o Serviço Social de modo crítico e pautado na leitura clássica da teoria social de Marx. Entre os fatores extra-acadêmicos que contribuíram para o vínculo do Serviço Social com uma postura reflexiva e crítica está a transição democrática e os movimentos sociais com os quais convivia cotidianamente. Deste modo, é neste momento que o projeto de “intenção de ruptura” consolida-se academicamente e avança para as fronteiras da universidade, dando o primeiro passo para o seu espraiamento para o conjunto da categoria (NETTO, 1991a).

Outros fatores extra-acadêmicos marcantes da “intenção de ruptura” foram o III CBAS e a militância do Serviço Social em seus organismos representativos e corporativos (CENEAS, ANAS, APAS). Estas entidades organizativas – sindicatos, associações – organizaram-se e desfizeram a mesa de abertura do III CBAS. Elas captaram a insatisfação dos profissionais e estudantes, que tiveram sua participação dificultada no evento e deram nova direção ao Congresso. Ocorrido em 23 a 28 de setembro de 1979, o III CBAS transformou-se num espaço vivo de debates (ABRAMIDES; CABRAL, 1995).

Este Congresso marcou uma nova referência para a dimensão política da profissão. A profissão passou a assumir publicamente o compromisso com os interesses das

---

<sup>54</sup> Diante da rica e complexa temática a qual deparamos-nos - a influência marxista no Brasil – não temos o objetivo de ressaltar as debilidades e críticas à construção da tradição no Brasil. Mas, somente afirmar que cada passo desta tradição foi importante para o seu alcance no atual contexto. Não retomaremos tais estudos, pois acreditamos que autores do Serviço Social como Netto (1991a, 1991b), Quiroga (1991) Yamamoto e Carvalho (1993), assim como autores não diretamente ligados ao Serviço Social como Konder (1991), Hobsbawm (1982), Lowi (1987; 1991), Franco (1991), Coutinho (1991) emitem suficientes reflexões.

classes subalternas. Ele significou um momento de ruptura da categoria com as posições conservadoras que estavam à frente do evento (BARROCO, 2005).

Os assistentes sociais criaram suas organizações representativas no contexto da reinserção das classes subalternas na cena política nacional. Nesta ocasião, os assistentes sociais se engajaram nas lutas contrárias à ditadura militar. Os assistentes sociais colidiam de frente com a ordem militar no plano político e profissional.

No plano profissional chocavam-se ao perfil demandado pelo desenvolvimentismo (NETTO, 1991a). No plano político, os assistentes sociais traziam consigo um conceito de participação diferenciado daquele do controle social do capital, pela via da participação integrativa.

Cardoso (1995), Abramides e Cabral (1995) realizaram importantes estudos acerca da relação entre o Serviço Social e os movimentos sociais do final dos anos 1970 e início dos anos 1980. As autoras captam as mediações entre o projeto profissional e os movimentos sociais.

Decorrente do processo de reorganização da sociedade civil, da forte presença dos movimentos sociais, da criação da CUT, do PT e da “intenção de ruptura” a categoria profissional também passou a se organizar. De acordo com Abramides e Cabral (1995) foi a partir de 1978 que se assistiu a uma organização visível da categoria. A partir deste ano foram criadas entidades como a Comissão Executiva de Entidades Sindicais de Assistentes Sociais (CENEAS - 1979), a Associação Nacional dos Sindicatos dos Assistentes Sociais (ANAS - 1983), Associações Profissionais dos Assistentes Sociais (APAS), Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social (ABESS) (atualmente ABEPSS), Conselho Federal dos Assistentes Sociais (atualmente CFESS). Alguns eventos também começaram a ser realizados, entre eles: os Encontros Nacionais das Entidades Sindicais de Assistentes Sociais, as Assembléias Nacionais Sindicais dos Assistentes Sociais, o Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS) e os Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS).

Observa-se que a organização dos assistentes sociais emergiu no mesmo contexto do novo sindicalismo, fruto das mobilizações trabalhadoras no ABC paulista. Neste momento, a categoria percebera a necessidade de uma inserção de suas lutas no conjunto das classes trabalhadoras. É neste contexto que se verificou a ruptura de um contingente majoritário da categoria face à prática conservadora. A marca desta “virada” foi o III CBAS. Nos diversos Encontros e Congressos dos assistentes sociais transparecia a preocupação da categoria em encaminhar as ações de forma unificada. Ou seja, verificava-se a necessidade de participar, mais ativamente, no acompanhamento e no encaminhamento das lutas dos trabalhadores em geral.

Em síntese, estas entidades atuaram juntamente à classe trabalhadora em movimentos contra a exploração e na busca de políticas sociais satisfatórias. Elas também atuaram nas lutas democráticas como as Diretas Já. Elas lutaram pelas liberdades democráticas. Também participaram da constituição da Assembléia Nacional Constituinte, da formulação da CFB de 1988 e da luta pela garantia do controle social “democrático”.

A década de 1980 marcou, também, a apreensão mais nítida pela categoria das contradições nos espaços institucionais em que trabalhavam. Neste contexto, os assistentes sociais descobriram a luta de classes e passaram a definir uma linha de trabalho comprometida com a luta social das classes subalternas (ABRAMIDES; CABRAL, 1995). Assim, constatamos que foi na década de 1980 que os assistentes sociais criaram as condições para se fazer avançar no projeto profissional vinculado aos interesses das classes subalternas.

Este projeto profissional, denominado de Projeto Ético-Político, coloca-se a favor do controle social “democrático” e da construção do controle social do trabalho. Ao mesmo tempo, coloca-se contrário às estratégias estatais direcionadas ao favorecimento do sistema de controle social do capital (ABREU, 2002). Assim, foi em 1980 que se criaram as condições para a construção do Projeto Ético-Político. E foi em 1990 que a prática profissional apresentou-se, hegemônica e predominantemente, pautada neste projeto profissional ligado à defesa dos interesses das classes subalternas.

## 4.2 O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL “DEMOCRÁTICO”

A relação entre o controle social “democrático” e o Projeto Ético-Político não é uma relação direta nem pretende estabelecer uma “unidade identitária”, termo usado por Boschetti (2004). O Projeto Ético-Político do Serviço Social consiste em um conjunto de valores e concepções ético-políticas, por meio dos quais segmentos majoritários da categoria profissional se expressam na atualidade (BRÁZ, 2004). Ele é resultado de um esforço coletivo da categoria que objetiva redimensionar os significados, valores e compromissos profissionais. Este projeto profissional representa a ruptura ética, ideológica e política dos assistentes sociais com a perspectiva tradicional do Serviço Social. (PAIVA; SALES, 2006). Há um caráter coletivo, pois,

[...] apresentam a auto-imagem da profissão, elegem valores que a legitimam socialmente e priorizam os seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas as sua relação com os usuários de seus serviços, com outras profissões e com as organizações e instituições sociais, privadas, públicas, entre estas, também e destacadamente com o Estado, ao qual coube, historicamente, o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais (NETTO, 1999, p. 95).

Assim, um projeto profissional se firmar na sociedade, ganhar respeitabilidade e solidez é preciso que ele tenha em sua base uma categoria fortemente organizada. Segundo o autor, a coesão da categoria em torno de valores e objetivos comuns, fornece “organicidade” e direção social a um projeto profissional (NETTO, 1999).

Contudo, cabe ressaltar que os projetos profissionais não são estáticos e nem imutáveis. Ao contrário, eles são estruturas dinâmicas, pois respondem às alterações tanto do sistema de necessidades sociais sobre o qual atuam, como respondem às transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. Ou seja, os projetos profissionais estão em permanente construção e renovação. Os projetos profissionais possuem uma dimensão política que tanto pode se referir aos projetos societários quanto às perspectivas particulares da profissão.

Os projetos profissionais são projeções coletivas que envolvem sujeitos individuais e coletivos em torno de uma valoração ética ligada a determinados projetos societários

(NETTO, 1999). Deste modo, um de seus pressupostos fundantes é a relação permanente com um projeto societário e de classe que pode ser de cariz conservador ou transformador. Assim, Bráz (2004) afirma que os projetos societários estão presentes na dinâmica de qualquer projeto profissional coletivo.

Os projetos societários são declaradamente projetos de classe e apresentam uma imagem da sociedade que se deseja construir. Por meio da projeção desta imagem, os projetos societários reclamam alguns valores e teorias para fundamentá-los, bem como privilegiam determinados meios para concretizá-los. Assim, da mesma forma que os projetos profissionais, os projetos societários são coletivos e possuem uma dimensão política, porém eles guardam traços peculiares que perpassam pela idealização de projetos macroscópicos voltados para toda a sociedade. Os projetos profissionais, incluindo o Projeto Ético-Político do Serviço Social, não têm a mesma abrangência contida nos projetos societários.

Presente no campo da singularidade profissional, o Projeto Ético-Político não se vincula diretamente com o projeto societário das classes subalternas que almejam a transformação social. O vínculo do Projeto Ético-Político com este projeto societário ocorre por meio de uma série de fatores identificados no campo da particularidade sócio-histórica. Deste modo, são estes fatores que possibilitaram o coroamento da ruptura da profissão com o conservadorismo profissional e a concretização da dimensão política voltada para os compromissos com as classes subalternas (NETTO, 1999).

Foi em meados dos anos 1980, que os assistentes sociais por meio de sua organização político-sindical descobriram-se enquanto classe trabalhadora. Após esta descoberta os assistentes sociais apreenderam a necessidade de inserir suas lutas no conjunto das lutas das classes subalternas. Assim, o Serviço Social tomou um rumo ético-político diferente do que predominava em sua trajetória histórica.

Deste modo, contrários à defesa do controle social do capital e da política da classe dominante, os assistentes sociais envolveram-se nos movimentos sociais, na luta pela construção de outro controle social, na ampliação da cidadania, na efetivação



dos direitos sociais, políticos e civis, no fortalecimento da esfera pública, no reconhecimento da autonomia, justiça social, liberdade etc.

Os assistentes sociais, ao lado dos movimentos sociais, participaram ativamente do processo de construção da CFB de 1988 e do reconhecimento das políticas sociais como dever do Estado e direito do cidadão. Eles também contribuíram no processo de discussão a respeito da descentralização e da participação popular no campo decisório das políticas sociais, possibilitando a garantia de espaços de realização do controle social “democrático”. Assim, observa-se um cenário “multi”, pois ao mesmo tempo em que os assistentes sociais contribuíram para o processo de democratização das políticas sociais eles também fortaleceram as suas bases de sustentação (as políticas sociais) e construíram os pilares do novo Projeto Ético-Político Profissional (NETTO, 1999).

Nas dimensões constituintes deste projeto profissional identificamos os elementos que situam a profissão no contexto de luta e defesa dos interesses das classes subalternas e da efetivação do controle social “democrático”.

As dimensões constitutivas do Projeto Ético-Político segundo Bráz (2002; 2004) são:

- a dimensão da produção de conhecimentos no interior do Serviço Social. Nela ocorre “[...] sistematização das modalidades práticas da profissão, onde se apresentam os processos reflexivos do fazer profissional [...]” (BRÁZ, 2002, p. 412).
- a dimensão político-organizativa da profissão onde se “[...] assentam os fóruns de deliberação quanto as entidades representativas da profissão [...]” (BRÁZ, 2002, p. 413), como o CFESS, os CRESS, a ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa de Serviço Social) e a ENESSO – Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social.
- a dimensão jurídica-política da profissão que abarca o conjunto de leis, resoluções e documentos entre outros que tratam do Serviço Social (Código de Ética de 1993, Lei de Regulamentação da Profissão – Lei Nº 8.662/93, Diretrizes Curriculares etc) e, ainda o conjunto de leis advindas da Ordem Social da CFB de 1988.

Estas dimensões nos permitem apreender de que forma é possível a materialização do projeto profissional e dos seus princípios e valores ligados à defesa dos interesses das classes subalternas. Os assistentes sociais atuam nos mais diversos campos das políticas sociais colocando-se em contato direto com a população usuária e demais segmentos sociais. Os assistentes sociais podem materializar o Projeto Ético-Político nas instituições, empresas onde trabalham. Ainda, podem materializá-lo junto aos movimentos sociais, conselhos, fóruns, OP e demais organizações da sociedade civil etc.

As dimensões supracitadas, intrinsecamente ligadas, também explicitam os valores políticos e éticos que permeiam este projeto profissional. Ao vincular-se a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, o Projeto Ético-Político apresenta seu núcleo central pautado no reconhecimento da liberdade, no compromisso com a autonomia, emancipação, justiça social, democracia, equidade.

A partir da escolha pelo vínculo com o projeto societário que se propõe construir uma nova ordem social, os assistentes sociais explicitam claramente a dimensão política da prática profissional. Ela se posiciona a favor da defesa intransigente dos direitos humanos e a recusa do arbítrio e de preconceitos. Da mesma forma, a dimensão política do Projeto Ético-Político, apresenta-se na defesa da universalização do acesso a bens e serviços ligados às políticas sociais e públicas, à cidadania e à socialização da política etc (NETTO, 1999).

A dimensão política do Projeto Ético-Político torna-se ainda mais clara quando o Código de Ética de 1993, ao tratar dos princípios fundamentais da profissão escreve que a prática profissional prioriza uma nova relação com os usuários dos seus serviços, com a publicização dos recursos institucionais, com a qualidade dos serviços prestados e com a qualificação profissional permanente.

A explicitação dos princípios constitutivos do Projeto Ético-Político e de sua dimensão política deixa evidente que ele contesta o projeto societário hegemônico. Contudo, cabe ressaltar que a contestação do Projeto Ético-Político contra o projeto capitalista hegemônico tem limites. Estes limites, a nosso ver, são descobertos quando se apreende que os assistentes sociais constituem-se enquanto classe

trabalhadora. Ou seja, apresentam-se dependente da venda de sua força de trabalho para os capitalistas como forma de sobrevivência. Em linhas gerais, estes limites retomam o debate realizado por Iamamoto (2001; 2004) acerca da autonomia relativa dos assistentes sociais.

A apreensão destes limites no âmbito do Projeto Ético-Político do Serviço Social é importante quando não se deseja o retorno do fatalismo e do messianismo. Neste sentido, além dos limites encontrados no âmbito do mercado de trabalho e da autonomia relativa, outros são identificados por Netto (1999) e Bráz (2004).

De acordo com Bráz (2004), a articulação das três dimensões constitutivas do Projeto Ético-Político coloca-se como um dos grandes desafios da profissão na atualidade em face de sua trajetória histórica. Outro aspecto que se apresenta como desafio para a concretização do Projeto Ético-Político refere-se ao ato de projetar finalidades (NETTO, 1999; BARROCO, 2005). O ato de projetar finalidades diz respeito à determinada intencionalidade carregada de valores, conhecimentos e objetivos. A intencionalidade, por si só, não garante a realização prática de uma ação, posto que o produto da prática recebe determinações que não se esgotam na intenção dos sujeitos, mas compõem o conjunto de circunstâncias históricas, no qual os projetos se tornam realidade.

Assim, os limites para a materialização do Projeto Ético-Político também envolvem o campo da complexa relação entre intencionalidade e possibilidades práticas concretas. Em outros termos, quer dizer que analisar a profissão e o exercício profissional necessita, assim considerá-la sob dois ângulos, duas expressões que são parte do mesmo fenômeno. É preciso entender a profissão,

[...] como realidade vivida, representada na e pela consciência de seus agentes profissionais expressa pelo discurso teórico-metodológico sobre o exercício profissional [...] [e entendê-la] na atuação profissional como atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais objetivas que conferem uma direção social à prática profissional, o que condiciona e mesmo ultrapassa vontade e/ou consciência de seus agentes individuais (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 73).

O que isto quer dizer? Quer dizer que apreender o Serviço Social inserido no processo social exige compreender que a unidade entre o discurso teórico-

metodológico e a atuação profissional pode ser contraditória (IAMAMOTO, 1991), podendo ocorrer “[...] defasagem entre as intenções expressas nos discursos [e nos projetos profissionais] que ratifica este fazer e o próprio exercício deste fazer” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 73).

A defasagem entre as intenções expressas no Projeto ético-Político e as suas possibilidades práticas concretas ocorre devido ao lugar que ele ocupa. A categoria profissional defende um projeto societário que nega a ordem vigente. Ao compreender que o projeto societário das classes subalternas coloca-se como força contrária ao projeto capitalista hegemônico, conclui-se que, para se materializar, o Projeto Ético-Político requer remar na contracorrente das políticas capitalistas neoliberais.

Cabe destacar que embora tenha ocorrido uma intensa participação dos profissionais na construção deste projeto profissional, a categoria dos assistentes sociais, não difere de outras categorias. Ela é constituída por um conjunto heterogêneo nos quais seus integrantes possuem origens, expectativas sociais, condições intelectuais, teóricas, ideológicas e políticas diferenciadas, configurando um espaço plural que possibilita o surgimento de vários e diferentes projetos de profissão, construindo um campo de constantes tensões e disputas. Isto, entretanto, não significa supressão das divergências e contradições inerentes à categoria profissional, nem mesmo a ausência da emergência de outros projetos profissionais (NETTO, 1999).

Assim, quando se afirma que um projeto torna-se hegemônico, como é o caso do Projeto ético-Político, isso não significa que o mesmo seja unívoco. Ele coexiste com outras perspectivas profissionais. Ou seja, existem setores profissionais com outros projetos de profissão que, respeitando o princípio do pluralismo, lhes são garantidos o direito de expressão. Mas, este respeito ao pluralismo não se confunde com o ecletismo ou liberalismo. O pluralismo possibilita a luta de idéias, com respeito às hegemonias conquistadas. O pluralismo é defendido no Código de Ética de 1993 e há a necessidade da sua garantia.

### 4.3 OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NO SERVIÇO SOCIAL: LIMITES, DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA PROFISSÃO NOS NOSSOS DIAS

No capítulo 2 analisamos o contexto sócio-histórico brasileiro a partir da década de 1980. O Brasil na década de 1980 apresentava-se imerso num duplo cenário. De um lado, assistia a crise política interna, marcada pelo fim da ditadura e pelo avanço do movimento democrático, de outro lado, o país vivia os reflexos de uma crise econômica global do “Sistema do Capital”.

Na sociedade brasileira, as incidências desta crise global rebatem com força na entrada dos anos 1990. No decorrer desta década a burguesia brasileira revigorou o seu projeto societário e sua hegemonia ameaçada pelos movimentos sociais. Este projeto societário estruturalmente capitalista tomou, conjunturalmente, o viés perverso do neoliberalismo. A cruzada antidemocrática deste projeto societário expressa-se em todos os níveis da vida social, política e econômica.

Assim, no atual contexto, as políticas sociais, as práticas democráticas juntamente ao mundo do trabalho sofrem ataques sem precedentes do que chamamos de reestruturação total do “Sistema do Capital”. A maior consequência das mudanças no mundo do trabalho, da economia e do Estado foi a desregulamentação das conquistas sociais e trabalhistas, bem como o desemprego estrutural. Os assistentes sociais, inseridos na divisão social e técnica do trabalho e numa relação de “assalariamento versus autonomia”, também sofrem os desmantelamentos dos direitos sociais e todos os reflexos dessa reestruturação (IAMAMOTO, 2001).

Neste contexto, o mercado de trabalho do assistente social sofre impactos diretos das transformações da esfera econômica, estatal e do trabalho. Os assistentes sociais vêm sofrendo os efeitos da “Contra-Reforma do Estado”, que se choca com as conquistas da CFB de 1988 (IAMAMOTO, 2001). Os assistentes sociais, como trabalhadores, além dos impactos do ajuste neoliberal em suas relações de trabalho assistem, diariamente, às dificuldades de materialização do Projeto Ético-Político Profissional que, para se consolidar, requer remar na contracorrente do projeto neoliberal (IAMAMOTO, 2001).

Os elementos resultantes da reestruturação total do “Sistema do Capital” implicam uma gama de dificuldades ao exercício profissional balizado no Projeto Ético-Político Profissional. As precárias relações de trabalho, a redução dos concursos públicos, os contratos temporários e a terceirização, a falta de incentivo à carreira, a degradação salarial, a degradação dos serviços públicos, a focalização das políticas sociais, entre outros, colocam-se como obstáculos para a efetivação dos princípios históricos que a categoria partilha. Entre eles a defesa na universalidade do acesso às políticas sociais e públicas.

As conseqüências deste cenário para a prática profissional e para Projeto O Ético-Político só podem ser pensadas a partir da reestruturação de cada eixo constitutivo do “Sistema do Capital”.

A reestruturação e redução do Estado perante a adoção das diretrizes neoliberais formam um cenário desastroso para a profissão e o Projeto Ético-Político. As privatizações das Universidades e o corte nos gastos sociais, principalmente, no financiamento das pesquisas afetam diretamente a dimensão teórica do Projeto Ético-Político. Estas ações afetam as bases acadêmicas pelas quais o Serviço Social no Brasil avançou e avança teoricamente. As privatizações e os cortes no financiamento das pesquisas fragilizam os grupos de pesquisas existentes e inibem a criação de novos espaços. As privatizações ainda promovem a mercantilização do ensino superior. Logo, assiste-se à ampliação dos sistemas de educação particular via educação à distância e abertura de inúmeras universidades e faculdades. O rápido crescimento da implantação de cursos particulares e dos cursos à distância em Serviço Social, não está acompanhando a exigência quanto à adoção das Diretrizes Curriculares de 1996 e dos aspectos jurídico-políticos da profissão pelas instituições formadoras (BRÁZ, 2004).

Ainda no escopo da reestruturação do Estado e nas conseqüências para a dimensão interventiva e teórica do Serviço Social citamos o processo de regressão e desregulamentação dos direitos sociais e das políticas sociais. O projeto societário neoliberal e a “Contra-Reforma do Estado Brasileiro” (BEHRING, 2003), com discurso de ajuste fiscal, apontam estratégias para a diminuição do Estado na regulação do social deixando-o a cargo do mercado. Neste caso, a intervenção do

Estado ocorre em casos precisos e onde não exista a possibilidade de realização da iniciativa privada.

Com estas diretrizes alteram-se as relações entre o Estado, a Sociedade, as formas de enfrentamento da questão social e a realização das políticas sociais. As políticas sociais estão sendo transferidas para a sociedade civil com o discurso da parceria entre o Estado e a Sociedade, da solidariedade social e do voluntariado. Desta forma, assiste-se no cenário nacional, a uma disseminação de Organizações Não-Governamentais – ONGs – e entidades do terceiro setor que adotam estas iniciativas.

As ONGs estão se constituindo mercado de trabalho de grande contingente profissional (IAMAMOTO, 2001). No entanto, contraditoriamente, o que se processa é uma perda considerável do espaço profissional-ocupacional dos Assistentes Sociais, que acarreta o aumento do número de práticas voluntárias e filantrópicas. Ou seja, o espaço prático-ocupacional no âmbito do Estado, está sendo substituído pelo aumento da filantropia. Isto ao contrário do que se pensa “[...] não é uma atividade prática [...] que se transforma [...] e sim uma atividade prática que tende a ser substituída por outra diferente [...]” (MONTAÑO, 2002, p. 248).

Segundo Montaña (2002) o mercado de trabalho que se abre para o Serviço Social com o terceiro setor, não compensa a retração do mercado na esfera do Estado, assim como não compensa a quantidade dos postos de trabalhos. O tipo de vínculo empregatício é cada vez mais instável, flexível e precário. Assim, ocorre uma perda do espaço ocupacional dos assistentes sociais no âmbito do Estado para o terceiro setor.

Abreu (2002; 2004), na mesma perspectiva, afirma que no âmbito do trabalho profissional ocorre a reatualização das tradicionais estratégias de enfrentamento da questão social. Ou seja, mediante o reforço das saídas individualistas, corporativistas intensificadas pela “contra-reforma do Estado”, da refuncionalização das políticas sociais, há também uma reatualização da filantropia e do trabalho voluntário. Este cenário apresenta possibilidades de retrocessos profissionais em relação ao clientelismo e ao assistencialismo pela via dos processos de

“refilantropização” da questão social, como expressa Yasbek (1995). A filantropia é reeditada pelo neoliberalismo, em sua função histórica de controle social sobre as classes subalternas e sobre a pobreza. As estratégias usadas são muitas. Como exemplo, o *empowerment* do sujeito, que sustenta o fortalecimento do poder do usuário, na realidade busca a desvinculação da perspectiva de classe.

Não restam dúvidas de que o reordenamento do Estado e o desmantelamento das políticas sociais estatais imprimem alterações na inserção institucional do Serviço Social. As contra-reformas conduzidas no Estado, já explicitadas no capítulo 2, vêm afetando diretamente a profissão, seja, na quantidade de demandas dirigidas ao profissional, nas condições de trabalho do assistente social, na modalidade interventiva e na tendência ao aumento do desemprego e subemprego profissional.

Contudo, as conseqüências da reestruturação do Estado no Brasil não se resumem ao âmbito teórico-prático do Serviço Social. A reestruturação do Estado, somada às mudanças no mundo do trabalho (reestruturação produtiva), também traz sérias dificuldades para a materialização da dimensão jurídico-política.

Em tempos de degradação e precarização das condições e relações do trabalho profissional, principalmente, com a desregulamentação dos direitos sociais e desresponsabilização do Estado frente às políticas sociais, observa-se a dificuldade dos assistentes sociais em efetivarem seus compromissos ético-políticos. A focalização das políticas sociais, os serviços prestados pelas ONGs, a regressão dos direitos sociais, entre outras conseqüências da reestruturação do Estado e do trabalho, exigem dos assistentes sociais novas competências e atribuições, às vezes colocando em xeque aquelas descritas na Lei 8.662/93. Da mesma forma, esta realidade leva a profissão a grandes desafios visto que os princípios norteadores do Código de Ética são postos a prova cotidianamente. Os princípios fundamentais do projeto profissional são desafiados freqüentemente pela lógica imposta à sociedade (BRAZ, 2004).

O atual contexto também influi diretamente na política organizativa da categoria. O projeto neoliberal, além da diretriz do individualismo, também desenvolveu uma ideologia de não-questionamento de seu ideário. Para sua sustentação ideológica, o



projeto neoliberal pressupõe a necessidade de dissolver toda e qualquer organização política e social que se coloca contra os seus ideários. Neste sentido, ele ataca as organizações da classe trabalhadora impondo inúmeros obstáculos à suas organizações (BRÁZ, 2004).

Com o Serviço Social não é diferente. Como classe trabalhadora e mantedora de fortes entidades – ABEPSS, CFESS/CRESS, ENESSO – os assistentes sociais sofrem diariamente as ofensivas do capital, pois estão na contracorrente de seus ideais. Ademais, como trabalhadores, os assistentes sociais assistem às suas lutas e reivindicações sofrerem abalos. As condições atuais, diante do “terreno do salve-se quem puder”, colocam aos profissionais a necessidade de estabelecerem mais de um vínculo empregatício (BRÁZ, 2004). Assim, a sobrecarga de trabalho somado à influência do individualismo, da qual a categoria não está imune, apresenta-se como uma das justificativas para o esvaziamento da participação nos eventos e reuniões da categoria promovidas pelas entidades representativas. Isto promove o enfraquecimento de suas lutas, debates e reivindicações.

Na base desta questão, cabe lembrar que apreender a profissão implica considerá-la como atividade profissional, como tantas outras. Ela está submetida a um conjunto de determinações sociais, políticas e econômicas inerentes à posição ocupada pelo trabalho na sociedade do capital. Como classe trabalhadora, os assistentes sociais estão sob a hegemonia do controle social do capital. Numa relação de assalariamento e autonomia, contraditoriamente, os assistentes sociais sofrem o controle da força de trabalho e a subordinação de seus objetivos e conteúdos às necessidades do capital.

Este contexto de problematizações nos leva a concordar com Bráz (2004) quanto ao futuro próximo da profissão caso não nos organizemos, criando alternativas concretas, contra a política neoliberal. Neste cenário, a primeira tendência em torno da profissão é a possibilidade de fortalecimento de projetos profissionais conservadores, no sentido de reaver antigas práticas profissionais ou mesmo criar novos projetos político-profissionais. Estes projetos têm campo fértil para se desenvolverem, principalmente diante da frustração com o governo Lula no que se refere ao atendimento dos princípios do PT.

A categoria profissional, desde a década de 1980, criou uma identidade com os princípios e lutas políticas do PT. Em verdade, muitos protagonistas do Projeto Ético-Político têm ou tiveram laços com o PT e seus ideais de sociedade democrática. Assim, nos dias atuais, o fracasso do governo Lula e a adesão aos ideários neoliberais podem ser confundidos com o fracasso do Projeto Ético-Político. Ou ainda pior, as correntes conservadoras podem realizar uma relação equivocada entre o Projeto Ético-Político e o projeto neoliberal (BRÁZ, 2004).

De fato, a conjuntura inaugurada por Lula não se configura num contexto favorável para a implementação e materialização deste projeto profissional. O governo Lula ao assumir a prática neoliberal, na seqüência de FHC, promoveu o aprofundamento de suas principais diretrizes. Neste contexto, as políticas sociais mantêm-se subordinadas às políticas econômicas. Desde então, continua-se observando o espetáculo do crescimento econômico para poucos ao lado do crescimento da desigualdade social, política e econômica e da pobreza para muitos (NETTO, 2004b).

Outra tendência do Serviço Social é o questionamento das bases teóricas e práticas que dão sustentação ao Projeto Ético-Político. As correntes revisionistas e conservadoras utilizam-se do argumento de que o Projeto Ético-Político não dá conta de apreender a realidade, visto que os fatos apontam para uma direção oposta aos seus ideários, ou seja, de hegemonia do projeto societário capitalista neoliberal.

Estas correntes revisionistas e conservadoras existentes no seio da categoria, além do argumento da deterioração da base de sustentação do Projeto Ético-Político, também fazem uso dos argumentos da crise da esquerda em todo o mundo, bem como da crise do socialismo real. Partindo destas crises, afirmam que o Projeto Ético-Político, ligado ao projeto societário transformador que objetiva ruptura com a ordem vigente capitalista, está condenada ao fracasso. O principal eixo dentro destes argumentos é de que o Projeto Ético-Político não dá conta da prática profissional, pois não contempla estratégias de atendimentos às demandas postas pelo contexto neoliberal (BRÁZ, 2004).

A conjuntura atual coloca vários dilemas para a profissão. No entanto, entendemos que estes dilemas são ocasionados devido ao lugar que o Serviço Social e o Projeto Ético-Político ocupam no cenário político brasileiro. Ou seja, eles colocam-se na posição de negação da ordem capitalista vigente. Diante disto, tais dilemas colocam grandes desafios para a profissão. Entre eles, o mais relevante é o desafio de prosseguir na luta por direitos sociais universais, garantindo a autonomia do Projeto Ético-Político (NETTO, 2004b).

Neste sentido, as estratégias da categoria devem guiar-se na retomada ou no desenvolvimento da práxis profissional, inscrita no Projeto Ético-Político de forma a “[...] garantir o debate democrático das tendências a partir de um radical respeito à pluralidade de concepções igualmente democráticas” (BRAZ, 2004, p. 65), e de reafirmar os princípios deste Projeto profissional a partir de sua defesa e socialização, tornando-o conhecido pela própria categoria.

Para fazer frente à conjuntura atual é preciso que os assistentes sociais tenham a capacidade de leitura da totalidade concreta. Por isto, uma de suas principais estratégias é direcionar-se para a qualificação permanente, no sentido de construir ações profissionais que ajudem a reverter o quadro do projeto neoliberal. A materialização do Projeto Ético-Político diante dos desafios apresentados exige dos assistentes sociais o compromisso ainda mais forte com os princípios e diretrizes descritas no Código de Ética de 1993 e da Lei de Regulamentação da profissão (Nº 8.662/93). Porém, isto só não basta. A estratégia profissional deve ser mais ampla. Por isso é que temos que

[...] dar continuidade ao aprofundamento teórico [...] buscar maior aproximação entre a academia [...] e o campo profissional [...] romper com o umbiguismo analítico que pensa a profissão por ela mesma, [ou seja, de uma visão endógena] deixar de lado o individualismo profissional [...] (BRAZ, 2004, p. 66).

Acrescentamos a estas estratégias políticas, a necessidade da categoria retomar suas articulações com os movimentos sociais, com entidades de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios e das lutas das classes subalternas. Ainda, realizar indagações que levem a pensar as dimensões que materializam o Projeto Ético-Político e a articulação das competências política, teórica e técnica. Ou

seja, pensar como na esfera da sistematização das modalidades práticas estamos refletindo o exercício profissional. Na dimensão político-organizativa questionarmos quanto a assiduidade da participação dos profissionais, quais as demandas levadas às unidades dos CRESS/CFESS, ABEPSS, ENESSO. No componente jurídico-político da profissão indagar-se quanto ao conhecimento utilização dos instrumentos legais que amparam a profissão.

Se a conjuntura atual coloca novos dilemas para a profissão, é neste contexto contraditório e de tensões de forças sociais, que também emergem expectativas de desenvolvimento e materialização do Projeto Ético-Político. Se as décadas de 1980/1990 marcaram o surgimento e o fortalecimento do neoliberalismo, elas também marcam o processo de revitalização da sociedade civil brasileira nas lutas sociais. Para a profissão este foi um cenário relevante, pois levou a categoria a um processo de revisão política, teórica e técnica, resultando na construção do Projeto Ético-Político.

Deste modo, o Projeto Ético-Político vinculado ao projeto societário que vislumbra a ruptura com a ordem capitalista, compõe uma via de mão dupla. Ao colocar-se em sintonia com os movimentos que lutam por mudanças sociais, políticas e econômicas, a categoria materializa seu Projeto Ético-Político, ao mesmo tempo, que compõe as forças sociais que objetivam a conquista dessas mudanças. Assim, tanto reforça a categoria profissional e os seus compromissos, como sintoniza a concretização destes compromissos aos ideais do projeto das classes subalternas.

Neste patamar, apesar de uma transição democrática de tipo fraca na década de 1980, alguns saldos positivos puderam ser verificados. Entre eles a constituição de espaços de participação popular no processo de decisão das políticas sociais. Estes espaços foram idealizados com vistas ao processo crescente de democratização da sociedade brasileira e socialização da política.

A nosso ver, este cenário abre novas perspectivas para o Serviço Social. Porém, identificar estas perspectivas requer do Serviço Social o esforço de decifrar todo movimento societário e situar-se na dinâmica das relações entre o Estado e a sociedade (IAMAMOTO, 2001). Algumas perspectivas são desenhadas a partir das

novas funções demandadas à prática profissional, a partir da implantação do processo de descentralização político-administrativa e participação popular. Os assistentes sociais são chamados a atuar na esfera da formulação, fiscalização, implementação das políticas sociais estatais, pela via dos Conselhos, dos projetos e programas sociais entre outros.

O perfil formulador de políticas sociais para enfrentamento das manifestações da questão social não é uma característica que se fez presente desde o surgimento da profissão no Brasil. Muito pelo contrário. Os assistentes sociais por muito tempo foram entendidos como meros “executores terminais das políticas sociais”, ou seja, localizados na linha de frente das relações entre a população e instituição (NETTO, 2005a). Para além disto, o processo de descentralização político-administrativa e da participação popular abre outras possibilidades de exercício profissional para os assistentes sociais. Assim, ao responderem às demandas supracitadas, os assistentes sociais ampliam seu espaço ocupacional para atividades como a criação, implantação e orientação dos Conselhos, realização de capacitação dos conselheiros, elaboração de planos, programas, projetos, políticas e diagnósticos, prestação de assessoria e consultoria política e técnica, participação nos orçamentos participativos, audiências públicas, conferências, fóruns etc (IAMAMOTO, 2000).

Assim, a prática profissional mesmo indissociável do contexto de “contra-reforma do Estado”, abrange estas funções de coordenação, gerenciamento, planejamento, elaboração, implementação e avaliação das políticas sociais. Com isto, a categoria adquire a possibilidade de desenvolver uma prática no sentido de contribuir para a criação e defesa de mecanismos democráticos na relação entre o Estado e a sociedade civil. Logo, de materialização do Projeto Ético-Político.

Ao assumir este cariz propositivo, os assistentes sociais esforçam-se para decifrar o movimento societário, localizando-se como parte integrante da dinâmica das relações entre o Estado e a sociedade civil. Amparados no Projeto Ético-Político e na dimensão política da profissão, eles assumem o compromisso com os valores da política democrática, defesa aos direitos humanos, justiça social, equidade, pluralismo, recusa ao autoritarismo e qualquer tipo de discriminação etc.

Porém, entendemos que o Projeto Ético-Político não se sustenta apenas no seu conjunto de valores e princípios. Estes princípios e valores precisam ser materializados, concretizados por meio de mediações que se constroem no cotidiano da atuação profissional. A materialização do Projeto Ético-Político pode ser executada diariamente pelos assistentes sociais na articulação com os movimentos sociais e entidades da categoria, na participação nos Conselhos e demais organizações das classes subalternas.

O Assistente Social reconhecido como profissional da participação, do partilhamento de poder e das decisões pode direcionar suas ações, junto aos segmentos supracitados, para a construção de

[...] uma cultura democrática em que a sociedade tenha um papel questionador, propositivo [podendo desta forma] [...] impulsionar formas democráticas de gestão de políticas e programas, socializar informações, alargar os canais que dão voz e poder decisório para a sociedade civil, [entre estes os Conselhos de Políticas e de Direitos] permitindo ampliar sua possibilidade de ingerência na *coisa pública* (IAMAMOTO, 2001, p. 78)

Atuar nesta direção significa colocar-se na posição contrária ao neoliberalismo, à globalização e o culto do individualismo e do mercado. Afirma-se isto, pois os assistentes sociais comprometidos com o Projeto Ético-Político, atuando na esfera das políticas sociais estatais junto à sociedade civil, organizações e movimentos sociais, podem direcionar o exercício profissional para a ampliação da participação da sociedade civil nos espaços decisórios e conduzir a criação de resistências ao ataque neoliberal às políticas sociais.

## **5 A PARTICIPAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS: CONTRADIÇÕES ENTRE O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO E A CONDIÇÃO DE ASSALARIAMENTO**

Tendo como pano de fundo as reflexões do primeiro e segundo capítulos realizamos o estudo dos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do Espírito Santo, para identificar os avanços, desafios, limites e possibilidades destes condutos de participação nos nossos dias. Assim, vimos que os Conselhos foram grandes novidades nas políticas sociais, após a promulgação da CFB de 1988, por se constituírem como um dos instrumentos com importante papel de mediação na relação entre Estado e sociedade civil. Ou seja, eles são mecanismos de representação e participação da sociedade civil organizada na realização do controle social “democrático” no âmbito das políticas sociais.

No entanto, os Conselhos são institucionalizados e implementados num contexto de reedição de mitos e dramas nacionais e internacionais somados a um contexto de “transição democrática fraca” e de “contra-reforma do Estado”. Assim, os Conselhos não estão imunes às influências deste contexto. Na verdade, são reflexos vivos do mesmo. Ao estudar a dinâmica interna e externa dos Conselhos identificamos inúmeros fatores que dificultam a sua legitimação como espaço público, de participação popular e de controle social “democrático”. Eles ainda não conseguem se desvincular das práticas autoritárias e impositivas por parte daqueles que detêm o comando político do Estado.

No que se refere aos fatores que interferem negativamente na dinâmica e funcionamento dos Conselhos e do controle social “democrático”, os assistentes sociais apontaram questões que abrangem desde o processo de formação dos Conselhos, definição da pauta, conteúdo, periodicidade e publicização das reuniões e das informações necessárias ao controle social “democrático”, até a problemática da composição, paridade e representação da sociedade civil, entre outros.

O exercício de apreensão da realidade concreta dos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do Espírito Santo nos nossos dias se fez relevante, pois

possibilitou a caracterização dos espaços nos quais os assistentes sociais conselheiros participam.

A participação dos assistentes sociais nos Conselhos de Políticas e de Direitos não tem sido alvo constante de estudos. Entretanto, nos últimos anos este tema tem sido ponto de pauta nas discussões do conjunto CFESS/CRESS. Os relatórios do 33º e 34º Encontros Nacionais CFESS/CRESS em 2004 e 2005 em suas deliberações e moções ressaltam, principalmente no eixo da Seguridade Social e do Controle Social, a relevância da temática. Eles frisam a necessidade da capacitação, fortalecimento da participação dos assistentes sociais nestes espaços, a realização de encontros estaduais de assistentes sociais que atuam em Conselhos, entre outras.

A partir desta preocupação o conjunto CFESS/CRESS desenvolveu no ano de 2004 a “Pesquisa Perfil Profissional do Assistente Social no Brasil”<sup>55</sup> na qual focou, entre outros aspectos, a participação política dos assistentes sociais nos Conselhos. Seus resultados demonstraram que 30% dos assistentes sociais que participaram da pesquisa estavam inseridos nos Conselhos. Eles estavam inseridos majoritariamente nos Conselhos de Assistência Social, 35,45%; nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, 25,12%; e nos Conselhos de Saúde, 16,67%.

O CRESS/ES 17ª Região, também em 2004, realizou um levantamento no sentido de identificar o número de assistentes sociais inseridos nos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do estado do Espírito Santo. Esse estudo apontou para a existência de 245 Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos e 178 Assistentes Sociais inseridos nos mesmos. Assim, foram identificados 78 Conselhos Municipais de Assistência Social com a presença de 70 Assistentes Sociais, 78 Conselhos Municipais de Saúde que contavam com a participação de 23 Assistentes Sociais, 78 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente nos quais participavam 73 Assistentes Sociais, 07 de Conselhos Municipais do Idoso com 07

---

<sup>55</sup> Pesquisa Perfil Profissional do Assistente Social no Brasil, promovida pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS e realizada pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL, Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS. Disponível em: <http://www.cfess.org.br>.



Assistentes Sociais envolvidos e 04 Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutrição com 5 Assistentes Sociais.

Segundo análises contidas no relatório final da pesquisa CFESS (2004) a inserção dos assistentes sociais ainda não está disseminada nos Conselhos, apesar da expansão do controle social das políticas públicas, e das diversas possibilidades de participação dos assistentes sociais nesses espaços a partir da CFB de 1988.

A partir desses estudos quantitativos, consideramos superficial afirmar que a inserção dos assistentes sociais ainda não está disseminada nos Conselhos. Os Conselhos, como afirmamos anteriormente, são espaços deliberativos e de composição paritária entre a sociedade civil organizada e o Poder Público, o que nos leva a compreender que outras categorias profissionais e outros atores sociais estão, ou mesmo devem estar, envolvidos em sua dinâmica. A participação dos assistentes sociais nos espaços de elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais constitui um direito e uma competência profissional presente na Lei de Regulamentação da Profissão Nº 8.662/93 e o Código de Ética Profissional de 1993. Entretanto, esta não é uma atribuição privativa dos assistentes sociais. Assim, pautados nos princípios e valores do Projeto Ético-Político, antes mesmo de garantirem a sua participação, os assistentes sociais devem garantir e estimular a participação das comunidades, da sociedade civil, dos usuários das políticas sociais nos Conselhos.

Entendemos, diante destes dados quantitativos, que os mesmos carecem de análise qualitativa. Ou seja, mais importante do que identificar o número de assistentes sociais que atuam nesses espaços, é importante investigar os aspectos qualitativos da participação dos assistentes sociais nos Conselhos diante de suas realidades contraditórias.

As reflexões a seguir identificam e analisam as contradições e tensões no processo de participação dos assistentes sociais conselheiros no exercício do controle social “democrático”. As reflexões também analisam os impactos das transformações no âmbito do trabalho, Estado e economia na intervenção dos assistentes sociais

nestes espaços, bem como problematizam a relação entre o Projeto Ético-Político e a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos.

A criação e implementação dos Conselhos no Espírito Santo tiveram como um de seus protagonistas os assistentes sociais que participaram, de forma expressiva, nos primeiros anos da década de 1990. Eles foram sujeitos fundamentais no desencadeamento do processo de mobilização dos movimentos organizados e das entidades da sociedade civil e do poder público em prol da implementação dos Conselhos. De fato, isto se explica pela aproximação histórica entre o Serviço Social e as políticas sociais.

Hoje os assistentes sociais são demandados a participar dos Conselhos como conselheiros, assessores, secretários executivos, pesquisadores, capacitadores etc, bem como para desenvolver trabalhos coletivos no sentido de estabelecer articulações com todos os atores envolvidos em sua dinâmica. Diante destas demandas, os Conselhos tornam-se espaços de atuação dos assistentes sociais.

Nesta mesma direção, Vasconcelos (2003) aponta que outro fator que aproxima os assistentes sociais dos Conselhos é a sua uma formação teórica e política. Esta formação lhes fornece a capacidade e as condições de inserirem-se nestes condutos de participação de forma crítica e propositiva. Os assistentes sociais fundamentados no Projeto Ético-Político e em seus elementos teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo apresentam um perfil que possibilita a apreensão crítica dos processos sociais dentro da totalidade e a análise do movimento sócio-histórico da sociedade brasileira, entendendo suas particularidades dentro do desenvolvimento capitalista e a compreensão do significado social da profissão.

Partindo desta afirmação, apreende-se que os assistentes sociais, como conselheiros, possuem as condições para realizar, nos Conselhos, a agenda e os compromissos postos no Projeto Ético-Político da profissão, tendo como objetivo a ampliação das políticas sociais, da democracia, dos direitos sociais, políticos e civis etc.

O Projeto Ético-Político apresenta-se hoje como o projeto profissional hegemônico da categoria. Ele possui uma dimensão política que é claramente definida pela defesa do projeto societário das classes subalternas, que propõe a construção de uma nova ordem social sem exploração de classe. Assim, o Projeto Ético-Político se posiciona na linha de confronto com o projeto societário capitalista hegemônico. Em síntese, o Projeto Ético-Político coloca-se na defesa da equidade, justiça social, direitos políticos, sociais e civis, ampliação e consolidação da cidadania, autonomia e emancipação humana, socialização da participação política e universalização do acesso aos bens e serviços relativos às políticas, programas e projetos sociais.

Entretanto, apreendemos com Netto (1999) que todo confronto entre um projeto profissional e um projeto societário capitalista hegemônico tem limites. Assim, mesmo o projeto profissional mais questionador da ordem social capitalista depara-se com estes limites, cujas balizas encontram-se marcadas pelas condições institucionais do mercado de trabalho. No caso do Serviço Social e do Projeto Ético-Político isto fica evidente quando apreendemos a relação de assalariamento versus autonomia (IAMAMOTO, 2001).

De um modo geral, os assistentes sociais possuem uma relativa autonomia quanto à forma de condução de seu atendimento junto aos grupos e indivíduos com os quais trabalha. Entretanto, os assistentes sociais afirmam-se como trabalhadores assalariados. Ou seja, o Serviço Social é uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho e, como qualquer outra profissão, é atravessada pela lógica do capital, do Estado e mediada pelo trabalho. Isto leva os assistentes sociais a serem considerados trabalhadores especializados que vivem as relações de trabalho, pois para sobreviverem se inserem no processo de compra e venda da força de trabalho (IAMAMOTO, 2001).

A condição de assalariamento versus autonomia significa que os assistentes sociais durante sua jornada de trabalho têm sua prática submetida às exigências e diretrizes impostas pelos seus contratantes. Ou seja, a condição de trabalhador assalariado enquadra os assistentes sociais na relação de compra e venda de sua força de trabalho, ao mesmo tempo em que molda a sua inserção sócio-institucional.

Noutras palavras, os assistentes sociais, ainda que dispendo de autonomia na definição das formas de execução de sua prática, dependem, na organização da atividade profissional, da entidade/órgão contratante. Esta dependência pauta-se na viabilização dos meios e recursos materiais e financeiros para o acesso dos usuários aos serviços sociais. É nesta dependência que os contratantes dos assistentes sociais condicionam a prática profissional, uma vez que eles estabelecem as prioridades a serem cumpridas, bem como interferem nos papéis e funções a serem desenvolvidas no cotidiano da instituição.

Historicamente, os assistentes sociais são requisitados para exercer funções de controle social sobre os trabalhadores, de um modo geral. Ou seja, eles são contratados para mediar os conflitos de interesses e reproduzir a ideologia das classes dominantes no seio das classes subalternas. Deste modo, atuam num campo político-ideológico coberto de contradições, tensões e de interesses de classes.

Iamamoto (2001) nos mostra que as possibilidades dos assistentes sociais redirecionarem o sentido de suas ações para um novo rumo estão inseridas no próprio contexto em que se situam. Ou seja, a possibilidade de trabalhar no sentido da construção da cidadania, da esfera pública, da efetivação dos direitos sociais, políticos e civis localiza-se no caráter contraditório das relações sociais que estruturam a sociedade capitalista.

Foi pautado nesta assertiva que, a partir da década de 1980, os assistentes sociais colocaram-se na construção de um novo modo de pensar e agir voltados para a defesa dos interesses das classes subalternas. Os assistentes sociais, coletivamente, construíram o Projeto Ético-Político e desvendaram a dimensão política da prática profissional que abriu a possibilidade de neutralizar a alienação da prática em favor do controle social do capital.

Entretanto, a construção do Projeto Ético-Político não mudou a condição de assalariamento versus autonomia dos assistentes sociais. Assim, apreendemos que esta condição constitui-se como o fator que mais condiciona negativamente a atuação dos assistentes sociais conselheiros pautados nos princípios e diretrizes do

Projeto Ético-Político. Com isto, não afirmamos que inexistem outros fatores/obstáculos contrários à realização da prática dos assistentes sociais comprometidos com o Projeto Ético-Político. Conforme veremos, muitos são os fatores que impedem os assistentes sociais conselheiros de realizarem uma prática pautada no Projeto Ético-Político, logo, na direção da ampliação das políticas sociais, das práticas democráticas, da socialização da política etc.

A partir de agora, passaremos ao desvendamento das contradições e tensões no processo de atuação dos assistentes sociais conselheiros no exercício do controle social “democrático” que nos possibilitaram alcançar tais conclusões.

Conforme expressamos nos procedimentos metodológicos, realizamos um mapeamento em todo o estado do ES para identificar o número de assistentes sociais atuantes como conselheiros nos Conselhos em âmbito municipal. A partir deste mapeamento, num universo de 1.774 assistentes sociais ativos no ES<sup>56</sup>, encontramos um total de 182 assistentes sociais atuantes em Conselhos, como conselheiros<sup>57</sup>. Ou seja, 10,25% dos assistentes sociais ativos no ES participam dos Conselhos como conselheiros. Observamos que os assistentes sociais, principalmente no interior, estão presentes em quase todos os Conselhos do município, muitas vezes acumulando o cargo de conselheiro, a função de secretário executivo ou presidente, além das demandas por assessoria e capacitações aos outros conselheiros. Verificamos ainda que os assistentes sociais, mesmo não sendo conselheiros, principalmente no interior, colocam-se como participantes e/ou colaboradores na dinâmica dos Conselhos.

Nesse levantamento junto aos municípios do ES, somente (2) dois municípios não tiveram condições de nos apresentar os dados solicitados. São eles: Pedro Canário e Aracruz. Ambos estavam passando por um período de reformulação nas leis municipais acarretando, por exemplo, a recomposição dos Conselhos. Os 182 assistentes sociais conselheiros abrangem o universo de 70 municípios, pois dos 76 municípios que restaram, em (6) seis deles não identificamos a presença de

---

<sup>56</sup> Dados fornecidos pelo CRESS/ES 17ª Região no ano de 2006.

<sup>57</sup> Ressalvamos que este não é um número definitivo e exato, pois os Conselhos são instâncias em constante movimento. Assim, os dados coletados referem-se aos meses entre julho e novembro de 2006.

assistentes sociais atuando em Conselhos. São eles: Ibitirama, Piúma, Boa Esperança, Pancas, Mucurici e Itaguaçu. Em alguns casos verificamos que isto ocorre pela inexistência deste profissional no município. Frente a isto, fomos informados de que o profissional estava sendo contratado. Em outros casos, o que se apresentava era a resistência, por parte do poder público, à participação dos assistentes sociais nos Conselhos.

De acordo com os profissionais entrevistados, os assistentes sociais configuram-se em ameaças para o poder político e à centralização do poder. Os assistentes sociais por serem profissionais que conhecem a legislação, as políticas e os direitos sociais e que estão em contato direto com os usuários destas políticas e direitos possuem as condições teóricas, práticas e políticas para incentivar e politizar a participação da sociedade civil. De fato, a politização e a participação da sociedade civil incomodam e ameaçam a estrutura política fortemente centralizadora e autoritária. Isto é perceptível frente aos relatos dos assistentes sociais que atuam no interior do ES:

“(...) Nós Assistentes Sociais **não somos convidados a participar**. Eles não querem a participação dos Assistentes Sociais nos conselhos” (Q.2 - M5).

“(...) Os Assistentes Sociais não são chamados a participar (...). Eles [gestores] não gostam de técnicos” (Q.3 - M9).

“(...) Que município quer expor o que ele tem de pior? Ninguém. E o assistente social é aquele profissional que tá ali para dizer: oh! aqui tem deficiente, ele está sem atendimento, olha! aqui tem gente sem casa. **O assistente social é aquele que tira a sujeira debaixo do tapete**. É aquele que diz: olha! vocês estão falhando aqui, (...) tem criança aqui que não está sendo atendida, tem família desassistida, tem família passando fome, o idoso precisa de atendimento. Que executivo que quer isto? Então eu acho que esta é a dificuldade de aceitar os assistentes sociais, principalmente, nos Conselhos” (Entrevistada 05).

Os relatos dos assistentes sociais acima confirmam a dimensão política da profissão contida no Projeto Ético-Político. Este projeto profissional reconhece os conflitos e contradições de interesses e coloca-se claramente em posição de confronto com o projeto societário capitalista hegemônico. O Projeto Ético-Político ainda se coloca contrário à cultura do autoritarismo político. Assim, apresenta-se em defesa da universalização dos direitos e das políticas sociais, bem como a favor da

socialização da política e da participação da sociedade civil no controle social “democrático”.

Os assistentes sociais, ao explicitarem esta dimensão política da prática profissional, sofrem inúmeras resistências – como esta que citamos acima – pois o Estado brasileiro ainda apresenta traços de uma cultura autoritária ao lado do contra-reformismo neoliberal que nega a politização e a participação da sociedade civil nos momentos de decisão acerca das políticas sociais.

Porém, mesmo diante destes empecilhos em alguns municípios, constatamos que os assistentes sociais estão avançando na ocupação destes espaços no ES, pois foram para além da participação nos Conselhos de Assistência Social, Criança/Adolescente e Saúde como aponta a pesquisa realizada em 2004 pelo CFESS.

Os Conselhos, a partir da promulgação da CFB de 1988 e seus princípios de descentralização e municipalização, constituem-se como uma das possibilidades abertas para a realização do exercício profissional. Os Conselhos concebidos como condutos de participação democrática, têm-se constituído por isso mesmo, num rico espaço de realização da prática profissional comprometida com as classes subalternas. Assim, estas novas possibilidades que aparecem, mais especificamente no âmbito dos municípios, mesmo que lentamente, estão sendo apropriadas, decifradas e desenvolvidas pelos assistentes sociais. O QUADRO 2 nos permite visualizar a inserção dos assistentes sociais nestes novos espaços, bem como a ampliação desta inserção para além dos setores tradicionais como a Assistência Social, Criança/Adolescente e Saúde.

<b>Especificação</b>	<b>Quantos Assistentes Sociais?</b>	<b>%</b>
Cons. de Assistência Social	122	67,03
Cons. de Criança e Adolescente	86	47,25
Cons. de Saúde	28	15,38
Cons. da Pessoa Idosa	20	10,98
Cons. de Segurança Alimentar	16	8,79
Cons. da Pessoa com Deficiência	09	4,94
Cons. Anti-drogas	06	3,29
Cons. de Educação	04	2,19
Cons. de Habitação	04	2,19
Cons. da Mulher	04	2,19
Cons. do Programa Bolsa Família	03	1,64
Cons. de Desenvolvimento Urbano	02	1,09
Cons. Segurança Pública	02	1,09
Cons. de Juventude	01	0,54
Cons. de Segurança do Trabalho	01	0,54
Cons. de Trabalho e Geração de Renda	01	0,54
Cons. e Desenvolvimento Rural	01	0,54

**QUADRO 2 - RELAÇÃO DO NÚMERO DE ASSISTENTES SOCIAIS ATUANTES NOS CONSELHOS:**

Fonte: Questionário da primeira fase da coleta de dados junto aos municípios referentes à identificação do Nº. de Assistentes Sociais atuantes em Conselhos

Os dados apresentados mostram que os assistentes sociais estão inseridos em diversos Conselhos de políticas sociais e públicas. Assim, áreas não tradicionais de participação dos assistentes sociais como segurança pública, desenvolvimento urbano e rural, pessoa idosa, pessoa com deficiência, educação, entre outros, estão sendo decifradas e ocupadas por estes profissionais.

Vale ressaltar que a criação e o espraiamento dos Conselhos ligados às políticas sociais como pessoa idosa, segurança alimentar, anti-drogas, bolsa família, entre outros, são recentes no cenário político brasileiro. Assim, a apreensão destes espaços pela categoria apresenta-se como um processo permanente.



Os dados apresentados acima também confirmam as tendências apontadas por Gomes (2000), Bravo e Souza (2002) de que os assistentes sociais estão inseridos em maior número nos Conselhos de Assistência Social, Criança/Adolescente e Saúde. Contudo, conforme reflexão realizada pela categoria no I e II Fórum Estadual de assistentes sociais atuantes em Conselhos, o número de assistentes sociais inseridos nos Conselhos de Saúde ainda é pequeno. Este fato consiste num paradoxo uma vez que o campo da saúde hoje é o maior contratante dos assistentes sociais no âmbito do Estado e das políticas sociais.

Uma hipótese de justificativa para a baixa presença dos assistentes sociais nos Conselhos de Saúde pode advir da relação que o Serviço Social traçou com a Reforma Sanitária na década de 1980. Segundo Bravo e Matos (2006) no auge do movimento de reforma sanitária entre as décadas de 1980 e 1990 o Serviço Social não traçou nenhum nexos direto com o Movimento e com a defesa da política de saúde<sup>58</sup>.

Outra justificativa para a baixa participação dos assistentes sociais nos Conselhos de saúde, de acordo com Costa (2001) está ligada às questões cotidianas das práticas do Serviço Social na saúde. A legitimidade da prática do Serviço Social na saúde ocorre pelo avesso, pois a profissão ganha utilidade a partir das contradições fundamentais das políticas de saúde. Ou seja, a requisição para o seu trabalho ocorre no sentido de atender às lacunas geradas pela não implementação do SUS. Assim, suas ações ficam presas à democratização do acesso dos usuários às unidades e aos serviços de saúde, no acesso às informações, na construção de um atendimento humanizado etc. Deste modo, a participação nos Conselhos fica mais a cargo de outros profissionais ligados fisiologicamente à saúde.

Ainda quanto à participação dos assistentes sociais nos Conselhos de Saúde, encontramos em Vasconcelos (2002; 2003) algumas questões relevantes. Esta autora mostra que a maioria absoluta das unidades de saúde tem representação nos Conselhos de saúde, entretanto os assistentes sociais declaram não ter conhecimento a respeito desta participação e ignoram o vínculo da unidade em que

---

<sup>58</sup> Estamos certos de que esta afirmação é polêmica, e talvez merecesse um dispêndio maior de reflexão. Entretanto, este é um dos desafios que nos colocamos para o futuro.

trabalham com os Conselhos. Em síntese, os assistentes sociais não consideram a ocupação dos espaços dos Conselhos, seja por ele, ou usuários e demais profissionais de saúde, como uma demanda.

De acordo com Vasconcelos (2002; 2003), os assistentes sociais na área da saúde, como um todo, organizam suas práticas por meio do plantão. O plantão, de modo geral, caracteriza-se por ser uma atividade receptora de demandas dos usuários. Assim, ao se organizarem somente pela atividade de plantão e nos programas e projetos isolados, os assistentes sociais criam uma postura submissa e subalterna aos demais profissionais, às rotinas institucionais, às solicitações da direção da instituição etc. Isto, segundo a autora, resulta numa recepção passiva das demandas dos usuários. Assim, os assistentes sociais reduzem a sua prática ao atendimento burocrático e não assistencial, ao mesmo tempo em que não contribui na capacitação para uma participação consciente dos usuários.

Deste modo, os assistentes sociais ao não reconhecerem as demandas que extrapolam o controle burocrático dos serviços institucionais, acabam subjugando a prática profissional ao movimento interno da instituição e dos demais profissionais, e não participam das atividades de educação em saúde e da participação no controle social “democrático” etc. Isto é o que ocorre no caso da participação nos Conselhos e do controle social “democrático”. Como não é demanda que chega ao Serviço Social pela via dos usuários, mas somente por pedidos esporádicos da direção das instituições, ela não é reconhecida, pela maioria dos assistentes sociais, como demandas à prática profissional (VASCONCELOS, 2002; 2003).

Diante dos dados acerca da participação da categoria nos Conselhos de saúde, reafirmamos a necessidade de profissionais cada vez mais capacitados para decifrar os “novos tempos” (IAMAMOTO, 2001), ou seja, reafirmamos a necessidade de um profissional com leitura crítica da realidade e com um perfil que extrapole a histórica posição ocupada pelo assistente social frente às políticas sociais: de mero executor terminal das políticas sociais. Deste modo, a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos requer destes profissionais uma postura mais analítica e investigativa, pois são demandados a participarem no processo de formulação e fiscalização das políticas sociais.

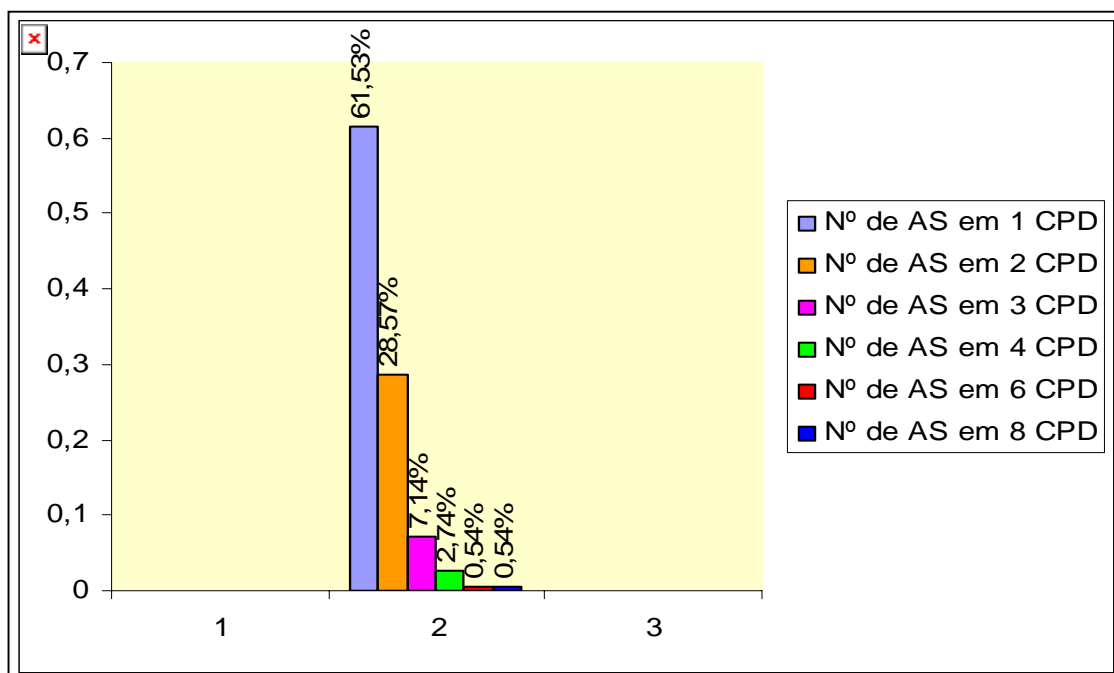
Os dados apresentados no QUADRO 2 também possibilitam apreender que um mesmo assistente social está inserido em vários Conselhos ao mesmo tempo. Este cenário está se mostrando como uma constante no ES, principalmente nos municípios do interior. Esta não é uma realidade somente enfrentada pelos assistentes sociais, ao contrário, esta é uma realidade de todos os conselheiros. Assim, o que observamos é que os assistentes sociais e os demais conselheiros participam de vários Conselhos como forma de suprimir a ausência de entidades e pessoas interessadas em participar destes espaços, seja da sociedade civil ou do poder público. O QUADRO 3 e o GRAFICO 1 também mostram a realidade vivida pelos assistentes sociais, isto é, a presença de um mesmo assistente social atuando em vários Conselhos.

Nº. de AS* que participam de CPD*	Nº. de AS em 1 CPD	Nº. de AS em 2 CPD	Nº. de AS em 3 CPD	Nº. de AS em 4 CPD	Nº. de AS em 6 CPD	Nº. de AS em 8 CPD
182	112	52	13	5	1	1

**QUADRO 3 - NÚMERO DE CONSELHOS QUE CADA ASSISTENTE SOCIAL PARTICIPA.**

Fonte: Questionário da primeira fase da coleta de dados junto aos municípios referentes à identificação do Nº. de Assistentes Sociais atuantes em Conselhos

\*AS: Assistentes sociais. CPD: Conselhos de Políticas e de Direitos



**GRÁFICO 1 - NÚMERO DE CONSELHOS QUE CADA ASSISTENTE SOCIAL PARTICIPA.**

Fonte: Questionário da primeira fase da coleta de dados junto aos municípios referentes à identificação do Nº. de Assistentes Sociais atuantes em Conselhos.

Afirmamos acima que a inserção de um mesmo assistente social em vários Conselhos está se tornando uma constante na realidade espírito-santense, principalmente nos municípios do interior do estado. Assim, diante dos dados referentes aos GRÁFICOS 2 e 3 e o QUADRO 4 (abaixo) buscamos apreender as especificidades da inserção dos assistentes sociais nos Conselhos da Região Metropolitana e da Região Interiorana do ES. Os dados indicam que o número de assistentes sociais que atuam em mais de um Conselho é proporcionalmente maior nos municípios do interior do estado. A justificativa para este fato é encontrada na distribuição do número de profissionais por região (Metropolitana ou interiorana) e sua população.

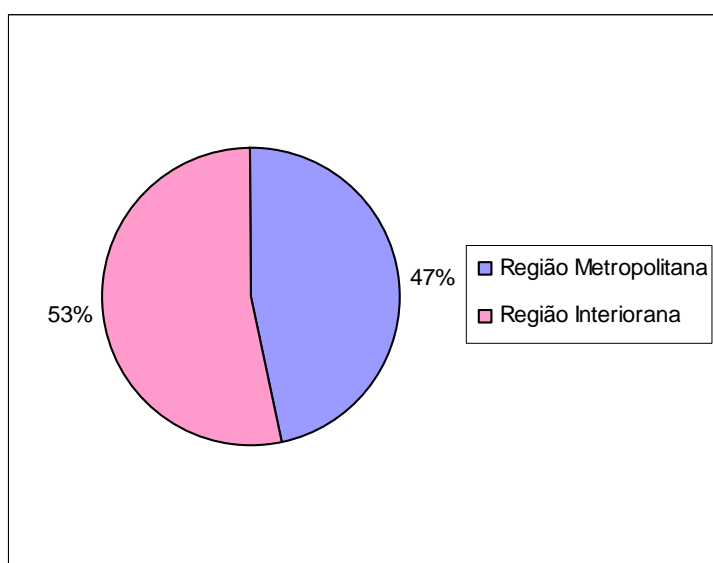
Assim, observamos que o número de assistentes sociais trabalhando na Região Metropolitana é quase cinco vezes maior do o número de assistentes sociais que trabalham na Região Interiorana. De acordo com dados recentes do CRESS/ES 17ª Região existem 2.277 assistentes sociais inscritos neste Conselho Profissional. Destes, 1.774 assistentes sociais estão ativos, ou seja, estão trabalhando na área do Serviço Social.

A Região Metropolitana, composta por sete municípios (Serra, Cariacica, Viana, Vila Velha, Vitória, Fundão e Guarapari), absorve um patamar de 1.457 (82%) assistentes sociais ativos e atuando em diversos campos de trabalho. Isto se justifica pelo fato dos sete (7) municípios concentrarem 1.593.415 habitantes. Considerando que o ES tem uma população estimada em 3.408.365 habitantes, a Região Metropolitana concentra pouco mais de 47% da população. Os outros 1.814.950 habitantes ou 53% da população estão divididos em 71 municípios do interior (IPES, 2004). No entanto, os municípios do interior absorvem somente 317 (18%) profissionais para atender as demandas de um quantitativo maior de habitantes. Os GRÁFICOS 2 e 3 confirmam os dados referentes à distribuição do número de assistentes sociais e de habitantes por regiões.



**GRÁFICO 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NO ES, POR REGIÃO.**

Fonte: Conselho Regional de Serviço Social do ES – 17ª Região (2006).



**GRÁFICO 3 – NÚMERO DE HABITANTES POR REGIÃO NO ES.**

Fonte: Instituto Jones Santos Neves – IPES (2006)

Diante dos dados, observa-se que o número de assistentes sociais que atuam em mais de um Conselho é proporcionalmente maior no interior. O QUADRO 4 (abaixo) confirma, percentualmente, esta afirmação. Na Região Metropolitana 25,45% dos assistentes sociais que atuam em Conselhos estão inseridos em dois ou mais Conselhos. Nas demais regiões do interior do ES, com exceção do Litoral Norte, o percentual de assistentes sociais que participam de dois ou mais Conselhos é superior aos 26% chegando ao patamar de 57,17%.

<b>MICRO-REGIÃO</b>	<b>Nº. de AS que participam de CPD</b>	<b>Nº. de AS que participam de 1 CPD</b>	<b>Nº. de AS que participam de 2 ou mais CPD</b>	<b>Nº. Total de AS em 2 ou mais CPD (%)</b>
<b>Metropolitana</b>	55	41	14	25,45
<b>Pólo Linhares</b>	11	08	03	27,27
<b>Metrópole Expandida Sul</b>	10	04	06	60
<b>Sudeste Serrana</b>	14	06	08	57,14
<b>Central Serrana</b>	07	04	03	42,8
<b>Litoral Norte</b>	08	06	02	25
<b>Extremo Norte</b>	04	02	02	50
<b>Pólo Colatina</b>	13	05	07	53,8
<b>Noroeste 1</b>	10	03	07	70
<b>Noroeste 2</b>	12	08	04	33,33
<b>Pólo Cachoeiro</b>	28	18	10	35,7
<b>Caparaó</b>	16	07	09	56,25

**QUADRO 4 - NÚMERO DE CONSELHOS QUE CADA ASSISTENTE SOCIAL PARTICIPA POR MICRORREGIÃO.**

Fonte: Questionário da primeira fase da coleta de dados junto aos municípios referentes à identificação do Nº. de Assistentes Sociais atuantes em Conselhos

Outro aspecto constatado referente à atuação e inserção dos assistentes sociais nos Conselhos é a presença de profissionais que trabalham em (2) dois municípios diferentes e participam dos Conselhos de ambos os municípios. Assim, identificamos (6) seis assistentes sociais que trabalham em dois municípios e atuam em seus respectivos Conselhos e também nas demais Instâncias de Controle Social (ICS). Estas ICS, segundo informações obtidas junto ao site do Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS), são órgãos criados sob a forma de Comitê ou Conselho e são constituídos por um grupo de pessoas, que têm a responsabilidade de acompanhar o funcionamento e o desenvolvimento das ações implementadas pelo Poder Público que se relacionem ou potencializem os resultados dos Programas Sociais no município.

A situação vivida por estes assistentes sociais (ou seja, que trabalham em dois municípios) não é única deles. No ES, são muitos os assistentes sociais que

trabalham em mais de um município (Informação verbal)<sup>59</sup>. A situação destes seis (6) assistentes sociais foi possível de ser verificada mais de perto, quando analisamos os questionários da pesquisa. Estes questionários foram enviados logo após termos identificado os 182 assistentes sociais que atuam, como conselheiros, nos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos no ES. Assim sendo, dos 182 questionários enviados, obtivemos o retorno de 63 deles, o que equivale a 34,61%.

Apesar de nosso levantamento ter apenas considerado os profissionais que estão inseridos nos Conselhos, como conselheiros, as respostas contidas nos questionários trazem dados que merecem reflexão<sup>60</sup>. O primeiro aspecto refere-se à sobrecarga de trabalho dos assistentes sociais. Ao que constatamos, este aspecto vem se tornando um forte impeditivo da participação efetiva dos assistentes sociais nos Conselhos no sentido de realização do controle social “democrático” e da agenda de compromissos assumidos no Projeto Ético-Político.

A realidade dos assistentes sociais conselheiros, principalmente daqueles que trabalham no interior, traduz um cenário que precisa urgentemente de intervenção e medidas para combatê-lo. Conforme dados apresentados nos GRÁFICOS 2 e 3 o número de assistentes sociais (317) trabalhando no interior para atender a um contingente de 1.814.950 habitantes é muito inferior ao número de assistentes sociais (1.457) que trabalham na Região Metropolitana que detém 1.593.415 habitantes.

O cenário descoberto nesta pesquisa mostra que os assistentes sociais no interior acumulam muitas funções, pois o número de assistentes sociais é pequeno e insuficiente diante dos problemas sociais existentes e da população demandante. Assim, além de desenvolverem as atividades para as quais foram contratados, os

---

<sup>59</sup> ENCONTRO ESTADUAL DE ASSISTENTES SOCIAIS ATUANTES EM CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS, 2. 2006, Vitória, Conselho Regional de Serviço Social 17ª Região. Realizado em 19 de julho de 2005 às 13:00 horas ALES. Neste encontro, fizeram-se presentes assistentes sociais de vários municípios do ES. Deste modo, tanto os assistentes sociais que trabalham no interior quanto os assistentes sociais da Região Metropolitana apresentam informações que afirmam que os assistentes sociais estão trabalhando em mais de um município, como forma de complementaridade de renda.

<sup>60</sup> A partir de agora apresentaremos os dados da segunda fase da pesquisa. Esta fase caracteriza-se pelo envio dos questionários a todos os 182 assistentes sociais que atuam nos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do ES.

assistentes sociais também atuam nos diversos Conselhos dos municípios, nas demais ICS e ainda atendem às demandas advindas do judiciário que não conta com um profissional de Serviço Social. A sobrecarga de trabalho e a participação em diversos Conselhos e ICS são fatores citados pelos assistentes sociais que dificultam sua atuação nos Conselhos no sentido de realização do controle social “democrático” e do realização da agenda de compromissos assumidos no Projeto Ético-Político. Assim, ao serem indagados quanto à existência de dificuldades na sua atuação nos Conselhos eles emitiram as seguintes respostas:

“(...) a participação do Assistente Social em **vários Conselhos**” (Q. 8 - M1);

“(...) o **acúmulo de atividades. Excesso de horas de trabalho** e de compromissos profissionais” (Q. 2 - M1);

“(...) o excesso de atribuições. O Assistente Social **não é exclusivo para o atendimento ao conselho, exercendo esta função além da demanda de trabalho técnico exigido pela secretaria (pasta gestora)**” (Q. 1 - M 1);

“(...) A ausência de disponibilidade de tempo específico para dedicação ao conselho, pois se mantém a **mesma carga horária na instituição que se trabalha**” (Q. 4 – M1);

“(...) o **acúmulo de funções** muitas vezes faz com que o Assistente Social não consiga dedicar-se ao preparo de material a ser discutido nos Conselhos” (Q. 1 – M2);

“(...) a realidade do Assistente Social que tem que desenvolver **várias atribuições ao mesmo tempo**” (Q. 3 – M2);

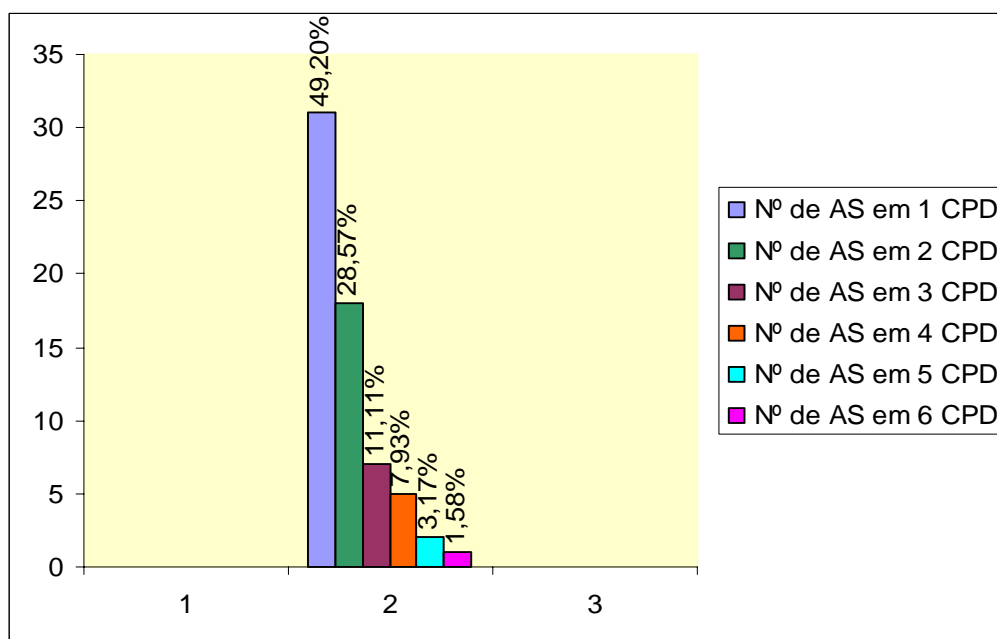
“(...) a participação do Assistente Social em **diversas atividades**, não tendo tempo suficiente para melhor desenvolver sua função, principalmente quando se trata de exercer o papel de presidente do conselho” (Q. 2 – M4);

“(...) a existência de **muito trabalho na Secretaria (pasta gestora), não possibilita muito tempo** para se dedicar ao conselho” (Q. 4 – M5);

O acúmulo de atividades no cotidiano profissional, como afirmamos acima, é bastante ressaltado pelos assistentes sociais. Os assistentes sociais além de desenvolverem todas as atividades para as quais foram contratadas, ainda participam de um ou mais Conselhos em seu município. O GRÁFICO 4 confirma os dados apresentados no QUADRO 3 e no GRÁFICO 1. Ele aponta que dos 63



assistentes sociais que responderam ao questionário, mais de 50% participavam de dois ou mais Conselhos no ano de 2006.



**GRÁFICO 4 - NÚMERO DE CONSELHOS QUE CADA ASSISTENTE SOCIAL PARTICIPA 2.**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

Como se não bastasse, a implantação das ICS pelo MDS, como as Comissões do PETI, Bolsa Família e do Trabalho, também se apresentam como demandas para exercício profissional. Isto é verificado nos dados fornecidos pelos assistentes sociais pesquisados. Assim, 50,79% dos 63 assistentes sociais que responderam ao questionário além de participarem dos Conselhos também participam das ICS. Além destas ICS advindas da esfera federal, foi possível identificar outras de âmbito municipal. Dentre elas citamos: Comitê de Aleitamento Materno, Comissões de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico, Comissão Antidrogas, Comissão de Avaliação, Acompanhamento do Programa Prefeito Amigo da Criança, Comissão de Acompanhamento do Orçamento da Criança e do Adolescente. O QUADRO 5 possibilita a leitura realizada.

Nº de Conselhos Que 1 AS participa	Representação	Nº de Comissões que 1 AS participa	Representação	Total
1	PP	1	PP	2
1	PP	1	PP	2
1	SC.	1	SC.	2
5	PP	3	PP	8
5	PP	3	PP	8
4	PP	2	PP	6
2	PP	1	PP	3
4	PP	3	PP	7
2	PP	1	PP	3
2	PP	1	PP	3
1	PP	1	PP	2
1	SC.	1	SC.	2
2	PP	2	PP	4
1	PP	1	PP	2
6	PP	1	PP	7
2	SC.	1	SC.	3
3	PP	2	PP	5
1	PP	1	PP	2
3	PP	1	PP	4
1	PP	1	PP	2
1	SC.	1	SC.	2
2	PP	1	PP	3
2	PP	2	PP	4
2	PP	1	PP	3
2	PP/SC.	1	PP	3
1	PP	2	PP	3
2	PP	1	PP	3
1	PP	2	PP	3
3	PP/SC.	1	PP	4
3	PP	1	PP	4
4	PP/SC.	3	PP	7
2	PP	1	PP	3

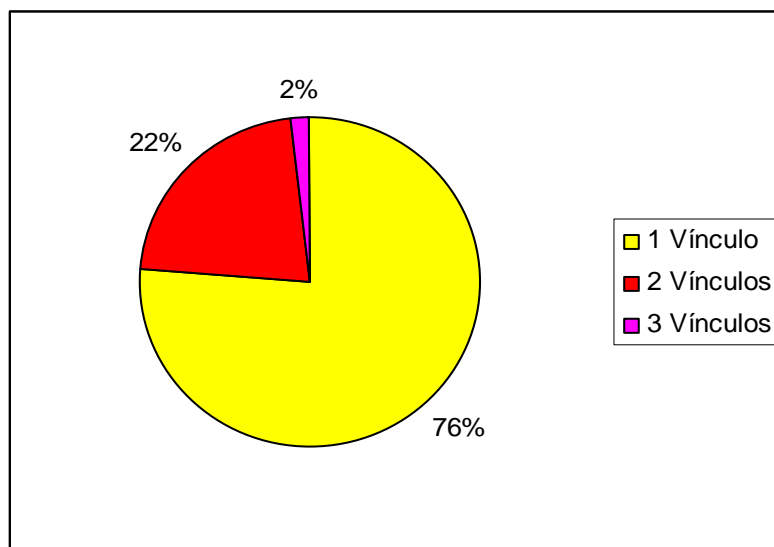
**QUADRO 5 – PARTICIPAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS EM CONSELHOS E OUTRAS ICS.**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

A constatação da sobrecarga de atividades dos assistentes sociais, principalmente daqueles que trabalham nos municípios do interior do estado do ES, leva-nos a outro aspecto relevante. A sobrecarga de trabalho dos assistentes sociais está vinculada diretamente aos impactos das transformações societárias e da reestruturação do Estado, da economia e do trabalho na profissão.

Frente aos relatos contidos nos questionários observamos que as alterações do padrão de produção mundial contemporâneo atingem diretamente os assistentes sociais que atuam como conselheiros. Identificamos que dos 63 assistentes sociais

que responderam ao questionário, 48 assistentes sociais possuem um (1) vínculo empregatício, 14 assistentes sociais possuem dois (2) vínculos e um (1) assistente social relatou possuir três vínculos de trabalho na área do Serviço Social (GRÁFICO 5).



**GRÁFICO 5 – NÚMERO DE VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS DOS ASSISTENTES SOCIAIS**

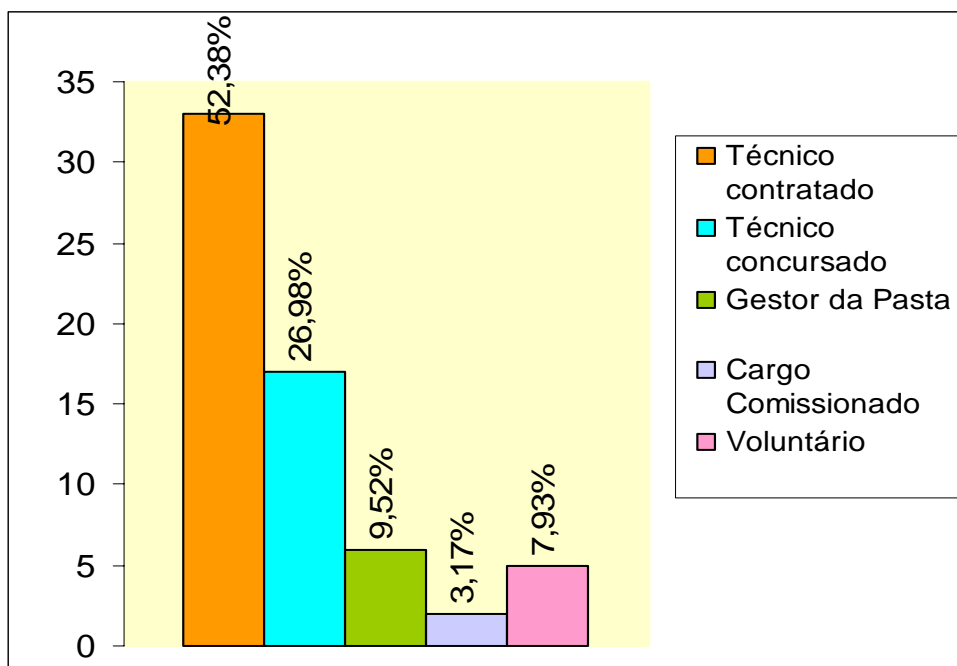
Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos

Estes dados nos levam a apreender na prática o que Freire (2003), Iamamoto (2002), Antunes (1995), Harvey (1995) e Bráz (2004) escrevem sobre a reestruturação produtiva e os reflexos no mercado de trabalho dos assistentes sociais e dos demais trabalhadores. O Serviço Social não se faz imune à acumulação flexível e ao processo de desregulamentação das relações de trabalho. Ele está duplamente inserido neste contexto, pois, ao mesmo tempo em que trabalha com as classes subalternas e trabalhadoras vítimas desta desregulamentação, o assistente social, como trabalhador inserido na divisão sócio-técnica do trabalho, também sofre impactos diretos da polivalência, terceirização, subcontratação, queda dos salários, trabalhos temporários, desemprego etc.

A mais grave consequência da reestruturação produtiva é a desregulamentação das conquistas sociais dos trabalhadores. Com isto, cresce o número de contratos temporários de trabalho e subcontratos. O principal reflexo na profissão refere-se à precarização das relações de trabalho, principalmente, no âmbito do Estado, que

historicamente é seu maior empregador. Esta é uma realidade vivida pelos assistentes sociais que atuam em Conselhos no ES.

Os reflexos da reestruturação no mercado de trabalho dos assistentes sociais conselheiros são verificados quando os mesmos assinalam o vínculo existente entre eles e a entidade/órgão que representam nos Conselhos (GRÁFICO 6).



**GRÁFICO 6 - TIPO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS ASSISTENTES SOCIAIS**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

Conforme podemos visualizar a maioria dos assistentes sociais que atua em Conselhos, isto é, 52,38% possuem com seu empregador, ou com a entidade que representa uma relação de trabalho pautada no contrato temporário. Ainda identificamos a presença de 3,17% dos assistentes sociais com cargos comissionados e 7,93% dos assistentes sociais exercendo trabalho voluntário. Diante destes números, torna-se evidente a precarização das relações de trabalho dos assistentes sociais. Assim, mais de 62% dos assistentes sociais que participam dos Conselhos possuem frágeis relações de trabalho (contratos temporários ou subcontratos) com seu empregador e entidade representada.

Um agravante diante deste contexto foi o relato de uma assistente social do interior que nos informou quanto à existência de um projeto de lei em seu município, que

visa modificar a legislação municipal que trata da composição dos Conselhos. Em suma, este projeto de lei defende a não participação dos profissionais contratados nos Conselhos. Assim, somente poderão compô-los os profissionais concursados e/ou liberais. Diante deste relato, entendemos que impedir os profissionais com estes tipos de vínculos empregatícios de participarem dos espaços públicos é totalmente inconstitucional. E mais, leva-nos a ver até onde a lógica do poder autoritário e a resistência na divisão do poder são capazes de ir.

Segundo os dados coletados, o tipo de vínculo de trabalho mantido com o empregador ou entidade que representa mostra-se como o fator que mais interfere na atuação dos assistentes sociais nos Conselhos. O contrato temporário de trabalho, muitas vezes impede os assistentes sociais de opinarem ou esclarecerem fatos e aspectos importantes para os demais conselheiros. O contrato temporário de trabalho, com suas características, não oferece estabilidade no posto de trabalho. Assim, os assistentes sociais são cooptados a não exercerem a dimensão política do Projeto Ético-Político dentro dos Conselhos, sobrando a eles a dimensão técnica a desenvolver, mesmo assim, com muitas dificuldades, empecilhos e vigilância. Os depoimentos abaixo denunciam esta realidade:

“(...) Os Assistentes Sociais até restringem sua atuação por ser um funcionário, ser empregado. (...) **Limitamos nossa atuação por conta de sermos empregados ou de estarmos correndo algum risco quanto a isto, de estarmos confrontando o poder público**” (Entrevistada 02);

“(...) **Eu já tive problema na minha condição de contratada**, eu tive problema. O secretário me disse: ‘os Assistentes Sociais só trazem problema para o prefeito, vocês são muito autoritárias, só trazem problemas, se metem em tudo’. **Aí eu fiquei assustada**, e fiquei com medo mesmo de atuar. **Como eu era contratada me deu aquele baque. E eu não podia falar porque eu precisava do emprego, então eu tive que me calar**” (Entrevistada 03);

“(...) Falta de autonomia devido ao tipo de contrato de trabalho” (Q. 7 – M1).

A cadeira que os assistentes sociais representam nos Conselhos também aparece como um fator que influencia na sua participação nos Conselhos. Ou seja, de acordo com os relatos dos assistentes sociais, em sua atuação, seja como representante da sociedade civil ou do poder público, eles não podem perder de vista os interesses de quem representam. Vejam o relato abaixo:

“(...) A gente **não pode negar** que nós somos profissionais, **que nós somos empregados, e que de certa forma temos que vestir a camisa da instituição**. Nós estamos representando a instituição” (Entrevistada 02).

Esta tendência fica mais evidente entre os assistentes sociais que representam o poder público (Ver GRÁFICO 7). A participação dos assistentes sociais nos Conselhos quando representam o poder público é mais complexa e permeada de contradições e conflitos, pois ao mesmo tempo em que representam o executivo e são demandados a representar seus interesses, eles possuem um projeto profissional ligado ao atendimento dos interesses das classes subalternas e dos usuários das políticas sociais. Isto fica claro quando se observa que quase sempre os interesses dos usuários são diferentes dos interesses do poder público. Os fragmentos abaixo retirados de entrevistas e das respostas contidas nos questionários parecem culminar para uma questão: como atuar para atender ao mesmo tempo os interesses do poder público e da sociedade civil?

“(...) Eu penso que é um pouco **complicado o papel dos Assistentes Sociais, quando os Assistentes Sociais estão no poder público**, representando o poder público. **O papel dele é até um pouco conflitante**, ao mesmo tempo ele tem que defender, de certa forma e entre aspas o poder público” (Entrevistada 05);

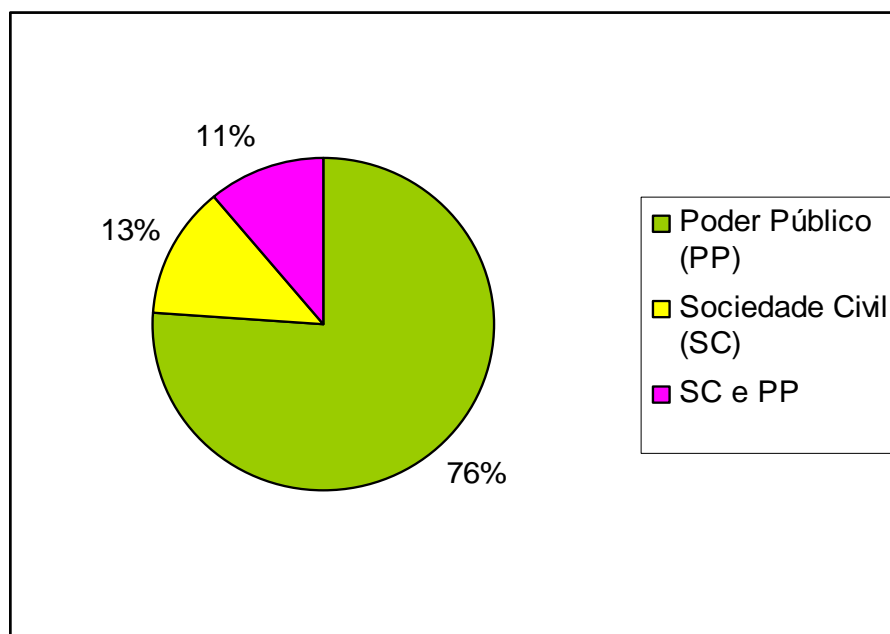
“(...) No meu caso, **eu desenvolvo dois papéis: um enquanto gestora e outra como técnica e coordenadora de um programa**. Eu, estrategicamente, **não posso bater de frente com poder público do município enquanto gestora**, e **enquanto profissional eu sinto necessidade de bater de frente** porque eu questiono algumas coisas que acontecem na organização do trabalho (...). E aí eu **fico nesta berlinda**. Eu **tento fazer pressão de um lado, enquanto trabalhadora de saúde e não posso bater de frente enquanto gestora** porque eu sou uma representante do poder público do município (...)” (Entrevistada 07);

“(...) **Dificuldade em representar o interesse dos usuários por estar vinculada a um órgão da administração municipal**. Essa dificuldade se dá principalmente em **função das condições político-partidárias**” (Q. 1 – M4).

“(...) **Sendo representante do Governo e trabalhando dentro da Secretaria de Ação social, acho complicado falar que ajudo no controle social**” (Q. 5 – 5).

Frente a esta questão, constata-se que a atuação dos assistentes sociais conselheiros situa-se num contexto contraditório e de luta de classes. E esta parece ser uma situação não rara para os assistentes sociais atuantes em Conselhos no

ES, pois de acordo com o GRÁFICO 7, aproximadamente 76% dos assistentes sociais estão inseridos nos Conselhos representando o poder público.



**GRÁFICO 7 – REPRESENTAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

Outra situação que pode ser visualizada no QUADRO 6 (abaixo) é a presença de um mesmo assistente social participando de vários Conselhos com representações diferentes. Ou seja, em um Conselho o assistente social representa o poder público, e noutro, ele representa a sociedade civil. Estes dados ajudam a configurar um quadro ainda mais contraditório e permeado de tensões para os assistentes sociais, trazendo à tona os aspectos que foram mencionados acima quanto aos limites de materialização da dimensão política do Projeto Ético-Político impostos pelo vínculo de trabalho mantido com as instituições que representa.

Nº de Assistentes Sociais	Total de CPD	Nº CPD/PP.	Nº CPD/SC.
3	2	1	1
1	3	3	1
1	4	2	2
1	3	1	2
1*	4	3	1

**QUADRO 6 - REPRESENTAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS.**

\*Assistente Social que trabalha em dois municípios e atua em seus respectivos Conselhos.  
Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

Assim, apreendemos que os assistentes sociais ao realizarem suas práticas deparam-se com uma realidade permeada de contradições e tensões de interesses de classes antagônicas. Neste sentido, trabalham atendendo às demandas do capital/Estado e do trabalho/sociedade civil. Deste modo, vimos com Yamamoto (2004) que é diante deste contexto de contradições de demandas do capital/Estado e do trabalho/sociedade civil, que os assistentes sociais encontram o campo propício para a materialização da dimensão política da prática profissional.

Neste sentido, Netto (1999) afirma que os assistentes sociais pautados no Projeto Ético-Político definem claramente sua dimensão política ligada à defesa dos interesses das classes subalternas. Porém, este autor também nos chama a atenção para os limites inerentes aos projetos profissionais que se colocam em posição de confronto com o projeto societário capitalista hegemônico. Dentre estes limites estão os que atravessam o mercado de trabalho, e no caso do Serviço Social, a relação de assalariamento versus autonomia.

Deste modo, estes limites transformam-se nos maiores obstáculos da atuação dos assistentes sociais no sentido da materialização da dimensão política e dos princípios do Projeto Ético-Político. De outra forma, a relação de assalariamento versus autonomia dos assistentes sociais, principalmente quando seu contratante é o poder público, impõe limites à sua atuação nos Conselhos no sentido de colocar-se na defesa da universalização do acesso aos bens e serviços relativos às políticas sociais, da socialização da participação política para a sociedade civil etc.

Diante da precarização das relações de trabalho via contratos de trabalho temporários ou subcontratos, a relação de assalariamento versus autonomia torna ainda mais agravante a problematização entre as possibilidades da prática dos assistentes sociais conselheiros e a efetivação da dimensão política do Projeto Ético-Político. Isto ocorre porque estes vínculos de trabalho são cada vez mais instáveis e flexíveis, ou seja, com maior facilidade de cancelamento dos contratos estabelecidos.

Assim, cabe ressaltar que a apreensão destes limites na materialização do Projeto Ético-Político na participação dos assistentes sociais nos Conselhos é importante



para que não caiamos nos graves equívocos da profissão, quais sejam o messianismo e o fatalismo. O fatalismo apreende a realidade como se ela já estivesse dada em sua forma definitiva, restando pouco ou nada a ser feito para alterá-la. Esta percepção mostra-se a-histórica e com perfil direcionador para a rotinização e acomodação dos assistentes sociais. Por sua vez, o messianismo apresenta-se o avesso do fatalismo. É uma visão heróica do Serviço Social que reforça a vontade política sem confrontá-la com as possibilidades e limites apreendidos na análise do processo histórico.

De outra forma, apreender os limites postos aos assistentes sociais conselheiros é relevante para que não se construa a idéia de que os assistentes sociais, por si só, possuem as condições para realizarem o processo de transformação social.

Na tentativa de encontrar uma resposta razoável à questão retirada dos depoimentos dos assistentes sociais conselheiros - “como atuar para atender ao mesmo tempo aos interesses do poder público e da sociedade civil?” – compreendemos que tal questão configura-se como o maior desafio da profissão nos nossos dias. Deste modo, Iamamoto e Carvalho (1993) nos possibilitam compreender que, historicamente, a atuação dos assistentes sociais se faz polarizada pelos diferentes interesses de classes componentes da sociedade capitalista. Também nos leva a apreender que os assistentes sociais como trabalhadores em condição de “assalariamento versus autonomia”, podem responder tanto à demanda do capital como do trabalho e só podem fortalecer um ou outro pólo pela mediação de seu oposto. Ou seja, assistentes sociais participam tanto dos mecanismos de dominação e exploração como, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, oferecem respostas às necessidades de sobrevivência das classes subalternas.

Assim, os assistentes sociais pautados no Projeto Ético-Político, assumem o compromisso de desvendar meios para o atendimento dos interesses e das lutas das classes subalternas. Neste momento, o desafio dos assistentes sociais é “[...] desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade, construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos [...]” (IAMAMOTO, 2001, p. 20) a partir das demandas e dos interesses das classes subalternas e usuárias dos

serviços sociais prestados. Não existem receitas prontas para isto. Esta tarefa requer dos assistentes sociais a capacidade de leitura do movimento da realidade, no sentido de detectar as tendências e possibilidades nela presentes passíveis de serem impulsionadas e reforçadas pelo profissional.

A tarefa de decifrar a realidade, de forma crítica e reflexiva, exige dos assistentes sociais uma formação teórico-metodológica, técnico-profissional e ético-política pautada nas lutas e interesses das classes subalternas. Ou seja, as atividades profissionais dos assistentes sociais dependem de uma ampla e reflexiva leitura da realidade e de um acompanhamento crítico dos processos sociais. Elas também exigem que os assistentes sociais mantenham-se em contato permanente com os sujeitos sociais com os quais atuam.

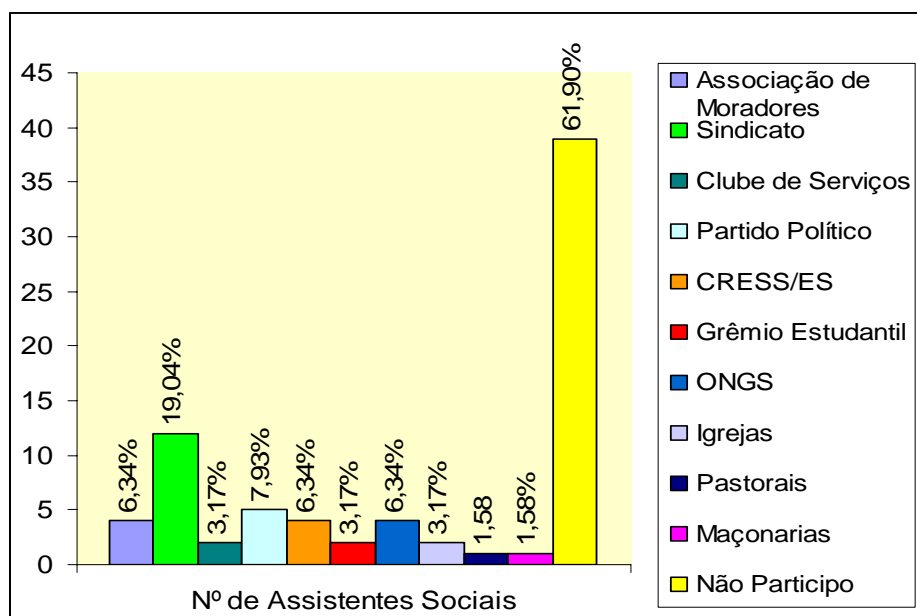
No capítulo 4, quando tratamos do Projeto Ético-Político, ressaltamos que uma das estratégias de fortalecimento deste projeto profissional está no permanente contato com os movimentos sociais e com suas lutas. Entretanto, também vimos que os movimentos sociais e a sociedade civil sofreram uma forte retração, no que se refere às suas organizações e lutas. Hoje, há a predominância do princípio da parceria e da solidariedade entre o poder público e a “sociedade civil” (terceiro setor). Tal sociedade civil e os movimentos sociais transmudam os seus conceitos originados na década de 1980. Eles passaram de um perfil combativo para um perfil “parceirista” e “solidarista”.

Assim, considerando a realidade dos movimentos sociais ao lado da importância da participação dos assistentes sociais em experiências políticas<sup>61</sup> comprometidas com interesses coletivos e democráticos, cabe-nos então apreender como se encontra a relação dos assistentes sociais com os movimentos sociais que ainda lutam em favor dos direitos das classes subalternas. Diante da realidade representada pelos assistentes sociais, os dados não se mostram animadores.

---

<sup>61</sup> As atividades políticas aqui tratadas referem-se àquelas que possuem os conceitos da grande política de Gramsci. Ou seja, atividades políticas que sejam capazes de elaborar a estrutura em superestrutura na consciência dos homens, ou seja, possuem forças e estratégias voltadas para a passagem da esfera da necessidade à liberdade, expressando o salto entre o determinismo econômico e a liberdade política (COUTINHO, 2003).

As experiências de participação dos assistentes sociais conselheiros em movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos e demais atividades políticas mostram-se bastante pequenas. O GRÁFICO 8 a seguir possibilita esta apreensão. Ele aponta que um contingente de 61,9% dos assistentes sociais não participam de nenhuma atividade política ou movimento social. Enquanto 38,09% dos assistentes sociais participam de uma ou mais atividades políticas e/ou movimentos sociais (GRÁFICO 8).



**GRÁFICO 8 - PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADE POLÍTICA E/OU MOVIMENTOS SOCIAIS.**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

Um aspecto que precisa ser ressaltado é que dos vinte e quatro (24) assistentes sociais (o que equivale aos 38,09% acima citados), oito (8) deles participam de uma ou mais atividade política e/ou movimento social. Assim, seis (6) assistentes sociais participam de duas (2) atividades, um (1) assistente social participa de quatro (4) movimentos, e um (1) assistente social participa de seis (6) das atividades políticas referidas no gráfico acima.

Os assistentes sociais por muito tempo executavam suas práticas esvaziadas de realidade política e social, distanciadas das demandas das classes trabalhadoras. Este perfil de profissional é formado, em parte, pela influência europeia no Serviço Social com a baixa cultura de organização da categoria e à operação de seus

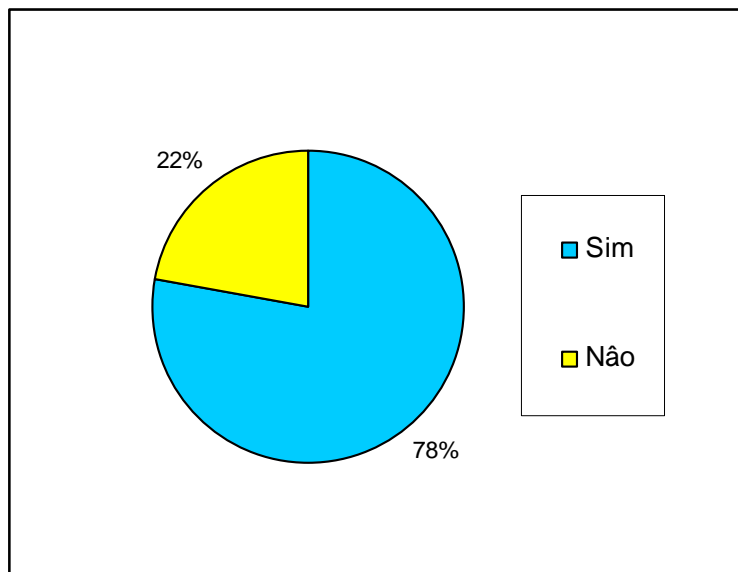
contratantes que se constituía como freios ao desenvolvimento de sua prática como força de caráter político, democrático e popular (MARTINELLI, 2005).

Assim, a baixa participação dos assistentes sociais conselheiros em atividades políticas, além dos reflexos da perspectiva conservadora da profissão, tem se justificado, predominantemente, pela reduzida cultura de participação da sociedade civil como um todo e da forte política autoritária e clientelista. Os assistentes sociais, assim como os demais conselheiros, não são imunes aos traços históricos da política nacional, entre eles o conservadorismo político e a exclusão das massas dos momentos decisórios.

Outro aspecto que justifica esta baixa participação é o desestímulo promovido pelo neoliberalismo no que se refere aos espaços públicos e aos movimentos sociais. Os governos neoliberais trataram de implantar novos conceitos e ideologias junto aos movimentos das classes subalternas, ao ponto de retrain suas lutas ao campo do consenso e da parceria. Neste sentido, os movimentos sociais que não comungam dos ideais da solidariedade, da parceria e do consenso, são tratados, muitas das vezes, como grupos de vandalistas e desordeiros. Os poucos movimentos sociais que ainda apresentam uma postura de combate e de transformação da ordem societária são tratados como questão de polícia.

Outra justificativa para a baixa participação dos assistentes sociais conselheiros em atividades políticas para além dos Conselhos, nos nossos dias, é a sobrecarga de trabalho dos assistentes sociais, principalmente no interior do estado. Os assistentes desta pesquisa expressam que são tantas as atribuições a eles delegadas que falta tempo para o envolvimento em atividades políticas como os movimentos sociais.

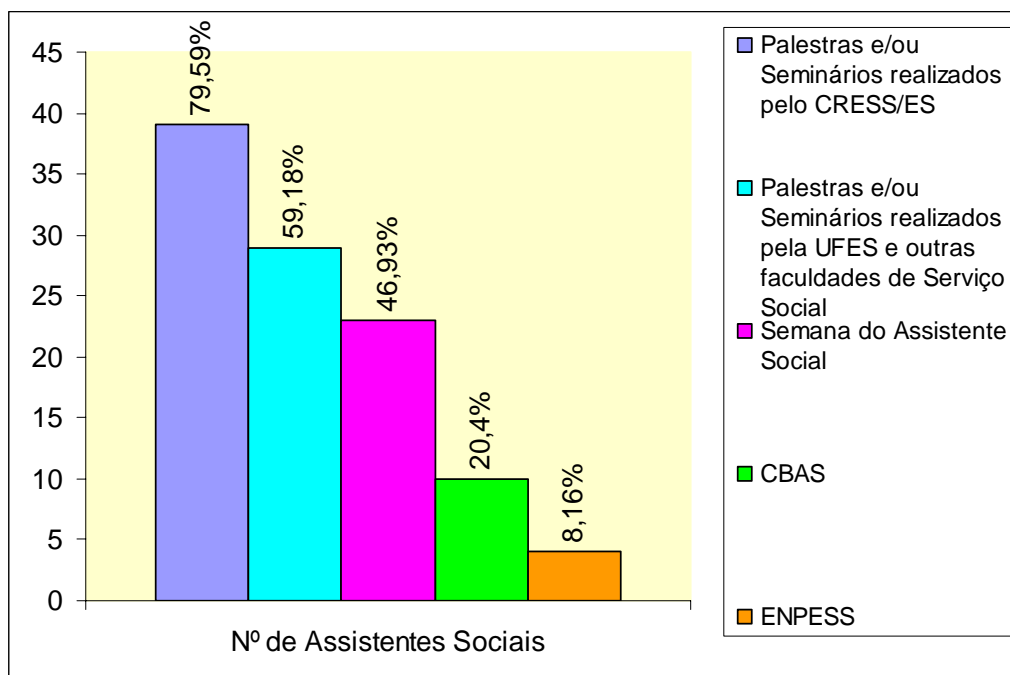
O quadro modifica-se um pouco no que se refere à participação nos eventos políticos e acadêmicos realizados pela categoria e/ou pelas Universidades e faculdades. O número de não participantes diminuiu, porém ainda é expressivo. O GRÁFICO 9 mostra que 77,77% dos assistentes sociais participam dos eventos da categoria, contra 22,22% dos assistentes sociais que afirmaram não participar.



**GRÁFICO 9 - PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS POLÍTICOS OU ACADÊMICOS DA CATEGORIA.**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

O GRÁFICO 10 (abaixo) mostra a relação dos eventos que os assistentes sociais mais participam. Entre eles, os eventos que contam com maior participação dos assistentes sociais são os promovidos pelos CRESS/ES 17ª Região, bem como as palestras e eventos realizados pelas Universidades e Faculdades de Serviço Social. Contrariamente ao número de participação nestes eventos, poucos assistentes sociais declararam participar de momentos como o CBAS e ENPESS (Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social). Uma justificativa para este quadro é o número reduzido de assistentes sociais que se propõe a estudar e sistematizar sua prática por meio de pesquisas e investigações.



**GRÁFICO 10 - PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS DA CATEGORIA**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

Em suma, aprende-se que a categoria profissional, como classe trabalhadora, não se faz imune aos traços conservadores da política nacional nem imune às transformações societárias dos últimos tempos. Como afirmamos linhas atrás, a baixa participação dos assistentes sociais tanto nas atividades políticas quanto nas atividades acadêmicas voltadas para o Serviço Social justifica-se pela cultura brasileira autoritária e clientelista, bem como pelo desestímulo provocado pelas diretrizes neoliberais frente à esfera pública, aos espaços públicos e à política, de um modo geral. Os depoimentos abaixo expressam a influência da baixa cultura de participação e do conservadorismo político na sua atuação cotidiana:

“(...) A dificuldade de atuação é pela **falta de cultura participativa**” (Q. 2 - M1);

“(...) Influência do **clientelismo político** atrapalha a atuação do Assistente Social” (Q.11 – M1);

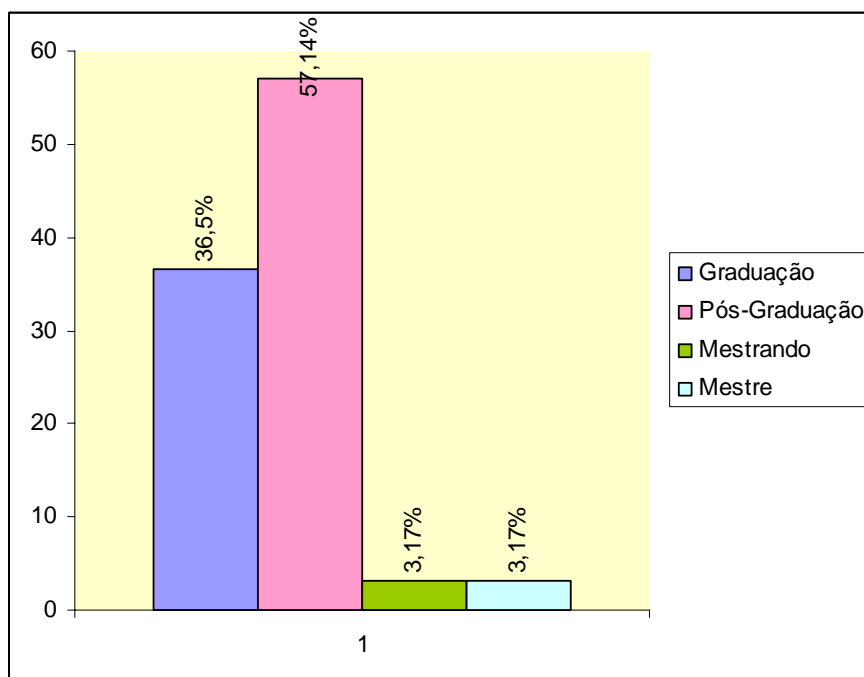
“(...) A presença de um **individualismo exacerbado** dificulta a participação dos assistentes sociais em atividades políticas” (Q. 2 - M1);

Ressaltamos, anteriormente, que o fortalecimento do Projeto Ético-Político depende do acompanhamento ativo dos processos sociais e da competência para a leitura crítica da realidade pelos assistentes sociais. Este processo somente se realiza

quando acompanhado por uma permanente formação teórico-metodológica, técnico-profissional e ético-política vinculada à luta dos interesses das classes subalternas.

Desta maneira, os assistentes sociais conselheiros que desejam realizar nos Conselhos a agenda de compromissos postos no Projeto Ético-Político, devem pôr em prática o compromisso com a formação profissional permanente, ou seja, com o constante aprimoramento intelectual. Neste sentido, a formação profissional dos assistentes sociais tem início na graduação de Serviço Social, mas não termina nela. De acordo com Iamamoto (2001) a formação profissional é contínua e faz parte do constante aprimoramento intelectual dos assistentes sociais.

Frente a esta assertiva, buscamos apreender junto aos assistentes sociais conselheiros, informações concernentes ao compromisso com a sua formação profissional permanente. Diante dos dados, constatamos a presença do interesse pela educação continuada, ou seja, pela contínua formação profissional. Deste modo, 36 assistentes sociais ou 57,14% dos assistentes sociais que atuam nos Conselhos Municipais do ES são pós-graduados (GRÁFICO 10).



**GRÁFICO 11 – ATUAL FORMAÇÃO DOS ASSISTENTENS SOCIAIS**

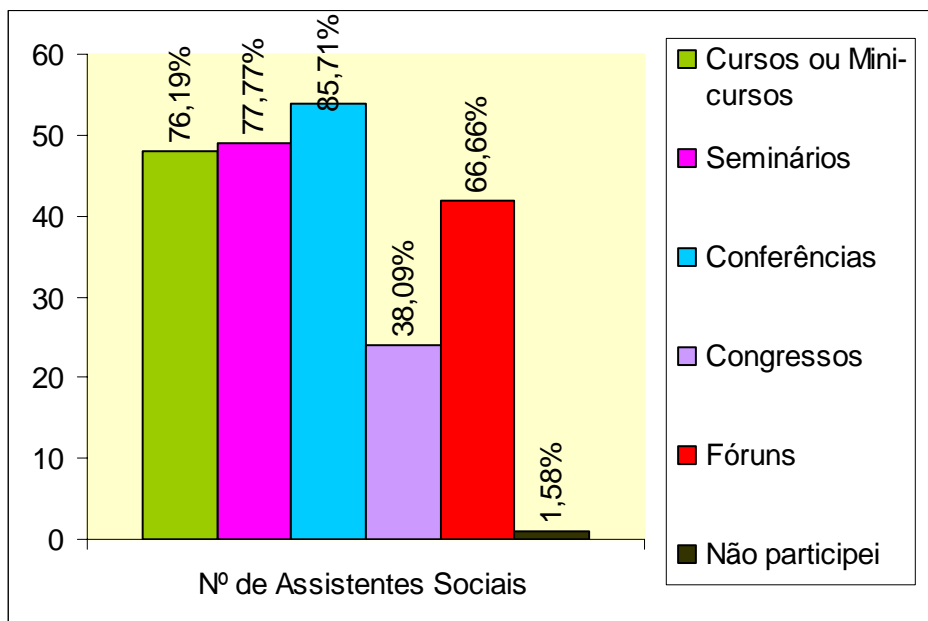
Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

Dos 36 dos assistentes sociais pós-graduados, (2) dois deles têm especialização em (3) três áreas e, (1) um deles apresentou ter especialização em (2) duas áreas de conhecimento das políticas sociais. As áreas de conhecimento em que as assistentes sociais se especializaram foram: Saúde Pública e Saúde Coletiva, Família, Política Social, Serviço Social, Educação em Saúde, Gestão de Pessoas, Metodologia do Serviço Social e planejamento, projetos sociais, Criança e Adolescente, Gerontologia Social, Gestão Estratégica para Organizações do 3º Setor, Serviço Social do Trabalho, Planejamento, Gerência e Avaliação de Projetos Sociais, Saúde da Família, Interdisciplinaridade em Saúde.

Compreendemos que a busca constante por capacitação política e técnica dos assistentes sociais é uma variante importante para garantir a efetividade do controle social “democrático” e da participação política, bem como do fortalecimento do Projeto Ético-Político e de seus princípios. A capacitação permanente é um meio de estar sempre atualizado quanto às informações, avaliações e diagnósticos referentes às políticas sociais.

Neste sentido, os assistentes sociais conselheiros parecem estar atentos para isto, pelo menos em sua maioria. Eles relataram que, nos dois últimos anos (2004-2006), participaram de inúmeras atividades de capacitação, principalmente no campo das políticas sociais. Estas capacitações abrangem capacitações de conselheiros, capacitações para implantação do SUAS/CRAS, capacitações na área da Pessoa Idosa, do Estatuto da Criança e Adolescente, 3º Setor, Política Nacional da Assistência Social (PNAS), Normas Operacionais Básicas da Assistência Social (NOB), Conferências Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social e da Saúde etc. O GRÁFICO 12 expressa o que relatamos:





**GRÁFICO 12 - PARTICIPAÇÃO EM CAPACITAÇÃO NA ÁREA DAS POLÍTICAS SOCIAIS.**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

Estes últimos dados nos mostram uma importante realidade que é a progressão do campo de estudo dos assistentes sociais no deciframento das políticas sociais e públicas no âmbito das quais atuam. Isto, de fato, tem se conduzido para uma crescente politização da ação profissional no sentido de apreensão das relações do Serviço Social com o poder de Estado, seu maior contratante, para implementar as políticas sociais. Este crescimento nos estudos dos assistentes sociais no campo das políticas sociais também tem colaborado na elaboração de estratégias de formulação e execução das políticas sociais.

Quanto a isto, Iamamoto (2001) nos chama a atenção para o fato de que a ênfase predominante no estudo das políticas sociais não pode realizar-se desvinculada de um contexto maior. Esta autora observa que, em muitos casos, ocorre uma concentração da atenção no tipo de ações tomadas pelo Estado para o enfrentamento do fenômeno da pobreza, deixando em plano secundário a devida preocupação com as causas deste fenômeno. Segundo Iamamoto (2001), estes estudos precisam alcançar o desvelamento das dificuldades e dos obstáculos para a execução das políticas sociais até chegar às causas da questão social e a proposições de enfrentamento destas causas. Para isto, mais uma vez, ressalta-se que os assistentes sociais precisam refinar sua capacidade de leitura crítica da

realidade social, bem como refinar sua prática profissional no sentido de desocultar o modo de produção e exploração capitalista como a causa primeira da questão social. Os assistentes sociais precisam articular o estudo das políticas sociais à totalidade social.

Diante do descrito um aspecto que nos preocupa é a presença de muitos assistentes sociais que não conseguem diferenciar as capacitações no âmbito das políticas sociais das capacitações e estudos da profissão e da dimensão política da prática profissional. Isto é visível quando os profissionais relatam que, nos dois últimos anos, participaram de atividades de capacitação na área do Serviço Social. As capacitações que participaram abrangem as políticas, os programas e projetos sociais, como: as políticas de criança e adolescente, assistência social, pessoa com deficiência, família, saúde. Ainda, participaram de capacitações para implantação do SUAS/CRAS e revisão do Benefício de Prestação continuada (BPC). Poucos foram os profissionais que relataram ter participado de eventos como o Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS) e o Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS). Menos ainda, foram os assistentes sociais que relataram realizar estudos da prática profissional junto às políticas sociais. Isso nos leva a concluir que os assistentes sociais, em sua maioria, analisam as políticas sociais, mas não a relação da profissão com as mesmas.

O que se observa é que os assistentes sociais estão mais preocupados em estudar as políticas sociais, a sua base de sustentação funcional-ocupacional, e com isto deixam para um plano secundário o estudo da própria profissão, da dimensão política da prática profissional. De outro modo, a preocupação dos assistentes sociais está mais voltada para investigar o modo de organização das iniciativas governamentais para o enfrentamento da questão social, do que para compreender o lugar que a profissão ocupa numa sociedade desigual como a nossa.

Acreditamos que uma hipótese que justifica a predominância da preocupação dos assistentes sociais pelo estudo das políticas sociais sem fazer a articulação com a prática profissional, refere-se às deficiências da graduação. De acordo com os relatos dos assistentes sociais pesquisados apesar do avanço das Diretrizes Curriculares de 1996, da Lei de Regulamentação Nº 8662/93, do Novo Código de

Ética de 1993, entre outras legislações, observa-se a presença de um estudo superficial ou mesmo a ausência de estudos acerca das legislações sociais, da temática dos conselhos, controle social, esfera pública, espaços públicos, fundos públicos, participação, orçamentos participativos, movimentos sociais etc.

A ausência de estudos aprofundados acerca destas temáticas nos Conselhos foi um dos aspectos levantados num grupo de debate que ocorreu no X ENPESS realizado em dezembro de 2006. Professores e alunos de graduação e pós-graduação reforçaram a afirmação de que os alunos estão se formando sem conhecimentos essenciais para a sua prática, principalmente, daqueles que se referem às temáticas supracitadas<sup>62</sup>. Deste modo, frente à deficiência do estudo dessas temáticas na graduação, os assistentes sociais buscam nas pós-graduações e demais especializações e capacitações a apreensão das mesmas.

Em suma, as Diretrizes Curriculares de 1996 apresentam um conjunto de conhecimentos indissociáveis que aparecem sob a forma de núcleos de fundamentação (IAMAMOTO, 2001). Os núcleos temáticos que formam o conjunto de conhecimentos presentes nas diretrizes curriculares de 1996 são: o núcleo de fundamentação teórico-metodológico da vida social, que indica ser necessário ao profissional o domínio de um conjunto de fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos para conhecer e decifrar a realidade e o ser social. Este núcleo compreende elementos que abrangem desde a análise da emergência e desenvolvimento da sociedade moderna, até a compreensão teórico-sistemática do Estado, da política, das classes sociais etc.

O segundo núcleo é o de fundamentação da formação sócio-histórica da sociedade brasileira. Ele abrange o estudo das relações Estado e sociedade civil, os projetos políticos, as políticas sociais etc, no sentido de apreender a produção e a reprodução da questão social; e, por fim, o terceiro núcleo é o de fundamentação do trabalho profissional que compreende os elementos constitutivos do Serviço Social como uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho. Neste núcleo apreende-se desde a trajetória histórica, teórica, metodológica e técnica da

---

<sup>62</sup> ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. X, UFPE. Recife/PE. Dez, 2006.

profissão, até os seus componentes éticos, a pesquisa, o planejamento, o estágio etc (IAMAMOTO, 2001).

Em suma, as matérias desenvolvidas na formação acadêmico-profissional perpassam pela sociologia, ciência política, econômica política, psicologia, filosofia, antropologia, direito, formação sócio-histórica do Brasil, política social, acumulação capitalista e desigualdades sociais, fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social, processo de trabalho no Serviço Social, pesquisa, ética profissional, estágio supervisionado, trabalho de conclusão de curso (TCC) entre as demais disciplinas optativas e atividades integradoras do currículo (IAMAMOTO, 2001)

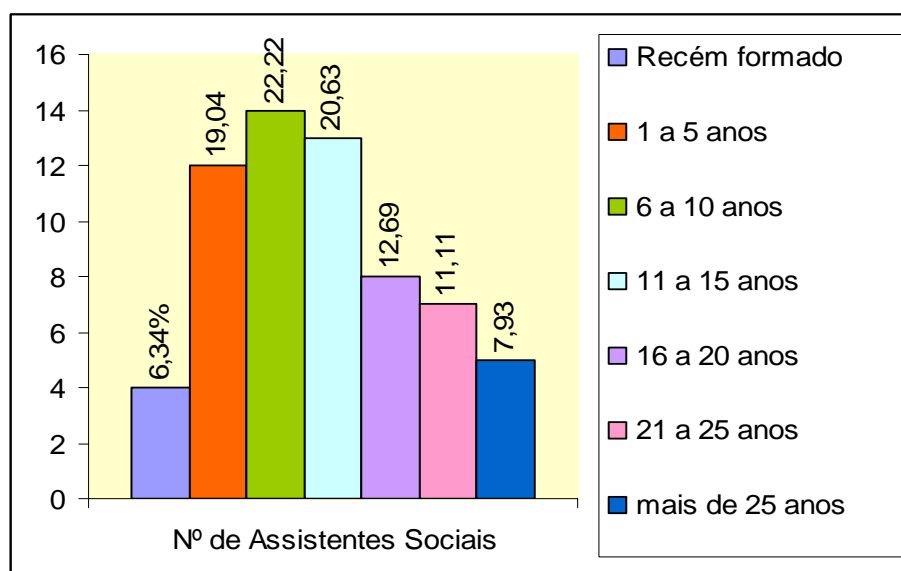
Observando estes núcleos e a gama de disciplinas pode-se afirmar que as diretrizes curriculares de 1996 estão pautadas nos princípios e valores do Projeto Ético-Político Profissional, pois assegura a flexibilização e a pluralidade no ensino do Serviço Social.

Desta forma, observa-se que no primeiro momento da formação profissional existem falhas que necessitam de reparos urgentes. De acordo com lamamoto (2001) a fase acadêmica é o momento em que se garante ao estudante a permanente construção de conteúdos (teóricos, éticos, políticos, culturais) no sentido de auxiliar a intervenção profissional nos processos sociais. Assim, entendemos também que é na graduação que se inicia o processo de desvendamento dos campos de intervenção profissional. A nosso ver, na atualidade da política nacional, desvendar os campos de atuação profissional requer os olhos voltados para o processo de municipalização e descentralização político-administrativo aberto após a CFB de 1988. Assim, temáticas como as legislações sociais, conselhos, controle social, fundos públicos, participação, orçamentos participativos, movimentos sociais entre outros compreendem o arcabouço das disciplinas e conteúdos programáticos.

Entretanto, observa-se que apenas 19,04% dos assistentes sociais conselheiros formaram-se entre 1 a 5 anos atrás. Ou seja, somente 19,04% dos assistentes sociais formaram-se com bases nas Diretrizes de 1996. A queixa da ausência ou do

estudo superficial das políticas sociais e demais temáticas foi apresentada por 89,07% dos assistentes sociais que participaram da segunda fase da pesquisa.

De acordo com os dados presentes no GRÁFICO 13, identificamos que pelo menos 74,5% dos assistentes sociais formaram-se a partir da década de 1980, que configura um contexto marcado por movimentos internos e externos à profissão. Assim, verifica-se que 12,69% dos assistentes sociais graduaram-se há pelo menos 16-20 anos atrás, o que nos remete à década de 1980. O gráfico também permite a leitura de que 20,63% dos assistentes sociais graduaram-se há 11-15 anos, ou seja, nos princípios dos anos 1990 e que 22,22% dos assistentes sociais formaram-se há 6-10 anos. Veja o GRÁFICO 12.



**GRÁFICO 13 – TEMPO DE GRADUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

A década de 1980/1990 é marcada, como afirmamos acima, por um duplo cenário para o Serviço Social. De um lado, assistia-se à profissão inserida num movimento de questionamentos quanto às práticas conservadoras e na busca por uma alternativa ao Serviço Social Tradicional que estivesse ligada aos interesses e lutas das classes subalternas. Ou seja, num momento de ebulição da crítica ao conservadorismo da profissão, de ensejo da participação política, dos debates acerca da construção de um novo projeto profissional, do desvendamento da dimensão política da profissão e das produções teóricas que marcaram a segunda metade da década de 1980.

A partir da década de 1980 amplos segmentos de assistentes sociais organizaram-se em movimentos sindicais da categoria e colocaram-se na luta pela “renovação do Serviço Social brasileiro”, ao mesmo tempo em que se apresentavam ao lado dos demais movimentos sociais na luta pela redemocratização do Estado. Diante deste cenário, as mudanças ensejadas pela categoria resultaram, na construção dos parâmetros do Projeto Ético-Político, na elaboração Código de Ética de 1986 e na busca pela formação profissional e de novas Diretrizes Curriculares. Neste contexto, também aconteciam os CBAS, espaços de debate e discussão da categoria, sendo o III CBAS de 1979, um grande marco na história da profissão. Os CRAS - Conselhos Regionais de Assistentes Sociais - e o CFAS também estavam se organizando em todo o Brasil.

De outro lado, e no âmbito externo ao Serviço Social, isto é, no plano político e social brasileiro, o cenário estava marcado por um processo de crise da ditadura e abertura política, que possibilitou a emergência de inúmeros atores sociais e políticos. A década de 1980 também foi marcada pela elaboração e promulgação da CFB de 1988, a conquista da universalização das políticas sociais e da garantia da participação popular no âmbito das políticas sociais e públicas.

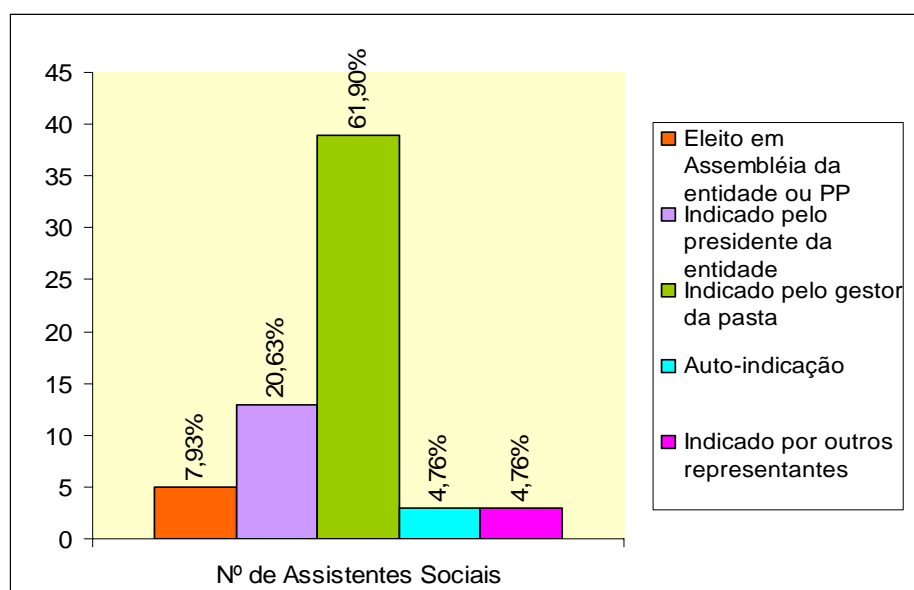
A formação dos assistentes sociais compreendia este cenário de avanços políticos tanto internos quanto externos à profissão. Entretanto, os relatos dos assistentes sociais conselheiros deixam pistas que evidenciam que no âmbito da formação profissional e acadêmica, os temas referentes à participação, políticas sociais, espaços públicos, entre outros, não permeavam o processo de ensino/aprendizagem. Deste modo, as ausências e a superficialidade do ensino que dizem respeito às temáticas referentes às políticas sociais denunciadas pelos 19,04% dos assistentes sociais que se formaram entre 1-5 anos advém de uma deficiência do processo ensino/aprendizagem desde a década de 1980, ou ainda antes.

Até o momento, apresentamos as inúmeras contradições e tensões inerentes à participação dos assistentes sociais conselheiros no sentido da realização do controle social “democrático” e do cumprimento dos compromissos assumidos no Projeto Ético-Político. Entre eles, citamos os reflexos da reestruturação produtiva no

mercado de trabalho dos assistentes sociais, a sobrecarga de trabalho e de atividades demandadas aos profissionais, a participação como conselheiros em vários Conselhos e demais ICS, a resistência à sua participação nos Conselhos, por parte do poder executivo, em alguns municípios etc.

Estas contradições e tensões tornam-se alguns dos fatores que obstaculizam a prática dos assistentes sociais compromissados com os interesses das classes subalternas e com os princípios da socialização da política, da universalização das políticas sociais etc. Entretanto, outros fatores foram citados pelos assistentes sociais conselheiros como impeditivos para a efetivação dos compromissos postos da agenda do Projeto Ético-Político nos Conselhos.

Um fator que se mostrou como limitador da participação dos assistentes sociais nos Conselhos foi a forma de indicação. Observamos que 61,9% dos assistentes sociais foram indicados pelo poder executivo e, 20,6% foram indicados pelo presidente da entidade da sociedade civil. Assim, no terceiro capítulo quando tratávamos dos fatores que interferem na efetivação dos Conselhos e do controle social “democrático” ressaltamos que a forma de indicação era um forte obstáculo, principalmente, quando ela vinha com caráter de imposição. Agora podemos afirmar que esta é uma situação também vivida pelos assistentes sociais. O GRÁFICO 14 mostra os números.



**GRÁFICO 14 - FORMA DE INDICAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS**

Fonte: Questionário Perfil dos assistentes sociais atuantes em Conselhos.

Conforme o GRÁFICO 14 mais de 80% dos assistentes sociais conselheiros foram indicados pelos gestores ou presidentes das entidades. Deste modo, a indicação não está ocorrendo pela via da discussão democrática. Anteriormente, vimos que na dinâmica dos Conselhos no ES a indicação, de forma predominante, se realizada no sentido de atender aos interesses particulares, individuais, pessoais da entidade ou de quem o indicou. Ou seja, está contrariando as normas do mandato de conselheiro como agente público.

Outro aspecto que vem impedindo a participação e intervenção política dos assistentes sociais foi o caráter exclusivamente feminino da profissão. Dos 63 assistentes sociais que retornaram o questionário, 100% declaram ser do sexo feminino. O recorte de gênero é um dos selos de identidade da profissão. A categoria profissional é predominantemente feminina. Assim, Iamamoto (2001) expressa que o conjunto da categoria profissional absorve a imagem social imposta à mulher como gênero fraco. Como se não bastasse, também absorve as discriminações no mercado de trabalho e as discriminações de raça, classe social e etnia presentes, historicamente, na nossa cultura.

Estes estereótipos socialmente construídos perpassam a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos. O relato de um assistente social evidencia os obstáculos postos à participação dos profissionais por seu recorte de gênero:

“(...) Por ser uma **profissão predominantemente feminina**, a atuação das assistentes sociais **sofre diversos tipos de preconceitos** (...). E isto de alguma forma **interfere na sua atuação**. As assistentes sociais são chamadas de autoritárias e de profissionais que só sabem incomodar e se meter em tudo. E mais, de que não sabem fazer política” (Entrevistada 11).

As inúmeras contradições e tensões que perpassam a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos tornam-se verdadeiros obstáculos para a realização da agenda de compromissos postos no Projeto Ético-Político que estão vinculados à defesa da ampliação/universalização das políticas sociais, ao apoio e à participação junto aos movimentos sociais em prol da construção de uma sociedade pautada na justiça social e na socialização da política e da economia. Noutras palavras, estas



contradições e tensões são obstáculos que impedem os assistentes sociais de atuarem no sentido do controle social “democrático”.

Este trabalho buscou analisar estas contradições e tensões no processo de atuação dos assistentes sociais conselheiros no exercício do controle social “democrático”, bem como analisar os impactos das transformações societárias na intervenção dos assistentes sociais nestes espaços e problematizar a relação entre o Projeto Ético-Político e a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos.

Neste sentido, investimos num longo trabalho teórico e num amplo estudo de campo junto aos assistentes sociais conselheiros em todo o estado do Espírito Santo. Após este processo foi possível apreender a realidade concreta dos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do estado do Espírito Santo. Estes estudos teóricos e empíricos foram relevantes para que pudéssemos alcançar o objetivo proposto. Diante destes estudos, alguns atores, entre eles Vasconcelos<sup>63</sup> (2002; 2003), afirma que apesar da maioria dos assistentes sociais apresentarem uma postura favorável aos usuários de seus serviços, eles não têm tido condições objetivas de captar as possibilidades de ação contidas na realidade em que atuam. Ou seja, segundo esta autora, os assistentes sociais não possuem leitura crítica da realidade, porque não estão se apropriando do referencial teórico necessário, com a qualidade suficiente para uma análise teórico-crítica da sociedade na sua historicidade.

Segundo Vasconcelos (2002; 2003), esta não-apropriação dos assistentes sociais do referencial crítico e reflexivo da realidade impossibilita que os assistentes sociais projetem a realização de uma prática profissional que rompa com as práticas conservadoras. Esta autora destaca um aspecto relevante da prática profissional que é a presença do conservadorismo no seio profissional.

Quando nos deparamos com a realidade apresentada neste capítulo, observamos que um dos obstáculos para a participação dos assistentes sociais nos Conselhos foi a presença do conservadorismo profissional. Entretanto, diferente da realidade

---

<sup>63</sup> Esta autora realiza um estudo acerca da prática profissional dos assistentes sociais na área da saúde. Mais Cf: VASCONCELOS, A. M. Serviço Social e práticas democráticas. In: BRAVO, M. I. S. PEREIRA, P. A. P (Orgs). **Política Social e Democracia**. 2. Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. \_\_\_\_\_. **A prática do Serviço Social: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

apresentada por Vasconcelos (2002; 2003), os assistentes sociais conselheiros no ES, em sua maioria, além de apresentarem uma postura política favorável aos usuários, às classes subalternas, à defesa do controle social “democrático”, também apresentaram a capacidade de leitura crítica e reflexiva da realidade. Os dados referentes aos Conselhos no terceiro capítulo e os dados apresentados neste quinto capítulo mostram que os assistentes sociais conselheiros, em sua maioria, estão se apropriando do referencial teórico do Projeto Ético-Político para uma análise crítica e reflexiva da sociedade em sua historicidade.

Os assistentes sociais, em sua maioria, apresentaram-se com capacidade de leitura da realidade, desvendando as contradições e tensões inerentes à dinâmica dos Conselhos, bem como àquelas inerentes à sua prática nestas instâncias. De um modo geral, os assistentes sociais evidenciaram possuir condições de realizar nos Conselhos uma gama de compromissos assumidos na agenda do Projeto Ético-Político. Assim, entende-se que a defesa do controle social “democrático”, a universalização e ampliação das políticas sociais, bem como a socialização da política e a defesa da justiça social e da cidadania são alguns destes compromissos.

O que queremos destacar é que as dificuldades encontradas pelos assistentes sociais para a realização de sua atuação pautada na defesa do controle social “democrático”, não se deve, inteiramente, ao fato da ausência de leitura crítica da sociedade ou da presença do conservadorismo profissional. Contrário à afirmação desta ausência, verificamos que os assistentes sociais conselheiros demonstraram ter capacidade de leitura crítica da realidade e apropriação de referencial teórico-crítico da sociedade capitalista.

Assim, durante a apresentação dos dados observamos que as contradições e tensões inerentes à prática dos assistentes sociais nos Conselhos são os verdadeiros obstáculos à sua participação no sentido da realização do controle social “democrático” e o cumprimento da agenda de compromissos do Projeto Ético-Político. As dificuldades encontradas pelos assistentes sociais conselheiros, no ES, para a realização do controle social “democrático” e para o cumprimento da agenda de compromissos do Projeto Ético-Político têm suas origens, entre outras, nos

limites deste projeto profissional, quais sejam: as relações de trabalho e a relação de assalariamento x autonomia.

Desta forma, apontamos muitos outros fatores que interferem na participação dos assistentes sociais nos Conselhos. Contudo, ao observarmos tais obstáculos identificamos que os maiores obstáculos estão em torno desta relação de assalariamento versus autonomia. Os assistentes sociais, como os demais conselheiros, vivenciam o cotidiano dos Conselhos retratado no terceiro capítulo. Os problemas enfrentados pelos demais conselheiros são os mesmos enfrentados pelos assistentes sociais. Contudo, os assistentes sociais também vivem nestes espaços as contradições de serem trabalhadores assalariados e remunerados pelo Estado/Capital ao mesmo tempo em que, hegemonicamente, apresentam um projeto profissional coletivo que se coloca em posição de confronto com a sociedade capitalista.

Em sua maioria, os assistentes sociais conselheiros apresentam uma postura de defesa da ampliação e universalização das políticas sociais, do controle social “democrático” etc. Estes profissionais também apresentam uma leitura crítica e reflexiva da realidade, assim como projetam e desenvolvem inúmeras ações no sentido de contribuir com a dinâmica dos Conselhos. Entretanto, como trabalhadores inseridos na divisão social e técnica do trabalho, não possuem todos os meios para realizar seu trabalho. Ou seja, dependem de seu empregador para fornecê-los.

Assim, o que constatamos é que, muitas vezes, a participação dos assistentes sociais, no sentido de realização do controle social “democrático” e do cumprimento da agenda de compromissos assumidos no Projeto Ético-Político, ocorre até o momento em que se esbarra nas suas relações de trabalho e assalariamento.

Diante destas últimas afirmações, observamos que os assistentes sociais conselheiros, não se fazem isentos da relação de assalariamento versus autonomia nos Conselhos. Ao contrário, ela se torna o maior obstáculo para que os assistentes sociais direcionem suas ações no sentido de realização do controle social “democrático” e do cumprimento da agenda de compromissos assumidos no Projeto Ético-Político. Assim, por mais que os assistentes sociais conselheiros apresentem-

se em defesa do Projeto Ético-Político e do controle social “democrático”, suas ações vão até aonde os limites deste projeto profissional permitir numa sociedade capitalista.

Diante da precarização das relações de trabalho, os assistentes sociais não ficaram imunes a estas transformações. As relações de trabalho dos assistentes sociais também passaram a serem ultrapassadas pelos contratos temporários, subcontratos, terceirização, polivalência, perdas de conquistas sociais e trabalhistas etc. Perante esta precarização é de se deduzir que aqueles limites do Projeto Ético-Político numa sociedade capitalista (condições e relações de trabalho) agudizaram-se de forma a provocar uma tensão ainda maior na relação de assalariamento versus autonomia dos assistentes sociais.

Esta agudização e tensão ainda maior na relação de assalariamento versus autonomia pôde ser visualizada na participação dos assistentes sociais nos Conselhos. A instabilidade do contrato de trabalho mostrou-se como um dos maiores empecilhos para atuação dos assistentes sociais conselheiros.

No capítulo 3, concluímos que os Conselhos, só minimamente, estão conseguindo efetivar o controle social “democrático” das políticas sociais, bem como contribuir na formulação e ampliação das políticas sociais. Entretanto, diante de todos os obstáculos à realização de sua dinâmica, existe um consenso dos setores progressistas de que estas experiências devem permanecer. A estratégia é a aposta no seu fortalecimento e politização, buscando nas experiências bem sucedidas os caminhos para que isto ocorra.

Da mesma forma, apesar dos obstáculos postos à prática dos assistentes sociais conselheiros, identificamos inúmeras ações destes profissionais no sentido de contribuir para o controle social “democrático”. Apresentaremos a partir de agora algumas destas ações.

Atualmente e normalmente, a inserção dos assistentes sociais nos Conselhos assume quatro principais formas, quais sejam: conselheiro, quando representa uma entidade da sociedade civil ou órgão do poder público; secretário executivo que se

trata de um profissional que fornece apoio técnico e administrativo aos Conselhos; assessores/capacitadores, que desenvolvem ações de capacitação técnica e política junto aos conselheiros; e observadores/pesquisadores.

Neste trabalho, focamos a inserção dos assistentes sociais nos Conselhos, exercendo o cargo público de conselheiros. Entretanto, a realidade apresentada até agora, aponta que no ES os assistentes sociais que atuam nos Conselhos acumulam diferentes papéis. Assim, muitos além de serem conselheiros desenvolvem atividades no apoio técnico e administrativo, outros além de conselheiros também realizam assessorias e capacitações para os conselheiros e entidades, assim como realizam os diagnósticos e elaboram as propostas de projetos a serem aprovadas nos Conselhos. A fala de um assistente social do interior confirma o escrito acima:

**“(...) Em município do interior, nos Conselhos nós fazemos um pouco de cada coisa” (Q. 5 –M5)**

É importante ressaltar que a inserção dos assistentes sociais como conselheiros, assessores, capacitadores e pesquisadores possuem as suas especificidades e diferenças. Os assistentes sociais conselheiros, por exemplo, participam dos momentos de deliberação acerca das políticas sociais, dos momentos de proposição, formulação e fiscalização destas políticas sociais. Os assistentes sociais que se inserem nos Conselhos de forma esporádica na condição de assessores e capacitadores desenvolvem outras atividades como capacitações técnicas a respeito de prestações de contas, diagnósticos da realidade social etc.

No entanto, insistimos que nestas inserções os assistentes sociais possuem condições de realizar a agenda de compromissos assumidos no Projeto Ético-Político profissional. Da mesma forma, também afirmamos que a inserção dos assistentes sociais como conselheiros não elimina a possibilidade de colocarem-se como assessores, capacitadores e até mesmos pesquisadores nos Conselhos.

Esta realidade é condizente com a realidade do Espírito Santo, principalmente dos municípios do interior do estado. Deste modo, em sua maioria, os assistentes sociais

conselheiros atendem a uma gama de demandas que vai para além das atribuições de conselheiros. Vale ressaltar que a função dos assistentes sociais enquanto conselheiros não é diferente dos demais conselheiros. Os relatos abaixo apontam para essa afirmação.

“(...) Acredito que todos os conselheiros são extremamente importantes dentro do conselho. **Não vejo atribuições diferenciadas em decorrência da profissão de cada conselheiro.** É claro que cada um possui uma experiência diferente que é somada dentro dos Conselhos” (Q. 2 – M4);

“(...) A **minha atuação** embora sendo graduada em serviço social, **não difere da atuação dos outros conselheiros**, a menos quando sou convidada ou me disponho a participar de comissões de trabalho” (Q. 17 - M1);

A função dos assistentes sociais conselheiros situa-se no âmbito da realização do controle social “democrático”, ou seja, na elaboração, formulação, implementação das políticas sociais e fiscalização das ações do Estado frente às mesmas.

Contudo, os assistentes sociais conselheiros deixam transparecer que a sua atuação enquanto conselheiro abre um leque de condições que possibilitam efetivar sua agenda de compromissos postos no Projeto Ético-Político. Ou seja, os assistentes sociais apreendem os Conselhos como espaços efetivos para materialização do Projeto Ético-Político Profissional. Dentre estas possibilidades localizam-se aquelas voltadas para a ampliação das políticas sociais, socialização da política e fortalecimento dos interesses das classes subalternas. Os depoimentos abaixo apontam esta evidência.

“(...) Dentro do espaço dos Conselhos, se ela está ali na condição de representante do executivo ou de uma representante de alguma entidade, ela **tem as tarefas próprias dela como conselheira, mas ela não pode também, ao mesmo tempo, (...) deixar de cumprir com seu papel político, como um elemento que pode articular e que pode contribuir para esta articulação do segmento da sociedade civil, do movimento social, das entidades para participar mais qualificadamente destes espaços.** (...) E eu acho que essa é a função, **esse é um trabalho que tem a ver e que fortalece a nossa perspectiva ético-política de mobilizar e de fortalecer o pólo da sociedade civil**, de fortalecer a democracia e as iniciativas democratizantes” (Entrevistada 10).

**“(...) O Assistente Social tem um papel relevante no sentido de fortalecer o pólo da sociedade civil, de capacitar, de mobilizar, articular, propiciar espaços de discussão”** (Entrevistada 11).

**“(...) O papel dos Assistentes Sociais é mesmo para disseminar o conhecimento, para esclarecer as leis e como colocá-las na prática, no caso do CMAS, como funciona a política social”** (Entrevistada 04);

**“(...) Eu acho que a gente tem uma oportunidade [...] porque é bem do Serviço Social: conselhos, participação popular (...) tudo são fundamentos da nossa profissão”** (Entrevistada 01);

**“(...) O papel do assistente social é estar mostrando a realidade social e de que forma os conselhos podem atuar para que o poder público possa estar direcionando estas políticas em benefício da comunidade”** (Entrevistada 02);

**“(...) A visão não é de que somos simplesmente conselheiros, é que a gente tem este poder de articulação, de estar mobilizando os conselhos”** (Entrevistada 03).

Diante da gama de demandas aos assistentes sociais conselheiros nos Conselhos estão aquelas que perpassam pelo apoio técnico/administrativo, envolvendo capacitações técnicas para os conselheiros, e pela prestação de assessorias e capacitações políticas. Quanto ao primeiro aspecto, os assistentes sociais atuam nas assessorias técnicas/burocráticas como:

- Assessoria sobre aspectos financeiros, orçamentários, planilhas de custos e prestação de contas;
- Organização da documentação dos Conselhos;
- Organização das plenárias dos Conselhos;
- Elaboração de cartilhas sobre o controle social e das políticas sociais;
- Elaboração das atas;
- Realização de boletim informativo;
- Prestação de assessoria na elaboração dos planos municipais das políticas públicas;
- Elaboração de diagnóstico da realidade do município para subsidiar as decisões dos Conselhos;
- Proposição de estratégias de enfrentamento à realidade diagnosticada;

- Orientações e participação na elaboração do Plano de Aplicação dos Recursos dos Fundos;
- Organização das comissões;
- Elaboração de pareceres técnicos;
- Participação na elaboração de proposta para o orçamento do ano seguinte;
- Promoção de capacitações sobre diversos temas concernentes ao exercício do conselheiro;
- Acompanhamento da aprovação de projetos;
- Orientação da implantação e/ou implementação da política social;
- Participação nas comissões internas do conselho;
- Propiciar treinamento aos conselheiros para dar suporte na análise de processos que requeiram convênio com a secretaria, entre outros;
- Aprovação e acompanhamento dos planos, programas e projetos municipais;
- Aprovação e acompanhamento do orçamento municipal;
- Divulgação, orientação, acompanhamento e fiscalização da Legislação na área das políticas sociais.

Quanto ao segundo aspecto, ou seja, a prestação de assessorias e capacitações políticas os assistentes sociais atuam respondendo às seguintes demandas:

- Debater sobre o processo de descentralização político-administrativa e de participação popular;
- Realizar palestras sobre as políticas sociais (saúde, educação, assistência social, previdência social, habitação, pessoa idosa, criança e adolescente, pessoa com deficiência etc).
- Promover palestras sobre os programas e projetos do Município;
- Realizar capacitação sobre o papel do Conselho e do Conselheiro;
- Promover capacitação para discutir o que é Controle Social;
- Esclarecer, também por meio de palestras, a responsabilidade do poder público e da sociedade civil na execução das políticas públicas;
- Promover capacitação sobre o SUS;



- Realizar capacitação sobre a Lei Municipal que cria o Conselho, a LOAS, PNAS, NOB/SUAS, Gestão Plena, Monitoramento da rede social x fiscalização do conselho;
- Promover capacitação para o entendimento do Orçamento Público, PPA, LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias, etc;
- Discutir sobre a importância da integração entre os conselhos e da socialização das informações para a ampliação dos conselhos como espaços democráticos.

Nesse sentido, a atuação dos assistentes sociais apresenta-se com extrema relevância na medida em que, comprometido com o Projeto Ético-Político da categoria, incentiva e mobiliza essas instâncias a uma constante atualização das informações através de estudos, pesquisa e elaboração de diagnósticos no Município, assim como também, estimula a implantação da educação permanente dos conselheiros abrangendo as dimensões técnica, política e ética como competências fundamentais para o exercício da participação.

Vale ressaltar que este entendimento, apesar de ser predominante junto aos assistentes sociais conselheiros, não é unívoco. Alguns assistentes sociais apresentam depoimentos em que transparecem o descrédito diante dos Conselhos. Mas, em sua forma predominante, os assistentes sociais reconhecem os Conselhos como espaços possíveis de materialização do Projeto Ético-Político. Para tanto, eles fazem uso de um conjunto de documentos e legislações sociais para embasar o seu cotidiano nos Conselhos.

Estas referências perpassam desde questões ligadas diretamente às políticas sociais específicas de cada Conselho até pesquisas e manuais referentes ao papel dos Conselhos e dos conselheiros. São eles: LOAS, NOB/SUAS, PNAS, ECA, CFB de 1988, NOB-RH, Estatuto do Idoso, Política Nacional e Estadual do Idoso, Política da Pessoa com Deficiência, Informativos do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), Lei Nº 8.080/90 (Sistema único de Saúde), Lei Nº 8142/90 (saúde), Lei Nº 4320/64 (esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios), Lei de responsabilidade social, leis orçamentárias municipais, decretos, resoluções, portarias correlatos com as políticas sociais.

Outras referências também são usadas diariamente pelos assistentes sociais nos Conselhos. Elas dizem respeito à dinâmica interna destes espaços. São elas: regimento interno, lei de criação dos Conselhos, manual dos conselheiros.

Ainda sobre as referências utilizadas para embasar a sua atuação nos Conselhos, os assistentes sociais apontaram que também fazem uso cotidiano do Código de Ética Profissional de 1993, da Lei de Regulamentação da Profissão (Nº 8.662/93). Eles ainda ressaltam que as experiências profissionais adquiridas durante os anos de profissão servem de base para a atuação nos Conselhos, principalmente, no que diz respeito à capacidade de articulação, mobilização da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais nos Conselhos. Os assistentes sociais também relataram que os referenciais teóricos da profissão, os estudos e pesquisas sobre as temáticas dos Conselhos, controle social “democrático” e políticas sociais são usados com freqüências.

Diante destas últimas referências utilizadas para embasar a prática dos assistentes sociais, faz-se necessário algumas anotações, que a nosso ver, são importantes. A Lei de Regulamentação da profissão aponta a participação dos assistentes sociais na elaboração, implementação, execução e avaliação das políticas sociais como uma de suas principais competências. Assim, mais do que uma competência profissional, o Código de Ética de 1993 assegura como direito a participação dos assistentes sociais na elaboração, gerenciamento das políticas sociais, formulação e implementação de programas sociais.

Contudo, a participação dos assistentes sociais no processo de formulação e fiscalização das políticas sociais além de ser uma competência e um direito profissional, é também um desafio que se coloca à mesma. Este desafio consiste em tornar os Conselhos espaços de atuação reconhecidos pelos próprios profissionais. Ainda existem no seio da categoria alguns profissionais, principalmente os assistentes sociais da área da saúde, que não entendem a participação nos Conselhos como uma demanda à prática profissional. Outros assistentes sociais, ainda, afetados pelas descrenças quanto à política nacional não legitimam sua prática nos Conselhos por não acreditarem que eles se colocam como espaços de controle social “democrático”.

Em suma, frente às diretrizes do Projeto Ético-Político, a participação nos Conselhos além de ser um desafio, também se coloca como um dever profissional. O Código de Ética de 1993 ressalta que é dever dos assistentes sociais contribuírem para a alteração da correlação de forças institucionais (nos Conselhos), apoiando as legítimas demandas da população usuária dos serviços sociais e das políticas sociais, assim como democratizar as informações como mecanismos indispensáveis para a sua participação.

Neste sentido, constitui-se dever e compromisso dos assistentes sociais contribuírem para a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões dos Conselhos e demais instituições que tratam de seus interesses. Isto pode ocorrer pela via da socialização e publicização das informações e deliberações dos Conselhos, assim como pela disseminação de conhecimentos acerca dos direitos e das políticas sociais e ampliação dos fóruns e demais espaços de discussão e debate da sociedade civil.

Os princípios inscritos no Projeto Ético-Político que norteiam a profissão são muito próximos aos princípios que direcionam os Conselhos, principalmente no que se refere à participação da população usuária nos momentos de deliberação acerca das políticas sociais e no apoio aos movimentos sociais e organizações populares vinculados à luta pela consolidação e ampliação da democracia e da cidadania.

Os assistentes sociais conselheiros pautados no Projeto Ético-Político têm como uma das direções possíveis o exercício junto à sociedade civil da competência de elaborar, propor, avaliar e fiscalizar programas, projetos e políticas. Esta constatação nos leva a ressaltar o direito dos assistentes sociais de participarem do processo de elaboração e fiscalização das políticas sociais, situando esta participação nos Conselhos.

De fato, é direito dos assistentes sociais participarem destes momentos em prol da defesa dos direitos da população usuária. Mas, daí decorre um cuidado. Os assistentes sociais precisam estar atentos para não tornar os Conselhos espaços demasiadamente técnicos. Assim, antes de garantir sua participação nos Conselhos, os assistentes sociais precisam garantir a participação da população usuária. A

participação dos assistentes sociais nos Conselhos é um direito e compõe o quadro de competências profissionais, mas esta participação não é privativa dos assistentes sociais.

Neste sentido, aprendemos com os assistentes sociais participantes da pesquisa que, mesmo diante dos inúmeros obstáculos encontrados para a efetivação da dinâmica dos Conselhos e limites postos à sua participação, alguns avanços, ainda que pequenos, são identificados. Os assistentes sociais expressam que são nestes avanços que devemos nos apoiar.

Os assistentes sociais conselheiros apresentaram vários momentos nos quais afirmaram pôr em prática alguns princípios do Projeto Ético-Político. Dentre estes momentos, destacam-se a realização de contínuas capacitações para os conselheiros, principalmente, da sociedade civil, que envolvem o conhecimento de sua função e do papel dos Conselhos como mecanismos de controle social das políticas sociais e públicas do seu município. Outro momento refere-se às assessorias às entidades da sociedade civil e movimentos sociais, no sentido de incentivar a articulação, organização e participação dos mesmos e de seus usuários nos Conselhos.

Outro momento em que os assistentes sociais afirmaram realizar, mesmo que limitadamente, alguns dos compromissos do Projeto Ético-Político, diz respeito à viabilização das capacitações no sentido de oferecer suporte técnico e político aos demais conselheiros. A materialização do Projeto Ético-Político traduz-se quando se colocam na defesa da implantação de uma educação permanente dos conselheiros, que abrange as dimensões técnica, política e ética como competências fundamentais para o exercício da participação.

A materialização do Projeto Ético-Político também se estende aos momentos em que os assistentes sociais proporcionam os esclarecimentos sobre os programas, projetos, atividades e ações executadas pelo executivo para facilitar o entendimento e execução do controle social “democrático”, entre outras. E ainda, quando atuam na normatização, transparência, divulgação e socialização das informações e deliberações dos Conselhos.

Diante do debate proposto nesta dissertação, fica claro que os Conselhos tornam-se cada vez mais espaços propícios à participação dos assistentes sociais e de fortalecimento do Projeto Ético-Político. Neste sentido, observa-se que a inserção dos assistentes sociais está se disseminando quantitativa e qualitativamente nestes espaços.

Porém, ao mesmo tempo em que a inserção dos assistentes sociais aumenta nos Conselhos, crescem também os desafios dos profissionais. No capítulo 5, observamos que ao se proporem a assumir uma prática comprometida com o Projeto Ético-Político nos Conselhos, os assistentes sociais encontram-se diariamente com fatores que interferem na sua participação. Estes fatores emergem porque ao atuarem nos Conselhos, de forma comprometida com Projeto Ético-Político e com o controle social “democrático”, os assistentes sociais colocam-se na contracorrente do projeto neoliberal e suas propostas de participação gerencial e publicização/privatização.

Nesta perspectiva, afirmamos que o papel dos assistentes sociais conselheiros, pautados nos princípios e valores inscritos no Projeto Ético-Político Profissional, é atuar no sentido de fortalecer, capacitar, mobilizar, assessorar, articular e incentivar a sociedade civil, os usuários das políticas sociais para participarem no exercício do controle social “democrático”.

Entendemos que não existem fórmulas prontas ensinando como os assistentes sociais devem participar ou atuar nos Conselhos no sentido de contribuir com o controle social “democrático” e com o fortalecimento do Projeto Ético-Político. O importante é a apreensão de que esta não é uma tarefa privativa e exclusiva dos assistentes sociais conselheiros.

Esta tarefa também não é privativa dos assistentes sociais enquanto categoria. A defesa pela efetivação do controle social “democrático” e a configuração de práticas que se coloquem contrárias às estratégias do projeto neoliberal de despolitização dos Conselhos, é uma tarefa de todos os indivíduos que partilham dos mesmos princípios e lutas das classes subalternas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho podemos, com certeza, afirmar que ele é fruto de uma experiência única. O empreendimento aqui sistematizado, além do acúmulo de experiências adquiridas desde a graduação, inclui dois anos de intensos estudos. A sua construção demandou esforços para além dos mencionados e seus resultados nos permitem também, com certeza, afirmar que estamos em tempos bastante adversos, cheios de tensões e que é grande o trabalho a ser dispensado quando se trata de mudá-lo.

Passaremos a partir de agora, à guisa de conclusões, a evidenciar algumas considerações a respeito de todo o processo construído nesta dissertação. Partimos neste trabalho, com o objetivo de analisar as contradições e tensões no processo de atuação dos assistentes sociais conselheiros no exercício do controle social “democrático”, bem como identificar os impactos das transformações societárias na intervenção dos assistentes sociais nestes espaços e problematizar a relação entre o Projeto Ético-Político e a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos.

Assim, de imediato percebemos que o estudo não era tão simples e que precisaríamos aprofundar nossas categorias teóricas. Foi o que fizemos. A apreensão das reflexões realizadas por Mészáros (2002) foram relevantes e norteadoras neste trabalho. Partimos do seu estudo do “Sistema Sociometabólico do Capital” com duas principais metas. A primeira era a de apreender “o capital como um modo de controle que se sobrepõe a tudo mais” e, a segunda meta referia-se ao estudo da capacidade deste Sistema em reestruturar seus elementos constitutivos ao menor sinal de crises.

Esta segunda meta nos auxiliou na compreensão dos traços característicos do capitalismo contemporâneo e os reflexos da reestruturação do Estado, da economia e do trabalho tanto no âmbito dos Conselhos como no âmbito da prática profissional. Ela também foi crucial para apreendermos a crise que se instalou no Brasil na década de 1980. Esta crise teve duas determinações mais evidentes. A primeira determinação foi de natureza política interna e referia-se à crise da ditadura. A

segunda determinação foi de natureza econômica e social com origem no contexto de crise e reestruturação do “Sistema do Capital”, em escala mundial.

Em face desta dupla determinação da crise dos anos 1980 no Brasil, identificamos com ajuda de Tatagiba (2003) a constituição de diferentes posições assumidas pelos atores sociais quanto às causas e aos caminhos para a superação da crise. Tais posições demarcaram distintas correntes ideológicas que apontaram para a defesa de diferentes projeções para o campo ético e político brasileiro, que ainda hoje disputam a hegemonia na definição das diretrizes orientadoras da vida social, econômica e política no Brasil.

A incursão nos recentes fatos das décadas de 1980 e 1990 permitiu-nos identificar o contexto em que os Conselhos foram pensados, institucionalizados e implementados. Deste modo, apreendemos que os Conselhos foram pensados a partir dos princípios progressistas, pautados na participação democrática, descentralização político-administrativa, publicização e controle social “democrático” contidas no modelo de “gestão democrático-popular”. Os Conselhos são resultados da ampla luta travada entre os setores progressistas democráticos e os setores conservadores e neoliberais na década de 1980. Assim, é por terem sido pensados no contexto de luta entre estes setores que chamamos a atenção para as possibilidades dos Conselhos em nossos dias.

Apesar dos Conselhos trazerem em seu bojo a abertura para a participação da sociedade civil nos momentos de decisão acerca das políticas sociais e a possibilidade de um novo direcionamento das ações estatais, é visível a existência de fortes estratégias dos setores neoliberais para despolitizar estes espaços de participação.

De outro modo, os Conselhos com seus ideários democráticos foram pensados e criados num contexto de reedição dos mitos e dramas nacionais, somados a um contexto de “transição democrática fraca” e de “contra-reforma do Estado”. Por isso mesmo os Conselhos não estão imunes às contradições, contestações e ambigüidades. É por terem sido criados num contexto de fortes disputas no campo

ético e político, que os Conselhos são amplamente perpassados e influenciados pelos sentidos da publicização e participação gerencial.

Em suma, diante do cenário nacional, os Conselhos estão atravessados pelas tensões entre as noções de controle social “democrático”, participação, descentralização, publicização e democracia participativa e deliberativa e as noções de controle social do capital e seu comando político, de descentralização, publicização e participação gerencial do projeto neoliberal.

Ao serem institucionalizados pela CFB de 1988, os Conselhos trouxeram consigo a legalidade da participação social na perspectiva do controle social “democrático”. Ou seja, na perspectiva da sociedade civil participar da formulação e fiscalização das políticas sociais e públicas. Neste sentido, a reflexão de Mészáros (2002) quanto ao capital como um modo de controle nos auxiliou no sentido de entender que controle social existe nos Conselhos.

A sua discussão acerca do controle social do capital nos levou à compreensão de que não existe um único controle social, mas diferentes tipos de controle social. O que ocorre é a coexistência de vários controles sociais ao mesmo tempo, numa mesma sociedade e num mesmo contexto histórico. Porém, apesar de influenciarem-se mutuamente, um deles detém a hegemonia em detrimento da subordinação dos demais.

Nos nossos dias de capitalismo selvagem, quem detém a hegemonia é o capital. Porém, em sua forma incontrolável esse controle hegemônico do capital se desenvolve contraditoriamente, defrontando-se cotidianamente com os movimentos e lutas sociais, o que viabiliza a emergência de outras formas de controle social ao seu lado. Observa-se que, por mais que se coloque como um modo de controle que se sobrepõe a tudo mais, o controle social do capital não consegue eliminar por completo as aspirações emancipatórias das classes subalternas.

Assim, é este movimento que acreditamos ter ocorrido no Brasil na década de 1980 com os movimentos sociais em luta pela redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro. Esta década foi marcada por um grande protagonismo da



sociedade civil com seu poder de pressão para negociar alternativas e projetos políticos frente aos problemas sociais no país, cujo resultado foi a projeção do controle social “democrático” com a promulgação da CFB de 1988.

Não chegamos a construir o controle social do trabalho, como aspira Mészáros (2002), mas as classes subalternas mostraram que são capazes de promover mudanças no interior mesmo do capitalismo. Assim, as lutas das classes subalternas e dos setores progressistas democráticos, mesmo sufocadas pela ofensiva do Capital e do neoliberalismo, resultaram na abertura de uma nova fase para a sociedade brasileira.

Esta abertura trouxe os elementos para a constituição do controle social “democrático”, entendido como a possibilidade da sociedade civil organizada de participar da formulação e fiscalização das políticas sociais, bem como acompanhar e fiscalizar as ações do Estado brasileiro em seus três níveis federados. Da mesma forma, os movimentos sociais foram protagonistas no processo de crítica à democracia representativa liberal e na construção da democracia participativa e deliberativa.

Entretanto, ressaltamos que se o “Sistema do Capital” e seu controle social sofreram algumas perdas frente ao protagonismo das classes subalternas no Brasil, ele, porém não perdeu sua hegemonia. Assim, todo o processo de redemocratização da sociedade civil brasileira desde a década de 1980 até nossos dias ocorre sob a hegemonia do capital, agora do grande capital financeiro e de seu controle social. Deste modo, o “Sistema do Capital” continua tomando o Estado como seu comando político em detrimento da subordinação hierárquica do trabalho. Ou seja, o Estado é usado, de forma predominante, como um agente do capital para controlar o trabalho.

Diante deste cenário, identificamos os limites do processo de redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro. A abertura de espaços dentro do aparelho estatal para a participação e inserção da sociedade civil e movimentos sociais na coisa pública é limitado. Observamos que os avanços obtidos com a CFB de 1988 são importantes, porém restritos. Desta forma, a democracia participativa e deliberativa, desenhada neste período, parece conformar-se com as reformas democráticas no

âmbito do Estado, sem requerer a seqüente construção de um projeto coletivo de sociedade pautado no socialismo. A democracia participativa e deliberativa pauta-se na democratização do Estado e na socialização da política, no sentido da participação da sociedade civil nos momentos de deliberação das políticas sociais e públicas. Ela não visa a um processo mais amplo de democratização total da vida social, política e econômica.

Da mesma forma, o controle social “democrático” tem seus limites nas fronteiras das políticas sociais e públicas. O controle social “democrático” construído a partir da ebulição dos movimentos sociais e da promulgação da CFB de 1988 reduz-se “a definir ou decidir sobre as cores dos postes” (termo usado por Mészáros, 2002). Ou seja, por mais que tenha sido um avanço na sociedade brasileira, o controle social “democrático” se limita ao âmbito das políticas sociais e públicas. E mesmo assim, este controle social encontra inúmeros obstáculos quando o seu objetivo é promover mudanças (democráticas) nos rumos destas políticas.

Assim, quando nos colocamos a tarefa de pensar os Conselhos é preciso apreender que, no intuito de efetivar um controle social “democrático”, eles estão subordinados ao controle social do capital, que usa de todos os artifícios, por meio do Estado, para emperrar os processos decisórios onde as classes subalternas têm voz e voto.

Como afirmamos acima, os Conselhos, pautados no controle social “democrático” das políticas sociais, encontram inúmeros obstáculos postos pela lógica do controle social do capital e do Estado para a realização de sua dinâmica e funcionamento. De um lado, os Conselhos deparam-se com os traços conservadores da política nacional como o autoritarismo e o clientelismo. Os poderes executivos nos três níveis federados ainda apresentam forte resistência em dividir espaços nos processos decisórios das políticas sociais com os Conselhos. Assim, lançam inúmeras estratégias contrárias à autonomia dos mesmos. De outro lado, os Conselhos também se deparam com as estratégias de despolitização da sociedade civil e dos espaços públicos lançadas pelo projeto neoliberal.

Os traços do conservadorismo político são identificados como fatores que interferem negativamente na efetivação do controle social “democrático” pelos Conselhos. Entre estes fatores citamos:

- A centralização do poder nas mãos do executivo. O Poder executivo, ainda tem dificuldades de reconhecer os Conselhos e aceitar a participação da sociedade civil nos momentos decisórios;
- O não fornecimento pelo poder público de infra-estrutura para o funcionamento dos Conselhos;
- A apreensão dos Conselhos como consultivos ou executivos de políticas sociais tanto do poder público como da sociedade civil;
- A apreensão, por parte do poder público, dos Conselhos como um departamento administrativo das pastas gestoras. Ou seja, como espaços públicos sem autonomia política;
- A ausência de remuneração dos conselheiros e/ou gratificações e ajuda de custos para deslocamento dos locais de trabalho para as reuniões;
- A dificuldade de acesso às informações necessárias para a realização do controle social “democrático”;
- Reduzidos prazos para a aprovação de documentos e projetos acerca das políticas sociais;
- A presença da secretária executiva e dos gestores das pastas com cargos vitalícios na presidência dos Conselhos vem determinando a agenda política destas instâncias, principalmente, ao serem os responsáveis pela definição das pautas, atendendo muito mais às solicitações do poder público, não restando tempo ou espaço para proposições de pauta pelos conselheiros da sociedade civil;
- A postura dos Conselhos que priorizam os assuntos administrativos e burocráticos, detendo-se principalmente à apreciação de processos de inscrição/renovação de registro de entidades, em detrimento dos assuntos ligados diretamente à deliberação das políticas sociais;
- A baixa cultura de participação da sociedade civil nos momentos de decisão;
- A baixa publicização dos Conselhos e de suas ações, que resulta no desconhecimento da população sobre suas possibilidades e funções;

- A forma de indicação dos conselheiros para participarem dos Conselhos vem configurando uma participação impositiva e obrigatória. As pessoas participam dos Conselhos não porque querem, mas porque são obrigadas;
- A configuração da “representação personalizada” onde a representação fica restrita à pessoa indicada. Este tipo de representação resulta numa baixa relação entre o representante e o representado. Ou seja, os conselheiros exprimem nos Conselhos suas opiniões sem traçar um diálogo com a instituição que representam;
- A insuficiência da paridade quantitativa entre sociedade civil e poder público e a configuração da necessidade da paridade qualitativa;
- A falta de capacitação técnica e política dos conselheiros para lidar com questões emergentes nos Conselhos;
- A ausência de um programa continuado de capacitações para os conselheiros;
- A presença do fetichismo da capacitação técnica em detrimento da capacitação política;
- A desarticulação entre os vários Conselhos;
- A sobreposição de ações dos diferentes Conselhos;
- A sobreposição das ações dos Conselhos e dos poderes legislativo, executivo e judiciário.

Frente a estes fatores, entendemos que as estratégias dos neoliberais são ainda mais perversas. As diretrizes neoliberais somadas ao processo de reestruturação do trabalho estão promovendo, de forma crescente, a despolitização da classe trabalhadora e a fragmentação de suas lutas e reivindicações. De um modo geral, observa-se que a classe trabalhadora e os movimentos sociais perdem cotidianamente seu poder combativo diante do Estado e assumem uma relação de consenso e parceria com o mesmo. No lugar dos movimentos sociais e sociedade civil com ideários democráticos da década de 1980, emergem a sociedade civil e os movimentos sociais desenhados pela lógica neoliberal.

Assim, concluímos que a sociedade civil e os movimentos sociais que somaram forças para garantir a criação dos espaços públicos, entre eles os Conselhos, não são os mesmos componentes que integram os Conselhos nos nossos dias.

Observamos que as entidades do terceiro setor se inserem de forma predominante nos Conselhos. O objetivo primeiro destas organizações nos Conselhos pauta-se na busca de convênios financeiros para seu funcionamento.

Desta forma, constata-se muito mais a presença da sociedade civil com interesses particularistas do que uma sociedade civil atravessada pela lógica do interesse comum. De fato, este tem sido um dos fatores enfraquecedores dos Conselhos e do seu objetivo de formular políticas sociais de caráter amplo e universal.

Outro fator que tem interferido na realização do controle social “democrático” pelos Conselhos, e que também advém das estratégias neoliberais no Estado, refere-se à lógica de estruturação das políticas sociais na sociedade capitalista e do modo de intervenção na questão social. Em suma, as políticas sociais são atravessadas pelo trinômio privatização, focalização e descentralização gerencial. Assim, cada política social emerge para dar conta de uma das refrações da questão social desconsiderando as suas causas e sua relação com o modo de produção capitalista. As políticas sociais, assim como os movimentos sociais, são atravessadas pela despolitização, fragmentação e setorização.

Assim, os Conselhos, que foram criados como canais de participação da sociedade civil no controle social “democrático” das políticas sociais, estão acompanhando a lógica setorial das políticas sociais. Cada Conselho volta-se para ações específicas no âmbito de intervenção de cada política social. Ou seja, diante da fragmentação crescente das políticas sociais também está crescendo o número de Conselhos para responder a cada política fragmentada, sem que isto acarrete avanços nas mesmas. Ao contrário, constata-se uma despolitização e enfraquecimento da participação nos Conselhos, principalmente, nas regiões mais interioranas e nos municípios de pequeno porte demográfico.

Observa-se que esta multiplicação dos Conselhos não ocorre por força da institucionalização do princípio participativo democrático e pelo desejo da sociedade civil de participar da política nacional como aconteceu nos princípios dos anos 1990. Hoje, a realidade aponta que a multiplicação/proliferação destes espaços ocorre para atender, prioritária e predominantemente, aos requisitos básicos para

recebimentos de financiamento das políticas sociais. É neste sentido que afirmamos que hoje predomina no âmbito da criação dos Conselhos, a “lógica da imposição” que se traduz na exigência da sua implementação para que os recursos financeiros das políticas sociais, programas e projetos possam ser repassados aos municípios com a “garantia” de fiscalização e prestação de contas.

Neste trabalho apresentamos a preocupação com os municípios do interior do ES. Sabemos que a realidade destes municípios é muito diferente da realidade dos médios e grandes centros urbanos. Esses municípios convivem mais fortemente com o conservadorismo político pautado no autoritarismo e no clientelismo. Eles também não possuem infra-estrutura adequada e suficiente para responder às exigências colocadas pela legislação e/ou pelo Ministério Público. Assim, frente às exigências de criação dos Conselhos como requisitos para repasse dos recursos, observa-se que não são levadas em consideração as especificidades, particularidades e capacidades de cada município em implementar estes espaços.

Deste modo, o resultado da proliferação e multiplicação dos Conselhos não se apresenta como conquista, mas sim como resposta às imposições para recebimento de recursos financeiros para a execução das políticas sociais. Em suma, concluímos que os Conselhos estão atravessados pela contradição entre a “lógica da conquista” e a “lógica da imposição” que os leva à contradição entre o “adensamento e o esvaziamento da participação”.

Frente a este cenário caracterizado pela fragmentação e focalização das políticas sociais e do predomínio da lógica da imposição no âmbito da criação dos Conselhos, apreende-se a necessidade de se pensar estratégias políticas no sentido de (des)fragmentar as políticas sociais e os Conselhos. Assim, concordamos com Raichelis (2006) quando afirma que os Conselhos precisam criar mecanismos de articulação com o objetivo de unirem forças e acabar com as sobreposição de ações entre eles.

Porém, a nosso ver, esta articulação entre os Conselhos deve compreender uma estratégia mais ampla de defesa à (des)fragmentação dos Conselhos, de forma que as políticas sociais não percam as suas particularidades, questões e reivindicações

específicas, mas, estejam inseridas numa unidade maior. Assim, as políticas sociais que em seu planejamento, encontram-se insuficientes por estarem isoladas de outras políticas, seriam agrupadas em uma mesma unidade. Ou seja, suas questões comuns e específicas seriam cuidadas dentro do mesmo Conselho e pasta gestora.

Com isto, não queremos afirmar ou aparecer como favoráveis ao fechamento de espaços de participação da população. Queremos, ao contrário, alertar que a multiplicidade de Conselhos e a expansão quantitativa de espaços públicos não significam direta, mecânica e automaticamente a expansão de direitos e políticas sociais. Não podemos confundir quantidade com qualidade, como se ao implementar fóruns, conferências, comissões de controle social, Conselhos estamos sendo transparentes e democráticos, assim como dividindo e distribuindo poder público.

Ou seja, não é a multiplicação dos espaços públicos e dos Conselhos referentes a cada política social que significará maior participação da sociedade civil e democratização dos direitos e políticas sociais. Muito pelo contrário, como expressa Raichelis (2006) esta fragmentação e multiplicidade de Conselhos está contribuindo, mesmo que involuntariamente, para manter a fragmentação e segmentação das políticas sociais. A criação dos espaços públicos e dos Conselhos envolve o sentimento da conquista, do desejo e do planejamento. A criação destes espaços como imposição e como condição única para a realização dos repasses de recursos públicos resulta num efeito contrário à democratização das políticas sociais.

Entendemos que a articulação entre os Conselhos, conselheiros, entidades, comunidade como um todo e entre as demais organizações da sociedade civil é fundamental, pois publiciza as decisões destes condutos e mobiliza a própria sociedade para participar. Esta é uma estratégia que deve compreender o cotidiano dos Conselhos. Entretanto, a estratégia da (des)fragmentação dos Conselhos significa abrir a possibilidade de apreensão da “lógica da conquista” e das particularidades dos municípios, principalmente, aqueles do interior, que muitas vezes não possuem infra-estrutura adequada para implementar todos os Conselhos que são exigidos.

Assim, por exemplo, questões referentes às políticas sociais como a Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência, seriam tratadas no Conselho de Assistência Social, de forma a (des)fragmentar as ações que são comuns entre as áreas. Focamos o exemplo na política de Assistência Social, pois além de ser uma política específica, ela também tem “[...] a vocação de viabilizar a relação orgânica de um conjunto de políticas sociais, tensionando-as no sentido de incluir novos sujeitos demandantes [...]” (RAICHELIS, 2006, p. 112).

Insistimos nesta estratégia, por acreditar que ela seria qualitativamente mais suficiente, com resultados mais positivos, principalmente, para os pequenos municípios, nos quais os conselheiros e organizações da sociedade civil são sempre os mesmos e compõem os vários Conselhos. Insistimos, ainda, por acreditar que esta articulação e (des)fragmentação dos Conselhos podem constituir-se em verdadeiros instrumentos na resistência à fragmentação e focalização das políticas sociais, bem como na retomada da “lógica da conquista” em seu processo de implementação.

Deste modo, apreende-se que os Conselhos, pautados na democracia participativa e deliberativa e no controle social “democrático”, apresentam-se ainda com baixo potencial propositivo no campo das políticas sociais. Entre os fatores que interferem no processo propositivo dos Conselhos encontramos aqueles que se ligam aos traços do conservadorismo político brasileiro e os obstáculos ligados à hegemonia do controle social do capital em detrimento do trabalho.

Assim, os Conselhos, salvo os casos bem sucedidos, não se apresentam como instâncias capazes de democratizar o Estado, realizar efetivamente a socialização do poder e constituir a esfera pública. Concluímos que só minimamente os Conselhos estão conseguindo contribuir na formulação das políticas sociais e efetivar o controle social “democrático”.

Pautados nestas afirmações e diante do contexto atual, marcado pelas contradições entre as propostas democráticas e as propostas neoliberais, entendemos que menores ainda são as chances destes espaços de se expandirem na construção de estratégias capazes de fazer frente à ordem societária capitalista.



Contudo, também vimos que alguns limites inerentes ao processo de redemocratização da sociedade brasileira são responsáveis pela não constituição dos Conselhos como espaços potenciais para fazer frente ao capitalismo e para construir o controle social do trabalho. Entre estes limites a concepção restrita de democracia e de controle social que emergem na CFB de 1988. A democracia participativa e deliberativa tem como fim primeiro a participação da sociedade civil nos momentos de deliberação acerca das políticas sociais. Ou seja, a participação restringe-se aos processos de tomada de decisão acerca das políticas sociais e públicas. Da mesma forma, o controle social “democrático” encontra seu limite máximo também na participação da sociedade civil nos momentos de fiscalização e implementação das políticas sociais e públicas. A construção do controle social do trabalho, como expressa Mészáros (2002) exige muito mais do que a participação nos momentos de decisão quanto às “cores dos postes”.

Estas afirmações não significam que somos contrários aos Conselhos e ao controle social “democrático”. Ao contrário, insistimos na sua existência e na adoção de estratégias que possibilitem o seu fortalecimento. Os Conselhos são conquistas dos movimentos sociais que se mostraram protagonistas na década de 1980, e por isto mesmo devem ser reforçados e politizados.

Assim, além das estratégias supracitadas, entendemos que outro fator importante para o fortalecimento dos Conselhos no âmbito das políticas sociais e para a democratização total da vida social, política e econômica com vistas à construção do controle social do trabalho é a (re)politização da sociedade civil e dos movimentos sociais.

O enfrentamento destes desafios não é uma tarefa fácil e nem de rápida conquista, visto que a construção do controle social do trabalho é lento e demanda tempo e estratégias coletivas. A tarefa ainda não é fácil, visto que se colocar na defesa dos Conselhos e do controle social “democrático” e da construção de uma nova sociedade pautada nos princípios socialistas significa colocar-se na “contra a maré” do capitalismo e sua nova roupagem: o neoliberalismo.

Neste sentido, é nesta realidade dos Conselhos e da sociedade brasileira que os assistentes sociais se encontram. Os Conselhos constituem-se como um campo crescente de inserção dos assistentes sociais. Os assistentes sociais inserem-se nestes espaços como conselheiros, capacitadores, assessores, entre outros. Neste trabalho buscamos analisar a atuação dos assistentes sociais conselheiros nestas instâncias de participação política e de controle social “democrático”.

Assim, observa-se que os assistentes sociais vivenciam os mesmos problemas e dificuldades que os demais conselheiros. Contudo, os assistentes sociais convivem também com outros obstáculos. Eles possuem um projeto profissional coletivo e hegemônico que se coloca na “contra-maré” da sociedade capitalista e neoliberal de nossos tempos. Porém, como todo projeto profissional que se propõe confrontar com o projeto societário capitalista hegemônico, o Projeto Ético-Político do Serviço Social esbarra-se em limites, entre eles, as condições e relações de trabalho, a compra e venda da força de trabalho.

O Projeto Ético-Político dos assistentes sociais convive com estes limites. Os assistentes sociais, como trabalhadores inseridos na divisão social e técnica do trabalho, possuem uma autonomia relativa que os leva a depender dos órgãos contratantes no que concerne ao fornecimento dos meios para que sua atividade profissional se realize. Desta forma, além das dificuldades pelas quais passam todos os conselheiros, os assistentes sociais perpassam também pelas dificuldades que se originam na relação de assalariamento versus autonomia

As contradições e tensões identificadas no cotidiano da participação dos assistentes sociais estão intrinsecamente vinculadas aos limites referentes a esta relação de assalariamento versus autonomia. Assim, a partir dos depoimentos dos assistentes sociais constatamos vários obstáculos postos à sua participação e inserção nos Conselhos no sentido do controle social “democrático”.

Os assistentes sociais, principalmente aqueles que se colocam pautados no Projeto Ético-Político, encontram resistência para atuar nestes espaços. Esta resistência é verificada frente aos relatos dos assistentes sociais que trabalham no interior do Estado onde a cultura da centralização do poder se faz muito presente ainda. Assim,

os assistentes sociais que se apresentam com objetivos de politizar estes espaços, bem como fortalecer a participação da sociedade civil e dos usuários nos Conselhos sofrem todos os tipos de impedimentos e retração.

Outras dificuldades foram apresentadas pelos assistentes sociais, entre elas o acúmulo de atividades ou a sobrecarga de trabalho. Os assistentes sociais, principalmente aqueles que trabalham no interior do estado do ES, relataram que eles são demandados para realizar inúmeras atividades no município. Assim, realizam as atividades para as quais foram contratados, participam dos vários Conselhos, inserem-se nas ICS PETI, Bolsa Família e Trabalho, assim como também atendem às demandas do poder judiciário. Desta forma, o acúmulo de atividades impede, muitas vezes, que os assistentes sociais dediquem-se aos Conselhos, pelo menos como gostariam.

Diante deste quadro, observa-se que o número de assistentes sociais atuando nos municípios do interior é pequeno quando referenciado ao número de assistentes sociais que trabalham na Região Metropolitana. Também identificamos que existem muitos assistentes sociais que trabalham em dois municípios. O resultado deste cenário é a participação do mesmo assistente social nos diversos Conselhos e ICS.

Quando analisamos isto a fundo, observamos que a presença de profissionais atuando em mais de um município e a sobrecarga de trabalho dos mesmos estão ligados à necessidade de complemento de renda e à precarização do trabalho em suas diversas manifestações: terceirização, contrato temporário, polivalência etc..

Os assistentes sociais, como todos os trabalhadores, inseridos na divisão social e técnica do trabalho, vivem diariamente a precarização das relações de trabalho e o desmantelamento dos direitos e conquistas sociais. A cada dia que passa os vínculos de trabalho estão mais flexibilizados, as contratações temporárias crescem em detrimento da queda dos concursos públicos e dos planos de carreira.

Esta precarização das relações de trabalho apresenta-se hoje como o fator que mais obstaculiza a participação dos assistentes sociais no sentido da realização do controle social “democrático” e do cumprimento da agenda de compromissos

assumidos no Projeto Ético-Político. O tipo de vínculo de trabalho interfere diretamente na participação dos assistentes sociais, principalmente quando representam o poder público e mantêm com ele a relação de assalariado. Assim, a participação dos assistentes sociais nos Conselhos vai até aonde o limite da relação de assalariamento versus autonomia possibilita.

No capítulo 4 afirmamos que o fortalecimento do Projeto Ético-Político pelos assistentes sociais exige assumir compromissos pautados na defesa dos interesses das classes subalternas. Assim, entre os princípios e compromissos básicos estão aqueles que se referem à participação e ao apoio dos assistentes sociais aos movimentos sociais, bem como com o aprimoramento intelectual permanente.

Diante destes compromissos, observamos que apesar da maioria dos assistentes sociais não se dedicar à pesquisa da dimensão política da prática profissional, eles estão se qualificando no âmbito das políticas sociais. A maioria dos assistentes sociais relatou que participa de inúmeras capacitações no âmbito das políticas sociais. Quanto à formação profissional e acadêmica os assistentes sociais, também em sua maioria, apresentaram-se preocupados com este aprimoramento intelectual. Assim, mais de 50% deles apresentam-se pós-graduados.

Quanto à participação em atividades ou experiências políticas identificamos um pequeno número de assistentes sociais que se dedica a estas experiências. Entre os fatores que fornecem pistas para a baixa inserção dos assistentes sociais junto aos movimentos sociais está a retração política pelas quais passam estes movimentos. Outro fator que pode ser explicativo da baixa inserção dos assistentes sociais junto aos movimentos sociais refere-se ao acúmulo de atividades, o que promove a ausência de tempo para dedicar-se a estes movimentos. A baixa cultura de participação da população brasileira, da qual os assistentes sociais fazem parte, também é um fator apontado por eles. Outros fatores também são a presença de alguns assistentes sociais ligados ao conservadorismo da profissão, bem como a cultura do individualismo exacerbado e o repúdio ou descrédito pela coisa pública, diante da burocracia, da corrupção e da impunidade.

Perante este cenário da pequena inserção dos assistentes sociais junto aos movimentos sociais, observa-se uma falha nos compromissos dos assistentes sociais assumidos na agenda do Projeto Ético-Político. Porém, se por um lado, observamos a retração dos assistentes sociais junto aos movimentos sociais, por outro, observamos uma ampliação da inserção dos assistentes sociais nos Conselhos, nos Orçamentos Participativos, nas Conferências, nos Fóruns, ICS etc.

A ampliação da participação dos assistentes sociais junto aos Conselhos foi apresentada no capítulo 5. Nos nossos dias, os assistentes sociais participam dos seguintes Conselhos: Assistência Social, Criança e Adolescente, Saúde, Pessoa Idosa, Segurança Alimentar, Pessoa com Deficiência, Anti-Drogas, Educação, Habitação, Mulher, Programa Bolsa Família, Desenvolvimento Urbano, Segurança Pública, Juventude, Segurança do Trabalho, Trabalho e Geração de Renda, Desenvolvimento Rural.

Neste sentido, observamos que, apesar das dificuldades e dos obstáculos à sua atuação nos Conselhos, os assistentes sociais desenvolvem diversas ações que contribuem, mesmo que minimamente, para o controle social “democrático” e para a materialização do Projeto Ético-Político.

Os assistentes sociais que participam, como conselheiros, dos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do Espírito Santo trazem consigo especificidades. Entre elas, podemos citar o acúmulo de papéis. Muitos assistentes sociais além de exercerem o papel de conselheiro também desenvolvem atividades de apoio técnico e administrativo, realizam assessorias e capacitações para conselheiros e suas entidades, entre outras.

Diante deste acúmulo de funções é que se observa a gama de ações desenvolvidas pelos assistentes sociais nos Conselhos. Estas ações perpassam pelo apoio técnico/administrativo, envolvendo capacitações técnicas para os conselheiros, e pela prestação de assessorias e capacitações políticas. Os assistentes sociais ainda desenvolvem estudos, pesquisas e diagnósticos sociais dos Municípios. Também incentivam e mobilizam essas instâncias à constante atualização e publicização das informações entre outras.

Pautados no desenvolvimento destas ações é que afirmamos que, mesmo que minimamente, os assistentes sociais contribuem para a realização do controle social “democrático”. Desta forma, ao mesmo tempo em que os assistentes sociais contribuem para o controle social “democrático”, eles materializam o Projeto Ético-Político, ou seja, cumprem alguns compromissos assumidos neste projeto profissional.

Deste modo, após dois anos de amplos estudos, de diálogo e de busca incessante junto aos assistentes sociais conselheiros no ES, parece realmente pouco encerrar o trabalho por aqui. Entretanto, a necessidade de terminar o trabalho nos leva a realizá-lo.

Assim, terminamos este trabalho com a certeza de que muitas questões surgirão, assim como muitas questões ficaram sem respostas. Talvez seja esta constatação o motivo que nos leva a sensação de que agora é que estamos preparados para começá-lo.

Mas, acreditamos que este trabalho tem seu mérito. Diante das poucas problematizações existentes acerca da inserção dos assistentes sociais nos Conselhos, acreditamos que este trabalho cumpriu seu objetivo de trazer à tona as contradições e tensões que perpassam a atuação dos assistentes sociais conselheiros.

Cabe-nos agora a tarefa de continuar este trabalho em futuros estudos, que se direcionam no cumprimento do compromisso com o aprimoramento intelectual e profissional permanente. O caminho daqui para frente seguirá a direção de fornecer as respostas às questões que surgirão e às que ficaram sem respostas. Noutras palavras, o caminho que seguiremos aponta na direção do doutorado.

## 7 REFERENCIAS

1. ABRAMIDES, M. B. C., CABRAL. M. S. R. **O novo sindicalismo e o Serviço Social: Trajetória e processos de luta de uma categoria – 1978-1988.** São Paulo: Cortez, 1995.
2. ABREU, M. M. **Serviço Social e organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional.** São Paulo: Cortez, 2002.
3. \_\_\_\_\_. A dimensão pedagógica do Serviço Social: bases histórico-conceituais e expressões particulares na sociedade brasileira. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: ano XXV, n.79, 2004, p.43-71.
4. ALVAREZ, M. C. **Controle social: notas em torno de uma noção polêmica.** São Paulo, Mar 2004, vol.18, n. 1, p.168-176. Disponível em. <http://www.scielo.br>. Acesso em 13 de jun. 2006.
5. ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: BÓRON, A.; SADER, E. (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
6. \_\_\_\_\_. Além do neoliberalismo. Balanço do neoliberalismo. In: BÓRON, A.; SADER, E. (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
7. ANDREUCCI, F. A difusão e a vulgarização do marxismo. In: HOBBSAWM, E. J. (Org). **História do Marxismo II: o marxismo na época da Segunda Internacional.** Pás e Terra: Rio de Janeiro, 1982, p. 15-25.
8. ANDREWS, C. W, KOUZMIN, A. **Dando nome a rosa: o discurso da nova administração pública no contexto brasileiro.** EUA: XI Conferência Nacional da Public Administration, 1998.

9. ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.
10. \_\_\_\_\_. O desenho multifacetado do trabalho hoje e a sua morfologia. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. Ano XXIII, n. 69, 2002, p. 107-121.
11. ARENDT, H. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
12. ASSISTENTES Sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional. **Conselho Federal de Serviço Social – CFESS** (Orgs). PRÉDES R et al. (Colaboradores). Brasília: CFESS, 2004.
13. BARROCO, M. L. S.. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. São Paulo: Cortez, 2005.
14. BEHRING, E. R. **Política social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
15. \_\_\_\_\_. As principais abordagens teóricas da política social e da cidadania In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Brasília, UNB/CEAD, 2000.
16. \_\_\_\_\_. Controle Social: histórico e estratégias de aprimoramento. In: [www.cfess.org.br/](http://www.cfess.org.br/) acesso em 18/01/2004. Texto preparado para a III Conferência Nacional de Assistência Social, 2001.
17. \_\_\_\_\_. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
18. BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 8. ed. vol. 2. Brasília. UNB, Editora Universidade de Brasília, 1995.
19. BOBBIO, N. **O Futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.



20. BOITO Jr, A. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Revista Crítica Marxista*. 2003. p. 10-36.
21. BOSCHETTI, I. S. F. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a Originalidade e Conservadorismo. 2. ed. UNB. Brasília, 2003.
22. \_\_\_\_\_. Seguridade Social e o Projeto Ético-Político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. ano XXV, n. 79, 2004, p. 108-132.
23. BRAVO, M. I. S. SOUZA, R. de O. Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e exercício profissional. **Ser Social 10**, Brasília, 2002. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social da UNB. p. 57-92.
24. BRAVO, M. I. S. MATOS, M. C. Reforma Sanitária e projeto ético-político do Serviço Social: elementos para o debate. In: BRAVO, M. I. S. et al (Orgs). **Saúde e Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 25-48.
25. BRAZ, M. Notas sobre o Projeto Ético-Político do Serviço Social. Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro – CRESS/7ª Região. Assistente Social: ética e direitos. **Coletâneas de Leis e Resoluções**. 4. ed. Rio de Janeiro: 2002.
26. \_\_\_\_\_. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: ano XXV, n. 78, p.49-68, 2004.
27. BREMAEKER, F. J. de. **Os conselhos municipais existentes no Brasil**. IBAM/APMC/NAPI/IBANCO, 2001.
28. BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Brasília, 1996.
29. BUFFON, J. A. B. **Janelas abertas para a inovação**. In: VASCONCELLOS, J. G. PANDOLFI, R. (Orgs). *Memória do Desenvolvimento*. Vitória: EDUFES, 2003.

30. CARDOSO, F. G. **Organizações das Classes Subalternas**: um desafio para o Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1995.
31. CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: CARCANHOLO, Marcelo D.; CARCANHOLO, R. A.; MALAGUTI, M. L. (Org.). **Neoliberalismo**: a tragédia do nosso tempo. São Paulo: Cortez, 1998.
32. CARCANHOLO, R. A e NAKATANI, P. **O Capital especulativo parasitário**: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. Ensaio FEE, v. 20, nº 1, p. 264-304. Porto Alegre, junho de 1999. Disponível em <http://carcanholo.sites.uol.com.br>.
33. CARDOSO, F. G. **Organizações das Classes Subalternas**: um desafio para o Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1995.
34. CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 11. ed. São Paulo: Papyrus, 1988.
35. CASANOVA, P. G. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILLI, P (Org). **Globalização excludente**: desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
36. CASTRO, A. T. B. de. Espaço público e cidadania: uma introdução ao pensamento de Hannah Arendt. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. ano XX, v.1, n. 59,1999, p. 9-23.
37. CASTRO, M. M. **História do Serviço Social na América Latina**. Tradução de José Paulo Netto e Balkys Villalobos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- CHAUÍ, M. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. 3. ed. São Paulo: Abramo, 2001.
38. \_\_\_\_\_. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

39. CHESNAIS, F. Um programa de ruptura com o neoliberalismo. In: HELLER, A[et al]. **A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 77-108.
40. CHISTÉ, F. A. et al. **Sociedade civil e participação: um estudo sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória**. 2004, 258 f. Monografia (Curso de Serviço Social) - Universidade Federal do Espírito Santo/ Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas/ Departamento de Serviço Social, Vitória. 2004.
41. COIMBRA, M. Abordagens Teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S. et al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
42. COLBARI, A. **Rumos do movimento sindical no Espírito Santo**. Vitória: EDUFES, Florecultura, 2003.
43. CORREIA, M. V. C. Que Controle Social na Política de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez. ano XXIII, v.1, n.72, p.119-144, 2002.
44. COSTA, M. D, H. O trabalho nos serviços de saúde e a inserção dos assistentes sociais. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez. n. 62. 2001, p. 35-72.
45. COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1985.
46. \_\_\_\_\_. Marxismo, democracia e revolução. In: COUTINHO, C. N et al (Orgs). **O PT e o marxismo**. Cadernos de Teoria e Debate. São Paulo: Publicação do Partido dos Trabalhadores, 1991, p. 95-111.
47. \_\_\_\_\_. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S. F. (org). **Reforma Sanitária: em busca de uma teoria**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995, p. 47-60.

48. \_\_\_\_\_. **Contra a corrente:** ensaios sobre a democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.
49. \_\_\_\_\_. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
50. \_\_\_\_\_. **Cultura e sociedade no Brasil:** ensaios sobre as idéias e formas. 3. ed. Ver. E ampliada. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
51. CUNHA, E. P & CUNHA, E. S. Políticas Públicas sociais. In: **Políticas Públicas.** Belo Horizonte. ed UFMG, 2002.
52. DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org) **Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 1, p. 9-16.
53. DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In:\_\_\_\_\_(Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 13-92.
54. DALBEM, L. B. **Caracterização dos Fóruns de Entidades de Defesa dos Direitos de Vitória.** Relatório Final. Departamento de Pesquisa. UFES/PRPPG/PIBIC, Vitória. 2005.
55. DRAIBE, M. **As políticas sociais e o neoliberalismo.** *Revista USP*, São Paulo, n. 17, maio 1993 Número especial.
56. ESPÍRITO SANTO 2025. 2005. Disponível em: <[www.espiritosanto2025.com.br](http://www.espiritosanto2025.com.br)>. Acesso em: 9 jan. 2007.
57. ESPÍRITO SANTO. Petróleo e Gás Natural. 2006. Disponível em: [www.es.gov.br/site/espírito\\_santo/petroleo\\_gas](http://www.es.gov.br/site/espírito_santo/petroleo_gas). Acesso em: 9 jan. 2007.

58. FALEIROS, Vicente de Paula. Saber Profissional e Poder Institucional. São Paulo: Atlas, 1992.

59. FERNANES, F. **A nova república?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

60. \_\_\_\_\_. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

61. FERRAZ, A. T. R. **Impactos da experiência conselhistas sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde:** o caso do movimento popular de saúde de Campinas/ São Paulo. 2005, 175 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

62. FERREIRA, A. A. **Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais:** o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES). 2006. 198 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

63. FERREIRA, N. V. T. A exploração dos movimentos sociais na Grande Vitória na década de 70. **Revista Instituto João dos Santos Neves**, Vitória, ano IV,n.2, p.44-46, 1985.

64. FRANCO, A. de. A crise da matriz da III Internacional. In: COUTINHO, C. N et al (Orgs). **O PT e o marxismo**. Cadernos de Teoria e Debate. São Paulo: Publicação do Partido dos Trabalhadores, 1991, p. 65-75.

65. FREIRE, L. M. B. O Serviço Social na Reestruturação Produtiva: Espaços, Programas e Trabalho Profissional, São Paulo: Cortez, 2003.

66. FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 2ed. Col. Os Economistas. p. 17-41.

67. GOMES, A. L. Os conselhos de políticas e de direitos. In: ABEPSS et al (Org). **Programa de Capacitação continuada para Assistentes Sociais**. Módulo 3, 2000, Brasília.
68. GOHN, M. da G. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002.
69. \_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003a.
70. \_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed São Paulo: Cortez, Coleção Questões da nossa época, v. 84, 2003b.
71. GORZ, A. **O imaterial: conhecimento, valor e capital**. São Paulo: ANNABLUME. 2005.
72. GRAMSCI, A. **Conselhos de fabrica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
73. GUERRA, Y. **A instrumentalidade do Serviço Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
74. HARVEY, D. **A Condição Pós-moderna**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1993.
75. HERKENHOFF, B. L. O papel do líder comunitário. FCAA. Aracruz Celulose S.A, Vitória, 1995.
76. HOBBSAWM, E. J. A cultura europeia e o marxismo entre o Séc. XIX e o Séc. XX. In: \_\_\_\_\_. (Org). **História do Marxismo II: o marxismo na época da Segunda Internacional**. Pás e Terra: Rio de Janeiro, 1982, p. 75-87.
77. IAMAMOTO, M. V. CARVALHO, R de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, CELATS, 1993.

78. IAMAMOTO, M. V. Serviço Social na contradição capital/trabalho: concepção da dimensão política da prática profissional. In: **Serviço Social: as respostas da categoria aos desafios conjunturais**. CONGRESSO NACIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS, 6., 1991, CONGRESSO CHICO MENDES. São Paulo: Cortez, ANAS, 1991, p. 57-75.

79. \_\_\_\_\_. **O Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5 ed. São Paulo: Cortez. 2001.

80. \_\_\_\_\_. Transformações societárias, alterações no “mundo do trabalho” e Serviço Social. **Ser Social**. Revista semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB. Brasília. N. 6, 2000, p. 45-79.

81. \_\_\_\_\_. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

82. IANNI, O. **A idéia do Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

83. JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XIX, n. 56, 1998, p. 35-49.

84. JUNQUEIRA, H. I. Quase duas décadas de reconceituação do Serviço Social: uma abordagem crítica. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: ano II, n. 04. p. 01-38, 1980.

85. KATZ, Cláudio. Democracia Socialista. In: \_\_\_\_\_. **El Porvenir del Socialismo**. Buenos Aires: Imago Mundi, Herramienta, 2004, p. 185-225.

86. KIEFER, V. **A interface com as políticas sociais dos fóruns de entidades de defesa de direitos**. Relatório Final. Departamento de Pesquisa. UFES/PRPPG/PIBIC, Vitória. 2005. Cf:

87. KONDER, L. A atualidade do marxismo. In: COUTINHO, C. N et al (Orgs). **O PT e o marxismo**. Cadernos de Teoria e Debate. São Paulo: Publicação do Partido dos Trabalhadores, 1991, p. 11-17.
88. LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_. **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 151-178.
89. LAZZARATO, M. NEGRI, A. **Trabalho imaterial**: formas de vida e produção de subjetividade. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.
90. LEAL, F. X. Conselhos Municipais Antidrogas: entre o sonho e a realidade. 2006. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2006.
91. LESBAUPIN, I. **Poder Local x Exclusão Social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
92. LOWY. M. As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen. São Paulo: Busca Vida, 1987.
93. \_\_\_\_\_. Crise do Marxismo ou Marxismo Crítico? In: COUTINHO, C. N et al (Orgs). **O PT e o marxismo**. Cadernos de Teoria e Debate. São Paulo: Publicação do Partido dos Trabalhadores, 1991, p.111-118.
94. LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. Trabalho apresentado no GT1 "Cidades: transformações, governança e participação". VII Congresso Brasileiro de Sociologia. FAFICH/UFMG, Belo Horizonte: Minas Gerais, 2005.
95. MACEDO, M. de A. **Reconceituação do Serviço Social**: formulações diagnósticas. São Paulo: Cortez, 1982.
96. MANDEL, E. **Teoria Marxista do Estado**. Lisboa: Antídoto, 1977.



97. MANFROI, V. M. 1992. Da imaginação à apreensão simbólica do marxismo pelo Serviço Social no Brasil. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) São Paulo. Pontifícia Universidade Católica. 1992
98. MARQUES, R. M. **A proteção Social e o mundo do trabalho**. São Paulo: Bienal, 1997.
99. MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. 3. ed. Zahar, 1967.
100. MARTINELLI, L. M. **Serviço Social: identidade e alienação**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
101. MARTINUZZO, J. A. **Caminhada de travessias: os primeiros passos do novo governo do Espírito Santo**. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2003.
102. MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scrita, 1996.
103. MELIM, J. I. **A participação popular no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória: promessa ou realidade?**. 2006. 200 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2006.
- 104.\_\_\_\_\_. **O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente em Vitória: um estudo sobre o seu papel na gestão de políticas sociais**. 2004. 106 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2004.
105. MENDONÇA, L. J. P. de. Globalização: aspectos econômicos da conjuntura nacional. In: ABDALLA, M.; BARROS, M. E. B. de (Orgs). **Mundo e Sujeito: aspectos subjetivos da globalização**. São Paulo: Paulus, 2004.
106. MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. Boitempo, São Paulo: Editora Unicamp, 2002.

107. \_\_\_\_\_. Avanço da esquerda na AL pode barrar semicolonialismo dos EUA.: **Boitempo/revista Margem Esquerda**. n. 7. 10 de maio.2006. Entrevista concedida a Ivana Jinkings.
108. MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.
109. MOTA, A. E. S. da. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
110. NETTO, J. P. A critica conservadora à reconceptualização. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: ano III, n. 05. p. 59-76, 1981.
111. \_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social**: Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991a.
112. \_\_\_\_\_. “Crise do Marxismo” e a atualidade da teoria marxiana. In: COUTINHO, C. N et al (Orgs). **O PT e o marxismo**. Cadernos de Teoria e Debate. São Paulo: Publicação do Partido dos Trabalhadores, 1991b, p. 18-25.
113. \_\_\_\_\_. A Construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In. **Capacitação em Serviço Social frente à crise contemporânea**, módulo I: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. CEFESS/UNB/CEAD, 1999.
114. \_\_\_\_\_. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. Coleção Questões da Nossa Época. São Paulo: Cortez, n. 20, 2003.
115. \_\_\_\_\_. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, I. et al (orgs.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004a, p. 61-83.

116. \_\_\_\_\_. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto a prova. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: ano XXV, n.79, 2004b, p.05-26.
117. \_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005a.
118. \_\_\_\_\_. O Movimento de Reconceituação: 40 anos depois. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. Ano XXVI, n. 84, 2005b, p.05-20.
119. \_\_\_\_\_. Para a crítica da vida cotidiana. In: CARVALHO, M. C. B. NETTO, J. P. (Orgs) **Cotidiano: Conhecimento e crítica**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005c.
120. NOGUEIRA, M. A. **As Possibilidades da Política: Idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
121. \_\_\_\_\_. As três idéias de Sociedade Civil, o Estado e a Politização. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. (Org). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.215-234.
122. \_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
123. PAIVA, B. A. SALES, M. A. A nova ética profissional: práxis e princípios. In: BONETTI, D. A. et al (Orgs). **Serviço Social e ética: convite a uma nova práxis**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
124. PANIAGO, M. C. S. Capital e Trabalho: uma relação de subordinação hierárquica incontornável e incontrolável. **Revista ABEPSS**. Temporalis. Brasília. Ano III, n. 6, 2002, p. 153-171.
125. \_\_\_\_\_. **A incontrolabilidade ontológica do capital: um estudo sobre beyond Capital de I. Mészáros**. Tese de Doutorado. UFRJ/CFCH. Rio de Janeiro, 2001. disponível em: <<http://www.geocities.com/cristinapaniago/>>. Acesso em: 15 maio 2006.

126. PAOLLI, M. C. TELLES, V. da S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S. E. DAGNINO, E. ESCOBAR, A. (Orgs). **Cultura e política nos movimentos sociais Latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
127. PEREIRA, A. R. V. "**Por baixo dos Panos**": Governadores e Assembléias no Brasil Contemporâneo. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 2004.
128. PEREIRA, P. A. P. Políticas de Satisfação de necessidades no contexto brasileiro. In: \_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002a. cap. 4, p.125-180.
129. \_\_\_\_\_. Estado, Regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S, PEREIRA, P. A. P. (Orgs). **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 2002b, p. 25-42.
130. \_\_\_\_\_. Pluralismo de Bem-Estar ou configuração plural da política social sob neoliberalismo. In: BOSCHETTI, I. et al (orgs.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 135-158.
131. PONTES, R. N. **Mediação e Serviço Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
132. \_\_\_\_\_. **Mediação**: categoria fundamental para o trabalho do assistente social. In. **Capacitação em Serviço Social frente à crise contemporânea**, módulo 4: O trabalho do assistentes social e as políticas sociais. CEFESS/UNB/CEAD, 2000.
133. PORTELLI, H. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
134. QUIROGA, C. **Invasão positivista no marxismo**: manifestações no ensino da metodologia no Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1991.

135. RAICHELIS, R. WANDERLEY, L. E. W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: ano XXV, n.78, 2004, p.05-32.
136. RAICHELIS, R. **Esfera Pública e os Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.
139. \_\_\_\_\_. Desafios da Gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo3. Brasília, UnB, centro de Educação Aberta, continuada a Distância, 2000.
140. \_\_\_\_\_. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: ano XXVII, n. 85, 2006, p.109-116.
141. ROSDOLSKY, R. **Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx**. EDUERJ. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
140. SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo, Zahar, 1984.
141. SEMERARO, G. **Gramsci e a Sociedade Civil: cultura e educação para a democracia**. 2 ed. Petrópolis. RJ. Vozes. 1999.
142. SILVA, I. G. **Democracia e participação na “reforma” do estado**. Coleção Questões da Nossa Época. São Paulo: Cortez, n. 103, 2003.
143. SILVA, J. A. F. **Sociedade Civil e Conselhos de Assistência Social: contradição entre o adensamento e o esvaziamento da participação**. Dissertação de Mestrado. CCS/FSS/UERJ. Rio de Janeiro, 2005.
144. SILVA, M. Z. **Espírito Santo: Estado, interesses e poder**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida: UFES. Secretaria de Produção e Difusão Cultural, 1995.

145. SIMÃO, R. **Espírito Santo**: uma viagem de cinco séculos. Vitória: SINPRO – Sindicatos dos Professores no Estado do Espírito Santo. [2000?].
146. SIMIONATO, I. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. Ed. 3. Florianópolis: Cortez, 2004.
147. SIQUEIRA, M. da P. S. **Industrialização e empobrecimento urbano**: o caso de da Grande Vitória - 1950-1980. Vitória: EDUFES/CCHN, 2001.
148. SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.
149. TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas. In: Evelina Dagnino (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.
150. \_\_\_\_\_. **Participação, cultura política e modelos de gestão**: A democracia gerencial e suas ambivalências. São Paulo: Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas, 2003.
151. TELLES, V. da S. Questão Social: afinal do que se trata? In: \_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania**: dilemas do Brasil contemporâneo. Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001.
152. \_\_\_\_\_. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.
153. \_\_\_\_\_. STEIN, R. H. A descentralização político-administrativa na assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, p. 24-46, Ano XX, n. 59, março, 1999.
154. TOSI, A. COLBARI, A. ALVES, W. M. B. Bancários - 60 anos de história: 1934-1994. Vitória: Sindicato dos Bancários do Espírito Santo, 1995.

155. VANSCONCELOS, A. M. Serviço Social e práticas democráticas. In: BRAVO, M. I. S. PEREIRA, P. A. P (Orgs). **Política Social e Democracia**. 2. Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
156. \_\_\_\_\_. **A prática do Serviço Social: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.
157. VASCONCELLOS, J. G. PANDOLFI, R. **Elites e Gestão do Desenvolvimento: uma reflexão sobre o caso do Espírito Santo**. In: \_\_\_\_\_ (Orgs). **Memória do Desenvolvimento**. Vitória: EDUFES, 2003.
158. VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1985.
159. \_\_\_\_\_. Política Econômica e Política Social. In: \_\_\_\_\_. **Democracia e Política social**: São Paulo: Cortez, 1992.
160. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Relatório 34º Encontro Nacional do Conjunto CFESS/CRESS. Manaus/M, setembro/2005.
161. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Relatório 33º Encontro Nacional do Conjunto CFESS/CRESS Relatório 33º Encontro Nacional do conjunto CFESS/CRESS. Curitiba/PR, setembro/2004.
162. CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DO ESPÍRITO SANTO 17ª REGIÃO. Ofício CRESS/ES nº. 108/2004. Vitória – ES, maio/2004.
163. CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DO ESPÍRITO SANTO 17ª REGIÃO. Relatório 1º Fórum Estadual de Assistentes Sociais atuantes em Conselhos de Políticas e de Direitos. Vitória – ES, Setembro/2005.
164. CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DO ESPÍRITO SANTO 17ª REGIÃO. Relatório 2º Relatório 1º Fórum Estadual de Assistentes Sociais atuantes em Conselhos de Políticas e de Direitos. Vitória – ES, Outubro/2006.

165. [www.IBGE.gov.br/](http://www.IBGE.gov.br/) Metodologia do Censo Demográfico 2000. Dez Grandes Grupos de classificação brasileira de ocupação domiciliar. Volume 25. Acesso em 21/06/2004.

166. [www.ipes.es.gov.br/](http://www.ipes.es.gov.br/) Região Metropolitana da Grande Vitória. Tabelas IMEES. Acesso em 03/04/2004.

167. [www.mds.gov.br/Instâncias](http://www.mds.gov.br/Instâncias) de Controle Social. Brasília. Acesso em 09/09/06.



## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A: ROTEIRO da 1ª FASE DA PESQUISA.**

(Realizada com os 78 municípios do estado do ES)

**“OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E DE DIREITOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO:  
Contribuições políticas e profissionais para a efetivação do controle social”**

Identificação do Município: \_\_\_\_\_ Pessoa contatada: \_\_\_\_\_ Fone ou e-mail: \_\_\_\_\_

**Relação dos Conselhos no Município:**

Especificação	X	Quantos ASO?	Nomes dos ASO	Fones e/ou e-mail dos ASO
Cons. de Assistência Social				
Cons. de Saúde				
Cons. de Criança e Adolescente				
Cons. da Pessoa Idosa				
Cons. da Pes. com Deficiência				
Cons. de Segurança Alimentar				
Cons. Anti-drogas				
Cons. de Direitos Humanos				
Outros:				

OBS: Solicitamos que se ocorrer o fato do mesmo Assistente Social participar de um ou mais Conselhos, o mesmo seja especificado, uma vez que esta constatação é um dado relevante para a pesquisa.

Legenda: ASO – Assistentes Sociais

## APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO DA 2ª FASE DA PESQUISA

(Enviado para todos os assistentes sociais conselheiros dos Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos do ES).

### O SERVIÇO SOCIAL NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE DIREITOS: Contribuições políticas e profissionais para a efetivação do controle social

Esta pesquisa visa identificar as contribuições políticas e profissionais do exercício profissional dos Assistentes Sociais inseridos nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de Direitos do estado do Espírito Santo para a realização do controle social no ano de 2006, levando em conta as transformações societárias e o seu vínculo com o Projeto Ético-Político. A iniciativa desta pesquisa compreende o Projeto de Dissertação da Mestranda em Política Social da UFES, Kéttini Upp Calvi, Assistente Social, CRESS/ES 1918, (27 9942-4396, [kettini@yahoo.com.br](mailto:kettini@yahoo.com.br), [pesquisamestrado2006@yahoo.com.br](mailto:pesquisamestrado2006@yahoo.com.br)). Através dos dados contidos neste questionário será construído um relatório que estará disponível e será repassado a todas as pessoas contatadas. Os dados desta mesma pesquisa irão compor a dissertação de mestrado da aluna citada. A devolução deste questionário se faz importante para que os dados obtidos tenham uma maior exatidão. Também significará a autorização para sua utilização na pesquisa. É necessário ressaltar que será mantido rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-los.

Município: \_\_\_\_\_

### I) DADOS PESSOAIS DO ASSISTENTE SOCIAL

1- Nome: \_\_\_\_\_

2 - Telefone para contato: \_\_\_\_\_

3 - E-mail: \_\_\_\_\_

2 - Sexo

( ) Masculino ( ) Feminino

4 - Idade

( ) 20 a 24 ( ) 25 a 34 ( ) 35 a 44

( ) 45 a 59 ( ) 59 e mais

5 - Quantos vínculos empregatícios, na área de Serviço Social você possui?

( ) Um ( ) Dois ( ) Três ou mais

### II) FORMAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

1 - Instituição onde se formou: \_\_\_\_\_

2 - Tempo de graduação:

( ) recém formado (até 1 ano) ( ) de 1 a 5 anos ( ) de 6 a 10 anos

( ) de 11 a 15 anos ( ) 16 a 20 anos ( ) de 21 a 25 anos

( ) mais de 25 anos

3 - A sua atual formação é?

( ) Graduado(a) ( ) Pós-graduado (a) ( ) Mestre(a)

( ) Doutor(a) ( ) Pós-doutor(a) ( ) Outra. Qual? \_\_\_\_\_

4 - Em que área de conhecimento realizou especialização, e/ou mestrado, doutorado, pós-doutorado etc?

A - ( ) Saúde Pública

B - ( ) Família

C - ( ) Política Social

D - ( ) Serviço Social

F - ( ) Educação em Saúde

G - ( ) Recursos Humanos

H - ( ) Gestão de Pessoas

I - ( ) Metodologia do Serviço Social e planejamento, projetos sociais

J - ( ) Análise institucional e esquizoanálise

K - ( ) Urbanismo

L - ( ) Gestão sistêmica baseada em valores humanos

M - ( ) Pedagogia empresarial/RH

N - ( ) Administração de recursos

O - ( ) Política Social e supervisão em Serviço Social

P - ( ) Atendimento ao excepcional

Q - ( ) Outras . Quais? \_\_\_\_\_

**5 - Que tipo de atividade de capacitação você PARTICIPOU nos últimos 2 (dois) anos?**

- Cursos ou Mini-cursos                       Seminários       Conferências  
 Congressos                                       Fóruns  
 Outras. Quais? \_\_\_\_\_  
 Não tenho participado

**6 - Você TEM PARTICIPADO de alguma atividade de capacitação, especificamente, NA ÁREA DE SERVIÇO SOCIAL nos últimos 2 (dois) anos?**

A -  Sim. Qual? \_\_\_\_\_

B -  Não

**III) CULTURA DE PARTICIPAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL**

**1 - Você PARTICIPA (atualmente) de alguma atividade política ou movimentos sociais? Quais?**

- Associação de Moradores  
 Sindicato. Qual? \_\_\_\_\_  
 Clube de Serviços (Rotary, Lions, etc)  
 Partido Político. Qual? \_\_\_\_\_  
 Grêmio Esportivo  
 Grêmio Estudantil  
 Outro. Qual? \_\_\_\_\_  
 Nunca participou.

**2 - Você PARTICIPA de eventos realizados pela categoria?**

Sim       Não

**Se a resposta for sim, em quais eventos você participa?**

- Palestras e/ou Seminários realizados pelo CRESS/ES  
 Semana do Assistente Social  
 Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social  
 Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais  
 Palestras e/ou Seminários realizados pela UFES e outras faculdades de Serviço Social  
Outros. Quais? \_\_\_\_\_

**IV) DADOS DOS MUNICÍPIOS**

**1 - QUAIS destes Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos EXISTEM no seu MUNICÍPIO?**

- Conselho de Assistência Social  
 Conselho de Saúde  
 Conselho de Habitação  
 Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente  
 Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência  
 Conselho dos Direitos da Pessoa Idosa  
 Conselhos de defesa dos Direitos da Mulher  
 Conselho de defesa dos Direitos da Pessoa Negra  
 Conselho de Segurança Alimentar  
 Conselho Anti-drogas  
 Conselho de Educação  
 Conselho da Merenda Escolar  
 Conselho do Trabalho e Geração de Renda  
 Conselho do Turismo  
 Conselho do Meio Ambiente  
 Conselho de Segurança Pública  
 Outros Conselhos. Quais? \_\_\_\_\_

**2 – QUAIS destas Comissões ou Comitê (Instâncias de Controle Social) EXISTEM no seu Município?**

- Comissão do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;  
 Comissão do Programa Bolsa Família;  
 Comissão do Trabalho;  
 Outras Comissões. Quais? \_\_\_\_\_

**3 - Quais os obstáculos/dificuldades encontrados para o funcionamento do (s) Conselho (s) no Município?**

---



---



---

**V) RELAÇÃO CONSELHOS/CARGO-FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO**

**1 - VOCÊ PARTICIPA de quais Conselhos Municipais de Políticas e de Direitos no seu Município?**

<b>CONSELHOS</b>	<b>SIM ou NÃO</b>	<b>CARGO/FUNÇÃO</b> Conselheiro, só participante, conselheiro e secretário executivo	<b>REPRESENTA</b> <b>Gov</b> <b>ou</b> <b>Sociedade Civil?</b>	<b>Especifique a Entidade ou</b> <b>Secretaria que representa</b>	<b>Há quanto tempo você</b> <b>participa no (s) Conselho</b> <b>(s)</b>
Assistência Social					
Saúde					
Direitos da Criança e do Adolescente					
Direitos da Pessoa com Deficiência					
Direitos da Pessoa Idosa					
Segurança Alimentar					
Anti-drogas					
Direitos da Mulher					
Direitos da Pessoa Negra					
Trabalho e Geração de Renda					
Segurança Pública					
Habitação					
Educação					
Merenda Escolar					
Meio Ambiente					
Turismo					
Outros Conselhos. Quais?					

\* OBS: Presidente (o presidente dos Conselhos, também é conselheiro).

**2 - Qual a SUA FUNÇÃO (S) na ENTIDADE OU ÓRGÃO PÚBLICO que você representa no (s) Conselho (s)?**

- Presidente       Vice-Presidente       Tesoureiro  
 Técnico contratado       Técnico concursado (efetivo)  
 Gestor da pasta (Secretária)       Outra. Qual? \_\_\_\_\_

**OBS: Caso você participe em mais de um Conselho representando diferentes entidades ou Secretarias, especifique sua função em cada uma delas.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**3 - COMO VOCÊ FOI INDICADO na sua entidade ou órgão público para participar do (s) Conselho (s)?**

- Eleito em Assembléia da entidade ou órgão público  
 Indicado pelo presidente ou diretoria da entidade  
 Indicado pela Secretária (o) da pasta       Auto-indicação  
 Outra forma de indicação. Qual? \_\_\_\_\_

**4 - De que forma VOCÊ REPASSA AS DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES do (s) Conselho (s) À SUA ENTIDADE?**

- A** -  Em Assembléia Geral da Entidade      **B** -  Em reunião com a Diretoria  
**C** -  Informativo/Jornal      **D** -  Quadro/Mural  
**E** -  Correio Eletrônico (e-mail)      **F** -  Outras.Quais? \_\_\_\_\_  
**G** -  Não repassa

**5 VOCÊ PARTICIPA de alguma Comissão (s) (Instâncias de Controle Social) no seu Município?**

COMISSÃO	SIM ou NÃO	CARGO FUNÇÃO	Representa Governo ou Sociedade civil?
Comissão do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;			
Comissão do Programa Bolsa Família			
Comissão do Trabalho			
Outras Comissões. Quais?			

**VI) CONTRIBUIÇÕES POLÍTICAS E PROFISSIONAIS NO (S) CONSELHOS(S)**

**1 – QUAIS AS PRINCIPAIS DEMANDAS AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL do Assistente Social no (s) Conselho (s)?**

**1.1 Atuar nas ASSESSORIAS TÉCNICAS/BUROCRÁTICAS como:**

- Assessoria sobre aspectos financeiros, orçamentários, planilhas de custos e prestação de contas;  
 Organização da documentação dos Conselhos;  
 Organização das plenárias dos Conselhos;  
 Elaboração de cartilhas sobre o controle social e das política sociais;  
 Elaboração das atas;  
 Realização de boletim informativo;  
 Prestar assessoria na elaboração dos planos municipais das políticas públicas;  
 Elaborar o diagnóstico da realidade do município para subsidiar as decisões dos Conselhos;  
 Propor estratégias de enfretamento à realidade diagnosticada;  
 **Outras. Quais/**
- \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**1.2 Atuar na CAPACITAÇÃO POLÍTICA dos conselheiros:**

- Debater sobre o processo de descentralização político administrativo e participativo;  
 Palestras sobre as políticas sociais (saúde, educação, assistência social, previdência social. Habitação etc)  
 Palestras sobre os programas e projetos do Município;  
 Capacitação sobre o papel do conselho e do conselheiro;  
 Capacitação para discutir o que é controle social;  
 Incentivar a participação dos outros profissionais;  
 **Outras. Quais?**
- \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**2 QUAIS DIFICULDADES da SUA ATUAÇÃO COMO ASSISTENTE SOCIAL no (s) Conselho (s)?**

- Estudo superficial** da temática dos Conselhos e controle social na graduação;
- Ausência de estudos** sobre a temática dos Conselhos e controle social na graduação;
- Pouco conhecimento das legislações referentes aos Conselhos, fundos públicos, políticas sociais etc;
- Desconhecimento de estratégias para ser um profissional articulador;
- Falta de experiência e cultura participativa;
- Subalternidade do Assistente Social no processo de elaboração das políticas municipais;
- O Assistente Social é entendido como mero executor terminal das políticas sociais;
- Falta de autonomia devido ao tipo de contrato de trabalho;
- Forte presença do primeiro-damismo;
- Influência do clientelismo político;
- Participação do Assistente Social em vários Conselhos;
- Outras dificuldades. Quais?

---



---



---

**3 – Considerando a sua formação profissional, qual deve ser o papel dos Assistentes Sociais nos Conselhos de Políticas e de Direitos?**

---



---



---



---

**4 Quais os referenciais (legislações, instrumentos profissionais, técnicas) você recorre para embasar seu exercício profissional nos Conselhos?**

---



---



---



---



---

**5 Na sua opinião, o Código de Ética de 1993, Lei de Regulamentação da Profissão (nº 8662/93) respaldam o exercício profissional nos Conselhos de Políticas e de Direitos?**

- Não
- Sim. De que forma?

---



---



---

**6 Quais as contribuições políticas e profissionais de SUA ATUAÇÃO nos Conselhos para o controle social das políticas sociais?**

---



---



---



---

**7 – Acrescente outras informações que considera relevante para a prática profissional do Assistente Social nos Conselhos. E para a dinâmica dos Conselhos.**

---



---



---

## APÊNDICE C: ROTEIRO DE ENTREVISTA:

(Realizada com os Assistentes Sociais pesquisadores do tema Conselhos, que atuaram na constituição dos Conselhos no ES e com assistentes sociais com vasta experiência nos Conselhos)

### ROTEIRO:

- 1 - Qual é a realidade dos Conselhos de Políticas e de Direitos e do controle social hoje?
- 2 - Quais as **demandas** ao exercício profissional do Assistente Social e as **respostas** fornecidas por este profissional nos Conselhos de Políticas e de Direitos?
- 3 – Qual deve ser o papel dos Assistentes Sociais nos Conselhos de Políticas e de Direitos?
- 4 - Quais as **dificuldades** encontradas na sua atuação profissional nos Conselhos de Políticas e de Direitos?
- 5 - Quais as estratégias para que a atuação profissional contribua para o controle social e democratização das políticas sociais?
- 6 - Você vincula o PEP ao seu exercício profissional nos Conselhos de Políticas e de Direitos? Como você percebe esta relação?
- 7 - Atuação concreta dos Assistentes Sociais nos Conselhos de Políticas e de Direitos. Limites e possibilidades
- 8 - Quais as contribuições políticas e profissionais do Serviço Social para a efetivação do controle social?



## **ANEXOS**

## ANEXO A – MAPA DAS MICRORREGIÕES DE PLANEJAMENTO

### Divisão Regional do Espírito Santo

#### Microrregiões de Planejamento

Lei 5.120 de 30/11/95 (DOE 01/12/95) alterada pelas leis:  
 Lei nº 5.469 de 22/09/97 (DOE 23/09/97), Lei 5.849 de 17/05/99 (DOE 18/05/99)  
 e Lei nº 7.721 (DOE 14/01/04).

