



O tema da participação e as bases teórico-políticas do Serviço Social

Theoretical-politics foundations of Social Service and the participation theme

TÂNIA REGINA KRÜGER*

CRISTIANE CANEZ MACHADO**



RESUMO – O presente trabalho objetiva conhecer de que forma o tema da participação perpassa as bases teórico-políticas do Serviço Social. Este tema ganha relevância na atualidade uma vez que o termo participação está sendo usado de forma esvaziada de sentido político. No Serviço Social, por sua vez, o seu uso parece banalizado. A partir do estudo da literatura e de legislações da profissão, identificamos as bases políticas, teóricas e institucionais que, ao longo da trajetória profissional, possibilitaram a organização da categoria e a inserção nos espaços de participação das políticas e direitos sociais.

Palavras-chave – Participação. Serviço Social. Projeto Ético-Político.

ABSTRACT – This paper aims to understand how the participation theme permeates the theoretical and political foundations of Social Services. This issue becomes relevant in a context in which the term participation is being used deprived of its political meaning, and its usage in Social Services seems to have been trivialized. Through the study of the literature and laws on the profession of social worker, we identified the political, theoretical and institutional bases, which, along the trajectory of this profession, have allowed the political organization of the category and the inclusion in the participation of political and social rights.

Keywords – Participation. Social Services. Ethical-political Project.

* Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis -SC/Brasil. E-mail: tania.kruger@ufsc.br

** Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis - SC/Brasil. E-mail: cristianecanez@hotmail.com

Submetido em: março/2015. Aprovado em: junho/2015.

Nas mais diferentes correntes teóricas e políticas, nos discursos que envolvem o setor público e o setor privado, a participação é um termo presente e valorizado, mas, como pode parecer, o seu sentido não é auto-explicável. O uso do termo participação, por vezes, é tão impactante em determinados discursos político-institucionais que esconde a sua materialidade e a sua intencionalidade política. Com repetições estereis e com uso generalizado, a aplicação prática desse conceito se torna imprecisa e escorregadia, pois parece não existir sujeitos históricos que participam, mas sim um fluxo natural de pertencimento e participação. Pela facilidade de assimilação e imagem positiva (quase afetiva) que esse termo possui, dispensa-se sua qualificação, conceituação e acaba gerando um comportamento de adesão adaptativa e involuntária. Criou-se nos últimos anos um mito da participação e da participação de todos.

A formação social brasileira é subordinada e, por essa particularidade, a afirmação dos institutos democráticos que atingem o campo da participação popular não se generalizou. Os direitos sociais, além de tardios, se constituíram como um campo de regulações *ad hoc* e vem contribuindo para o tenso processo de acomodação da democracia formal nas últimas décadas. As relações econômicas aqui forjadas *não abriam* espaço para as demandas da cidadania. A conquista legal dos direitos políticos e sociais, com alguma perspectiva de generalização social, é algo muito recente no Brasil, surgindo com a Constituição de 1988. Nesses marcos, 1988 representou uma modernização política formal que se vincula à democracia popular e participativa. Ao reconhecer os direitos sociais inéditos para os brasileiros, colocou entre as suas diretrizes e princípios para a implantação das políticas sociais a participação deliberativa e fiscalizadora da sociedade. Essa participação vem se materializando institucionalmente na organização dos Conselhos e Conferências de direitos e políticas nas três esferas de governo.

As práticas de Conselhos e Conferências, mesmo institucionalizadas e colocadas no limite da burocracia estatal, nestes últimos 25 anos vêm de alguma forma alargando os limites do Estado: sujeitos sociais (pessoas com deficiência e outras patologias, negros, mulheres agricultoras, idosos...), historicamente excluídos das decisões públicas, participam dos processos de proposições, deliberação, fiscalização e avaliação das políticas públicas. Ainda que se apontem muitas contradições e se verifique a reprodução de elementos da nossa cultura política conservadora, é inegável o avanço democrático que esses colegiados estão proporcionando. A possibilidade jurídico-formal da participação nas políticas sociais tem promovido, sim, a socialização da política, mas não a socialização do poder de decisão político (NETTO, 1990) nem uma apropriação social das estruturas de poder dos governos e do Estado (COUTINHO, 2008). Entendemos, aqui, como estruturas e mecanismos de governos e do Estado não apropriados socialmente: as escolhas dos Ministros e Secretários de Estado, nomes chefes e membros dos Tribunais, os instrumentos de gestão (Planos Plurianuais e relatórios de gestão), Lei de Diretrizes Orçamentárias, fontes de financiamento, critérios de divisão orçamentária entre as esferas de governo e os serviços públicos, entre outros. Para Paiva, Rocha e Carraro (2012), a socialização das estruturas de poder dos governos e do Estado, a partir da experiência e protagonismo popular, pode afetar radicalmente as decisões vitais no espaço dos direitos sociais. Para além da simples participação social, a luta de classes, vitalizada pelo protagonismo popular, revela-se uma engrenagem capaz de colocar as estruturas do Estado e da receita pública a serviço das necessidades sociais e da ruptura com os mecanismos que (re)produzem a desigualdade.

Esses espaços de participação, enquanto apenas espaços de socialização da política, conseguiram pautar na agenda do executivo, de maneira muito tímida, serviços que atendam as necessidades sociais básicas da maioria da população, pois os indicadores da desigualdade ainda permanecem alarmantes. Ou seja, da mesma forma que permitiram o alargamento das fronteiras autoritárias do Estado, esses espaços de participação também estão permitindo que elementos tradicionais da nossa cultura política e os indicadores da desigualdade continuem se reproduzindo. Assim, os desafios não se situam apenas no aperfeiçoamento democrático, mas, sobretudo, na construção de um projeto social que garanta a redistribuição da riqueza social e socialização do poder político.

Na realidade brasileira, o ganho histórico, civilizacional e de radicalidade democrática, que representou o reconhecimento formal da participação popular para a deliberação das políticas sociais, não possui na gestão dos diferentes governos esse sentido. Não temos visto governos e gestores de políticas sociais negarem objetivamente esse princípio constitucional, mas nos seus discursos, documentos e práticas a participação vem sofrendo um transformismo e sendo ressignificada. O caráter deliberativo e fiscalizador dos espaços institucionais de participação é progressivamente metamorfoseado e ganha um sentido de parceria, de espaço de consulta, de colaboração, de ouvidoria e de mesa de diálogo social. Com esse transformismo os espaços colegiados de participação tornaram-se mais burocráticos e perderam o caráter deliberativo, fiscalizador e propositivo (antes mesmo de conquistar efetivamente esse caráter), predominando posturas aliancistas de cooperação, de solidariedade e de consenso que subalternizam os interesses do trabalho em prol do bem comum, do progresso, da governabilidade e da modernização.

Pela história brasileira de exclusão da participação popular, pelas lutas populares para a redemocratização nos anos de 1970 e 1980 e pela política participacionista dos anos de 1990 e 2000, é que o termo *participação* passou a ser uma referência, princípio e fundamento das lutas da renovação do Serviço Social e do *Projeto Ético-Político hegemônico*, da mesma forma que nos debates político-institucionais recentes e no debate teórico de várias tendências o termo está sempre presente, quase que como uma *palavra de ordem*. Isso também se repete no Serviço Social. A participação da sociedade é uma referência e muito repetido nos espaços de formação do assistente social, de exercício profissional, na literatura da área e na organização política da categoria.

Entender quais são as bases teórico-políticas do tema da participação, na trajetória do Serviço Social, é o objetivo deste texto. A participação como disputa conceitual e de prática política problematiza de forma mais longa quando se apontam os ganhos e desafios que se colocam para o Serviço Social em tempos de projeto ético-político hegemônico. Este estudo foi elaborado utilizando diversas referências bibliográficas e documentos pertinentes à profissão sobre o tema da participação ou que dialogam com ele. Para se identificar as bases da participação popular na história do Serviço Social, primeiramente serão apresentados os aspectos da institucionalização e período de renovação profissional no Brasil. Posteriormente, serão apresentados os elementos que marcam a estruturação, hegemonia e as disputas dos referenciais do projeto ético-político profissional. Para tanto, seguiremos as referências que se vinculam à intenção de ruptura, livros e documentos da organização política da categoria e que refletem a hegemonia, as disputas e a persistência de perspectivas (neo)conservadoras sobre os (quase) 30 anos do projeto político profissional.

Bases históricas e teórico-políticas do Serviço Social sobre o tema da participação

No período da institucionalização

O Serviço Social inicia sua trajetória na sociedade brasileira trazendo consigo marcas caritativas e filantrópicas voltadas à contenção das classes sociais; além disso, não tinha como horizonte o reconhecimento de direitos dos trabalhadores. Logo, os assistentes sociais exerceram sua função reproduzindo os interesses das classes sociais dominantes da época, buscando “maior ajustamento político e ideológico da classe trabalhadora aos limites estabelecidos pela burguesia” (MARTINELLI, 2006, p.127). As ações do assistente social eram voltadas a atender os interesses estatais e empresariais por meio de medidas assistenciais que visavam à contenção de classes. Sua atuação era uma interação com seus *clientes*, demanda direta das classes dominantes. Nesse contexto, o assistente social “embora trabalhe a partir e com a situação de vida do trabalhador, não é diretamente por ele solicitado; atua junto a ele a partir de uma demanda, que na maioria das vezes não é dele” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p.90).

Ao longo das décadas de 1940 e 1950, o que se constata referente ao exercício da profissão é o início da passagem do messianismo para uma cultura engajada na reprodução da ordem social vigente sob a lógica do desenvolvimentismo. Além dos espaços do judiciário, de entidades assistenciais, da previdência social e da área da saúde, a profissão passa a inserir-se em alguns organismos, como a Legião Brasileira de Assistência – LBA, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o Serviço Social da Indústria – SESI. Tendo como pressuposto a ideologia desenvolvimentista de construir a grandeza material da nação e superar o atraso, Iamamoto e Carvalho (2014, p.328) indicam que a profissão modifica sua forma de intervenção, deixando de constituir-se em uma “distribuição controlada de exígua caridade particular das classes dominantes, para constituir-se numa das engrenagens de execução das políticas sociais do Estado e corporações empresariais”. Assim:

O Serviço Social reaparece modificado, dentro do aparelho do Estado e grandes instituições assistenciais, guardando, contudo, suas características fundamentais. Atuando através de canais administrativos [...] o Serviço Social mantém sua ação *educativa e doutrinária* de “enquadramento” da população cliente. Não se tratará mais, no entanto, do apostolado doutrinário, da salvação e recristianização das massas populares [...]. A boa consciência da ação caridosa dos benévolos substitui-se a atividade metódica e burocratizada dos agentes assalariados (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p. 328).

O assistente social enquanto empregado, apesar do contato direto com seus *clientes*, cumpria uma função burocrática de execução das políticas sociais voltadas a formar comportamentos que ajudassem a promover a urbanização e industrialização da época. Nesse contexto, a participação passou a ser uma estratégia, pois a população começou a ser chamada por algumas políticas governamentais para participar da implantação dos serviços. Essa participação normalmente tinha tom educativo-moralizante e instrumental a fim de evitar doenças (sífilis, febres, sarna, piolhos), contribuir com a limpeza urbana (primórdios da vigilância sanitária e do saneamento básico) e para que os comportamentos não provocassem desordem no meio familiar, social ou nos locais de trabalho (regras matrimoniais, educação dos filhos, loucura, alcoolismo etc.).

Como a ação dos assistentes sociais se fazia preferencialmente junto às populações que tinham restritos ou cerceados seu acesso aos bens e serviços básicos, o provimento destes recursos se transformava numa oportunidade para uma ação em nível de consciência, a qual levaria à participação desejada. Desse modo, o Serviço Social desde sua institucionalização considera “a participação do cliente no processo não só como um princípio de valor, mas também como uma estratégia de ação” (BAPTISTA, 1987, p. 84).

Essas novas ações participativas eram extremamente funcionais à ordem, pois não abriam possibilidades de os clientes das políticas sociais optarem por não aderir a essas estratégias participativas e o comportamento delas derivado. Surge o que pode ser chamado de ideologia do aconselhamento, constituída como um esclarecimento de direitos, que eram de fato deveres “em relação às instituições ou programas, e das normas e canais utilizados” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p. 336).

Nos registros da literatura não se observa envolvimento dos profissionais de Serviço Social nos movimentos dos trabalhadores após 1930, nem sua participação em sindicatos e nas greves que eclodiam devido às condições de trabalho e à reivindicação de direitos. Os convites à participação que partiam do assistente social à população demandante do seu trabalho estavam longe de permitir uma participação ativa e propositiva na garantia dos direitos sociais ou na definição das políticas sociais. Eram, sim, uma participação de adesão e adaptação às políticas estatais e empresariais que visavam formar comportamentos para a nova realidade urbano-industrial em formação no país.

Nos anos de 1950, já tendo seu estatuto profissional reconhecido, os profissionais desencadeiam uma ação de interpretação do Serviço Social para as outras profissões e empreendem um esforço de

sistematização de sua prática e dos conhecimentos que manipulavam (BAPTISTA, 1987). A intervenção instrumentalizada passa a ser a partir das dimensões de caso, grupo e comunidade. A abordagem da participação, nas três dimensões, resgata o elemento ético da liberdade individual e a noção de que há em cada homem um potencial de progresso pessoal e, assim, poderá encontrar condições para tal nas instituições sociais. Enfatiza Baptista (1987) que o Serviço Social é visto como o lugar onde os interesses dos indivíduos e da sociedade se encontram, mas a liberdade é parametrada pelos limites da relação institucional.

Nesse período a ideologia desenvolvimentista busca encontrar dentro da ordem vias para superação do problema do subdesenvolvimento e a participação passa a ser um instrumento programático privilegiado, inclusive no Serviço Social, por meio do Desenvolvimento de Comunidade - DC. As ações voltadas ao DC desenvolviam-se através de programas de política social e de processos desencadeados pelos movimentos sociais. Sob o ângulo da política social, “o DC é apreciado e requisitado pelas instituições do setor público como estratégia dessa política global de modernização desenvolvimentista”. A participação popular, como um importante instrumento para o desenvolvimento do país, significava “assumir a execução de ações previamente determinadas, assim como para assumir um conjunto de valores de modernidade, incorporando-os ao cotidiano das ações coletivas” (SOUZA, 1996, p.16).

Pelo ângulo dos movimentos sociais, os processos participativos dos quais fazia parte o Serviço Social pareciam menos vinculados à ordem, pois segundo Souza (1996, p.16) “o traço mais comum da participação é o exercício coletivo da tomada de decisões e da gestão das ações definidas e implementadas pela ação comunitária”. O papel do DC por esse viés de análise caracteriza-se em um processo de reflexão, que deve ser desenvolvido para que possam atender aos interesses e preocupações da população num exercício de articulação de forças sociais comuns.

A contribuição do Serviço Social na política social e nos movimentos sociais servia como uma forma de instrumentalização da classe popular, buscando tornar a participação um recurso o mais eficaz possível. Na análise de Souza (1996, p.16), essa “eficácia está em levar o povo à ilusão de que está participando, quando de fato, se torna cada vez mais submisso e objeto de decisões estranhas aos seus interesses e preocupações”.

Na década de 1960, expande-se o campo de trabalho dos assistentes sociais e ocorrem mudanças nos métodos e técnicas utilizados, além de um alargamento das funções em direção à coordenação, planejamento e ampliação dos métodos de Serviço Social de grupo e comunidade (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014). A temática desenvolvimentista de mobilização da coletividade em favor da superação do atraso, tanto no meio rural e urbano, colocava como ponto de convergência a relação Estado e povo. O Serviço Social, que em grande medida no processo de institucionalização ficou distante da perspectiva desenvolvimentista, a partir deste período, sobretudo no desenvolvimento de comunidade, amplia suas práticas nessa direção ao inserir-se nas grandes instituições de modernização do país (SUDAM, SUDENE, SUDESUL), que construíram inúmeros programas voltados para reduzir as desigualdades intra e inter-regional do país. Essas ações de desenvolvimento e interiorização do país privilegiavam as técnicas de desenvolvimento de comunidade e possuíam um apelo à participação da população, estando o Serviço Social bastante envolvido nelas. Nos programas desenvolvimentistas o Serviço Social:

em algumas práticas, tenta assumir as demandas da população, inserindo-se e reforçando os processos de mobilização e articulação [...]. Em outras, no entanto, ele se faz inteiramente submisso às demandas de controle das tensões e conflitos sociais existentes e/ou passíveis de serem deflagrados (SOUZA, 1996, p.48).

É a partir da década de 1960, com o processo de renovação, que o Serviço Social passa a assumir novas perspectivas.

A renovação do Serviço Social no país e o Projeto Ético-Político

Em meados dos anos de 1960, o Brasil passa viver uma conjuntura política de ditadura militar na qual a política desenvolvimentista continua com vigor. E nessa conjuntura (fins dos anos de 1960 e anos de 1970) o Serviço Social latino-americano e brasileiro passa por um significativo processo de renovação. Com distanciamento histórico, na década de 1980 Netto (2005), num estudo orientado pelo rigor da produção acadêmico-científica, apontou que o processo de renovação do Serviço Social brasileiro foi considerado como uma das primeiras tentativas de rompimento com o conservadorismo da profissão e envolveu três perspectivas teórico-políticas (NETTO, 2005):

- a) a perspectiva modernizadora tem como núcleo central a tematização do Serviço Social como interveniente, dinamizador e integrador, no processo de desenvolvimento. Possui como seus grandes momentos os Seminários de Araxá em 1967 e Teresópolis em 1970;
- b) a reatualização do conservadorismo, que traz consigo componentes históricos e conservadores da profissão, repudiando novos padrões, como o método positivista e o crítico-dialético e se aproxima significativamente da fenomenologia;
- c) a intenção de ruptura, que diz respeito à intenção de ruptura com o Serviço Social tradicional, trazendo uma forte crítica ao desempenho da profissão e também aos seus suportes teóricos, metodológicos e ideológicos.

Para tratar do objetivo deste texto, que é conhecer as bases teórico-políticas do tema participação, seguiremos as referências que se vinculam à intenção de ruptura. No entanto, como esta foi uma intenção de ruptura, segue com elementos de continuidade e, por esse motivo, elementos conservadores perpassam. O que temos no Serviço Social reconhecido nos anos de 1990 e 2000 como Projeto Ético-Político se construiu a partir dos elementos que caracterizam a perspectiva da renovação profissional que foi a intenção de ruptura. Entre os elementos e fatos que caracterizam resumidamente a intenção de ruptura estão: o método BH, a aproximação com o pensamento marxista e gramsciano, a criação dos cursos de pós-graduação, a conjuntura de redemocratização do país, o Congresso da Virada em 1979, a expansão do mercado editorial, as diretrizes curriculares de 1982 e o Código de Ética de 1986.

Avalia-se que foi nessa conjuntura que o tema da participação no exercício profissional passa a tomar um sentido diferenciado ao desmistificar o ideário desenvolvimentista. No âmbito da categoria profissional, a participação se torna sinônimo de organização política por reconhecimento profissional, por condições de trabalho e para garantir a formação e o exercício profissional sob bases teóricas, políticas, éticas e metodológicas pautadas na leitura de intérpretes do marxismo.

Nesse período, o Serviço Social começa a participar das lutas políticas que questionavam o regime militar e reivindicavam um Estado de Direito de corte democrático-popular. Ao negar a base conservadora da profissão e ainda não ter se formado novos referenciais teóricos e políticos, essa adesão da categoria ao movimento da redemocratização muitas vezes teve um caráter de militância voluntarista. Ao mesmo tempo em que as referências da participação começam a ganhar um sentido de organização política, o Serviço Social, em processo de renovação, começa a se envolver no debate e na luta política.

Os assistentes sociais brasileiros de posições progressistas, a partir de 1974, sentiram a necessidade de se organizarem enquanto categoria, sensibilizados e estimulados pelo movimento de reorganização e revitalização do sindicalismo brasileiro e de outros movimentos sociais que despontavam no cenário nacional. A reação dos assistentes sociais se iniciou no âmbito sindical e de ensino, espaços privilegiados para a articulação da categoria. Com relação à luta sindical, ocorreu em diversos estados do Brasil um processo de revitalização de antigas associações

profissionais inativas, com a conquista por profissionais progressistas para a direção de entidades, antes sob o poder de grupos conservadores e reacionários, bem como a criação de novos sindicatos (BRAVO, 1996, p.97).

A aproximação com o campo das ciências sociais propiciou ao Serviço Social uma renovação de sua prática e elaboração de novas respostas sob uma nova maneira de ver o mundo e suas relações. Baptista (1987) explicitou duas tendências da renovação profissional quanto ao tema da participação. De um lado o *humanismo engajado*, que mesclava componentes da esquerda católica, do anticomunismo e da Pedagogia da Libertação de Paulo Freire. Os assistentes sociais tinham como ideia central a *libertação* e usavam “uma metodologia que partia da mobilização, ia para organização e conscientização e tinha como objetivo final a *participação*. [...] Essa era uma relação de *participação*, que buscava que o sujeito refletisse o seu vivido para se libertar” (BAPTISTA, 1987, p. 101, destaques no original). Por outro lado, a ação *científica*, que enfatizava a reflexão teórica, as determinações estruturais, colocava em questão o papel das instituições e “a saída para a perspectiva da participação passa a ser ao nível das grandes estruturas do poder econômico e político” (BAPTISTA, 1987, p. 103). O assistente social passa então de um agente de mudança para um agente de transformação. A participação social começa a ser entendida “como um processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto de uma sociedade historicamente determinada” (BAPTISTA, 1987, p. 103; apud AMMANN, 1978, p. 61).

A democratização do país foi uma das condições políticas para a constituição de um novo Projeto Profissional. A luta contra a estrutura política da ditadura e a ascensão à democracia proporcionaram novos debates que acabaram por se confrontar no movimento das classes sociais. Por sua vez, o segmento do Serviço Social que estava em processo de renovação percebe a não realização das reformas de base do desenvolvimentismo, pois a classe trabalhadora estava excluída da distribuição da riqueza social produzida por este modelo e das decisões da política nacional. Como exemplo disso, tem-se que o Serviço Social passou a incorporar demandas e lutas das classes populares: “pela primeira vez, no interior do corpo profissional, repercutiam projetos societários distintos daqueles que respondiam aos interesses das classes e setores dominantes” (NETTO, 2007, p.151).

O desenvolver da perspectiva de intenção de ruptura trouxe para a cena política do Serviço Social componentes democráticos até então desconhecidos. No exercício profissional, no âmbito das instituições e na relação com os usuários, as atividades com grupos, os trabalhos com comunidade e ações educativas também colocaram o tema da participação num patamar de autonomia, de reconhecimento dos setores populares como sujeitos de direitos, que devem e podem decidir sobre os serviços e políticas sociais que lhe dizem respeito e dizem respeito a toda sociedade brasileira. O Código Ética de 1986 é a principal expressão do novo status político que a participação adquire junto à categoria profissional e os sujeitos populares. A aprovação desse Código deu expressão institucional à renovação profissional e também à perspectiva política e teórica progressista de participação. É nesse documento que é apontado pela primeira vez a participação do assistente social nas políticas sociais, constituindo-se esta como um direito.

O Código de 1986 aponta pela primeira vez, a participação do assistente social nas políticas sociais. No capítulo I (dos direitos), está previsto: participação na elaboração das Políticas Sociais e na formulação de programas sociais; participação em manifestações de defesa dos direitos da categoria e dos interesses da classe trabalhadora; e, participação nas entidades representativas e de organização da categoria (CFESS, 1986).

Referências sobre a participação no Projeto Ético-Político

Os anos de 1990 iniciam com o grande desafio de implementação dos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988: as reivindicações e lutas do Serviço Social no período de renovação encontram ressonância, uma vez que parte da categoria profissional também fora sujeito dessa conquista constitucional. De forma inédita, os direitos sociais foram reconhecidos em nossa história e se materializam em política social, cujo princípio de organização é a participação da sociedade. Tanto a democratização das relações políticas quanto dos direitos sociais configuraram novas demandas para o Serviço Social no período.

Todos esses elementos do período de renovação em conjunto com o movimento de redemocratização e a Carta Constitucional de 1988, permitiram que a profissão se estruturasse na década de 1990, por meio de documentos e literatura e dos fundamentos do Projeto Ético-Político. Esses fundamentos apresentam referenciais teóricos, legais e institucionais, para a formação e o exercício profissional, a saber: o Código de Ética de 1993, a Lei de Regulamentação da Profissão de 1993 e as novas Diretrizes Curriculares lançadas pela Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social – ABESS – em 1996

¹. Como já vimos sinalizando, o projeto político do Serviço Social não se restringia aos instrumentos formais e legais, pois contribuem decisivamente para consolidação de uma cultura profissional marcada por princípios, valores e referenciais teórico-metodológicos que mediam a relação entre a realidade e a profissão (MOTA e AMARAL, 2014).

Em 1993, com a aprovação do novo Código de Ética profissional, diversos avanços em relação aos fundamentos teórico-metodológicos da profissão e seus princípios éticos se consolidaram. Nesse Código estão dispostos elementos que contribuem para o exercício profissional nos espaços democráticos, podendo o profissional estender sua atividade à elaboração, planejamento, execução, gerenciamento e gestão das políticas sociais. Do documento destacam-se alguns elementos para a atuação profissional nos canais participativos:

Art. 2º Constituem direitos do assistente social: c) participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais;

Art.5º Das relações com os usuários: a) contribuir para a viabilização da participação efetiva da população nas decisões institucionais; b) democratizar as informações e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos usuários (CFESS, 1993).

Na nova Lei de Regulamentação da Profissão, nº. 8662/1993, são indicadas as competências e atribuições privativas para o exercício profissional. Essa Lei, assim como o Código de 1993, também oferece respaldo para a atuação do assistente social nos espaços de participação, quando aborda entre suas competências:

Art.4º I - Elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares; II - Elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil (BRASIL, 1993).

As Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS gestaram-se com o intuito de organizar uma nova lógica curricular no âmbito da formação profissional que contemplasse os avanços político-institucionais da sociedade brasileira, as novas regulamentações, as perspectivas teórico-políticas que nasceram do período de renovação profissional e as novas demandas do mercado de trabalho do Serviço Social. Essa nova estrutura curricular “é, ao mesmo tempo, um desafio

político e uma exigência ética: construir um espaço por excelência do pensar crítico, da dúvida, da investigação e da busca de soluções” (ABEPSS, 1996, p.9).

Por ter surgido em meio a manifestos da sociedade, esses documentos dão sustentação à dimensão política do Projeto Profissional. Neles se reconhece a estrutura de classes na sociedade, ressaltando as condições de vidas das classes subalternas, o seu trabalho e suas manifestações ideo-políticas e se coloca a favor da equidade e da justiça social, buscando a ampliação da cidadania. Sendo assim, esse Projeto se mostra extremamente democrático ao “considerar a democratização como socialização da participação política e socialização da riqueza socialmente produzida” (NETTO, 2007, p.155).

Passados pouco mais de 20 anos dos momentos que de fato dão sustentação institucional ao Projeto Profissional, observa-se que ele continua adensando-se e materializando-se em uma série de publicações em periódicos, livros e financiamento de pesquisas que sustentam seus fundamentos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos. Destacamos que essa vertente é hegemônica nas publicações, nos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Graduação espalhados pelo país, nos eventos nacionais como o Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS – em sua 14ª edição em 2013, no Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS – também em sua 14ª edição em 2014 e na multiplicação e descentralização da organização política da categoria.

Essa direção social estratégica da profissão que tem raízes na vida social e foi conquistada pela vontade político-organizativa das vanguardas profissionais, não suprimiu as tendências conservadoras, pois, mesmo com novas linguagens, as referências das vertentes da modernização conservadora e da reatualização do conservadorismo não foram aplacadas e se expressam nos mesmos espaços em que o Projeto Profissional se mostra hegemônico.

O Projeto Ético-Político é hegemônico na academia e nas entidades representativas da categoria, mas no exercício profissional a mesma hegemonia não é identificada: “Sem dúvida, para se avançar hoje na profissão, se faz necessário recuperar as lacunas da década de 1980 e a intervenção é a prioridade” (BRAVO e MATOS, 2007, p. 204).

Avaliação semelhante faz Ana Vasconcelos (2006):

Os assistentes sociais são levados a um trabalho conservador que, direta ou indiretamente, consciente ou inconscientemente, reproduz e/ou reforça o *status quo*, sem conseguirem romper, na prática, com valores conservadores. Assim, mesmo apoiando o projeto hegemônico no debate teórico do Serviço Social, a maioria destes profissionais realiza atividades na direção contrária a que se propõe (VASCONCELOS, 2006, p. 31).

Mota e Amaral (2014), sem negar as lacunas apresentadas por Bravo, Matos e Vasconcelos, indicam que o projeto político do Serviço Social sobre rebatimentos do movimento cultural e teórico da *epistemologia conservadora*, desaguando no ecletismo político e teórico. Para as autoras essa *epistemologia*, nas suas expressões prático-objetivas, sobretudo nas ações da esquerda conservadora, aparece de forma opaca, com propostas nubladas e indiferenciadas em relação aos projetos das classes sociais fundamentais. Particularmente no Serviço Social se forjam ou se assumem conceitos e competências como se fossem capazes de responder às problemáticas sociais emergentes. São exemplares as referências aos conceitos de família, empoderamento, acolhimento social, humanização, qualidade de vida, escuta qualificada, capital social, responsabilidade social, entre outros.

As constatações dos autores evidenciam os desafios da materialização desse Projeto Profissional no âmbito do exercício profissional e enquanto referência política e teórico-metodológica. Porém, os desafios no campo político avançam na contramão do movimento popular e democrático, buscando a formação e uma cultura de adesão e de consentimento do trabalhador, representadas pela ofensiva neoliberal e sua expressão mais recente: o novo desenvolvimentismo.

Na mesma medida em que a direção social estratégica do Serviço Social foi se afirmando com suas contradições e limites, o tema da participação também foi se consolidando no debate profissional. No Serviço Social, o conceito de participação foi ganhando sentido de direito social para os trabalhadores brasileiros, sendo essa participação colocada como condição para deliberação, fiscalização e avaliação das políticas sociais. No debate hegemônico, o assistente social é colocado como um articulador, um potencializador, um assessor e educador político nos espaços colegiados de participação das políticas sociais. Nos últimos 20 anos, as expressões do direito e possibilidades de participação são fartas nas produções acadêmico-políticas do Serviço Social, acompanhando uma retórica que aparece do mesmo modo nos documentos que regulamentam as políticas sociais, nos discursos de gestores, nos movimentos sociais e na produção científica das ciências humanas e sociais. No entanto, em nosso entender, o que precisa ser qualificado e fundamentado tanto no Serviço Social como nas outras áreas é o sentido dessa participação, o que nesse discurso generalizado e indiferenciado parece ser naturalmente aceito e entendido.

Esse tema no Serviço Social, quando se referencia no Projeto Profissional, está longe de se pautar em discursos estereis e num apelo populista. Ele se sustenta nos princípios de radicalização da democracia, da socialização da riqueza e do poder político, universalidade de acesso aos bens e serviços e sua gestão democrática, expressos no Código de Ética de 1993, perspectiva de participação das classes populares nas políticas sociais que está hoje em disputa, assim como os fundamentos que regem essa participação. Esta, no Serviço Social em tempos de Projeto Ético-Político, não pode ser encarada como algo reificado, como instrumental ou algo a ser apenas promovido, pois ela é resultado de pressões de grupos sociais organizados que disputam a direção das políticas sociais e o acesso aos recursos públicos. Essa disputa conceitual e prático-política que envolve o tema da participação está sofrendo sérios rebatimentos do movimento cultural e teórico da *epistemologia conservadora*. Segundo Montaño (2014), em lugar da luta de classes há que motivar-se, empoderar-se, capacitar-se e participar, supondo ação isolada das ações individualizadas, culminando numa autorresponsabilização dos sujeitos e desresponsabilização do Estado.

Como uma das tentativas de afirmar a referência do Projeto Ético-Político no exercício profissional, reconhecendo que sua direção social está em disputa e em recuperação das lacunas e distâncias com o exercício profissional, o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS – começou em 2007, nos eventos coletivos, discutir de forma descentralizada os Parâmetros para a Atuação do Assistente Social nas Políticas Sociais, que em 2011 passou a denominar-se Série: Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais e aborda a intervenção profissional em diversos espaços sócio-ocupacionais. Desse esforço foram lançados os Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social (versão 2007 e 2011), Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde (2010), Subsídios para a Atuação de Assistentes Sociais na Política de Educação (2013) e Atuação de Assistentes Sociais no Sociojurídico: subsídios para reflexão (2014).

Em relação à participação, as publicações destacam a inserção das entidades da categoria, como o conjunto CFESS/CRESS, nas lutas pela formulação das leis orgânicas estaduais e municipais das diferentes políticas sociais, pela instituição e funcionamento regular dos respectivos Conselhos deliberativos, pela chamada periódica das Conferências. Além disso, atualmente o CFESS e os CRESS participam de diversos conselhos municipais, estaduais e nacional, bem como de fóruns que constituem espaços de luta pela defesa das políticas sociais universais.

Além da defesa da participação e lutas da categoria nos espaços políticos de regulamentação e implantação das políticas sociais, nas publicações são inúmeras as referências à participação na dimensão interventiva com objetivo de fortalecimento da gestão democrática, destacando-se:

- intervenção coletiva junto a movimentos sociais, na perspectiva da socialização da informação, mobilização e organização popular, que tem como fundamento o reconhecimento e fortalecimento da classe trabalhadora como sujeito coletivo na luta pela ampliação dos direitos e responsabilização estatal;

- intervenção voltada para inserção nos espaços democráticos de controle social e construção de estratégias para fomentar a participação, reivindicação e defesa dos direitos pelos/as usuários/as e trabalhadores/as nos Conselhos, Conferências e Fóruns da Assistência Social e de outras políticas públicas (CFESS, 2011, p. 21).

Outra iniciativa do CFESS foi a realização do Seminário Nacional *O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito*, em 2008, cujo objetivo era discutir “estratégias políticas para a representação do CFESS/CRESS nos Conselhos de Políticas Públicas e de Defesa de Direitos, [...] como representação de trabalhadores e de defesa de direitos” (CFESS, 2011, p. 8). Destacou-se que a inserção do assistente social em diversos espaços de exercício de controle democrático situa-se:

Na perspectiva de construir mediações na luta pela universalização das políticas sociais, na ampliação dos direitos, na socialização da política, na luta pela redistribuição dos recursos e do fundo público, [...] mas, também, de potencializar esses espaços para a consolidação e fortalecimento do nosso Projeto Ético-Político (CFESS, 2011, p 14).

Atualmente, diante dos inúmeros canais institucionais de participação nas várias políticas e direitos sociais, o profissional de Serviço Social tem sido chamado a trabalhar como: a) conselheiro, podendo representar a sociedade civil, os trabalhadores e o gestor; b) secretaria executiva dos Conselhos, c) assessor, d) pesquisador, e) capacitação de conselheiros, f) comissão organizadora de Plenárias de Conselhos e de Conferências, g) observador. Ao se vincular aos Conselhos em qualquer uma dessas posições, o assistente social pode democratizar espaços e informações; problematizar e coletivizar demandas individuais; subsidiar os conselheiros nos processos de aprovação de planos, projetos e relatórios; realizar ações socioeducativas; articular pautas e demandas entre os demais Conselhos de direitos e políticas sociais; capacitar conselheiros e futuros conselheiros em articulação com as entidades de usuários e trabalhadores; contribuir para divulgar agendas e decisões das plenárias; realizar pesquisas e viabilizar condições para que se tornem também um espaço de integração, ensino e serviço na formação dos profissionais das políticas sociais (KRÜGER, 2010).

Entendemos que nesta conjuntura a banalização do uso do termo e práticas participativas precisa ser enfrentada pelo Serviço Social tanto nas suas pesquisas como no exercício profissional. Essa participação, tendo em vista a socialização do poder político, a distribuição da riqueza socialmente produzida, o protagonismo popular e o respeito às deliberações dos espaços colegiados sobre a direção das políticas sociais, não se faz em um único espaço profissional nem por uma profissão. É um tema transversal nas diferentes áreas de atuação. A disputa pelo poder de decisão e direção das políticas sociais não pode confundir-se com o projeto ideológico e desmobilizador das lutas de classe que aparece nas retóricas do *empoderamento*. O Serviço Social, se pautando em seu projeto político, não pode reduzir seu horizonte às pequenas mudanças locais que as práticas conservadoras da lógica do *empoderamento* promovem, pois apenas confirmam e reforçam a ordem. Trabalhar na direção de uma participação que imprima socialização do poder de decisão política e distribuição das riquezas socialmente produzidas deve impactar fundamentalmente na superação das desigualdades e avançar na emancipação política.

No entanto, apresentamos algumas exigências, com base em Correia (2012), para o exercício profissional do assistente social nos espaços institucionais e colegiados de participação:

- aporte teórico crítico;
- compreensão histórica da política social específica em que atua;
- entendimento de sua área de atuação local articulada com as determinações macroestruturais;
- atenção permanente à concepção e mundo da classe dominante absorvida pelos grupos subalternos, buscando desmistificá-los;
- conhecimento dos aspectos legais e aportes jurídicos que regem a política social;

- clareza dos interesses de classe ou frações de classe presentes na sociedade civil;
- capacidade de fazer análise de conjuntura da política social nas três esferas de governo e correlação de forças entre os sujeitos políticos envolvidos;
- capacidade de coordenar e elaborar planos, programas e projetos de forma participativa e intervir na distribuição orçamentária;
- articulação com as demais políticas sociais, outros profissionais, movimentos sociais e fóruns de políticas públicas tendo em vista a interdisciplinaridade e a intersetorialidade;
- articular a composição de Conselhos, organização de Conferências, plenárias e outros eventos de modo a serem amplamente divulgados e participativos;
- competência para capacitação de conselheiros e população usuária;
- consciência dos limites, possibilidades e contradições dos espaços institucionais de participação em relação às deliberações sobre a direção da política social e das prioridades de financiamento (CORREIA, 2012, p. 302, 303).

Conclusão

Este texto traçou brevemente a evolução e a conceituação da participação na trajetória do Serviço Social, que em seu princípio aproximou-se e expressou-se de maneira mais significativa no espaço do Desenvolvimento de Comunidade. Com a renovação do Serviço Social e o processo de redemocratização do país, a participação das classes populares na decisão da vida política e na gestão das políticas sociais foi reivindicada como um direito social historicamente negado.

Nos processos de renovação do Serviço Social, a participação enquanto forma de organização política da categoria profissional foi se colocando na mesma medida em que a categoria se envolvia em movimentos sociais, participava de lutas dos trabalhadores e defendia a participação dos usuários nas decisões sobre a direção das políticas sociais. Essa participação é reconhecida nos fundamentos legais, nos documentos e nas produções científicas que o Serviço Social produziu nos últimos 25 anos e que estruturam o Projeto Ético-Político. No entanto, esse projeto político que norteia a profissão está em contínuo desdobramento, assim como o debate da participação. Apesar de os documentos referenciarem o caráter progressista da participação, sua operacionalização no cotidiano da gestão das políticas sociais apresenta muitos desafios e sua concepção está em disputa, pois a ênfase é no apassivamento e no consenso entre os interesses de classes.

Esse debate deixa um contínuo desafio para reafirmar a natureza deliberativa e propositiva das classes populares nos espaços colegiados de decisão sobre os direitos e as políticas sociais, enquanto assistentes sociais inseridos nos espaços democráticos se abrem à possibilidade para que o profissional não se reduza a um mero executor de políticas sociais previamente estabelecidas em seu respectivo local de trabalho e passe a atuar como protagonista do exercício da participação enquanto socialização do poder político. Vincular-se a esses espaços significa exercer a dimensão política da profissão e reafirmar o Projeto Ético-Político da seguinte forma: socialização de valores, concepções, ideologias que contribuam para o processo de organização e de intervenção crítica e, em consequência, dos trabalhadores nas políticas; articulação com os movimentos sociais; torná-los espaços propositivos, reivindicatórios, de socialização das informações que subsidiem a formulação/gestão de políticas e o acesso a direitos; reforço às formas democráticas na gestão das políticas através da ampliação dos canais de participação popular; capacitação política e técnica dos conselheiros, instrumentalizando-os com informações sobre a legislação, financiamento, orçamento e trâmites burocráticos da administração pública.

Em síntese, além dos elementos indicados, para fortalecer seu projeto político o Serviço Social possui grandes desafios nas transformações contemporâneas da sociedade brasileira, entre eles fortalecer os vínculos com as instituições de organização da luta social, avançar na inserção nos movimentos de

rearticulação da organização classista dos trabalhadores e contribuir com pesquisas sobre a organização da classe trabalhadora e a relação com o Serviço Social.

Referências

- ABEPSS. Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social (Com base no Currículo Mínimo de 1996). Rio de Janeiro, nov. de 1996. Disponível em: http://www.cressrs.org.br/docs/Lei_de_Diretrizes_Curriculares.pdf
- BAPTISTA, M. V. A participação como valor e como estratégia de ação do Serviço Social. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez. n° 25, ano VIII, dez. 1987, p.83-108.
- BRASIL. Lei de Regulamentação da Profissão, n°8662, de 07 de junho de 1993. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/legislacao_lei_8662.pdf
- _____. Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm
- BRAVO, M. I. S. **Serviço Social e Reforma Sanitária**: lutas sociais e práticas profissionais. Rio de Janeiro, Cortez editora, 1996.
- BRAVO, M. I. S. ; MATOS, M. C. O Projeto Ético-Político do Serviço Social e sua relação com a Reforma Sanitária. In. MOTA, A. E. et al (org.). **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho Profissional. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 199 -215.
- CFESS: **Código de Ética Profissional do assistente social de 1986**. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1986.pdf. Acesso em 09/09/2014.
- CFESS. **Código de Ética Profissional do Assistente Social**. Brasília: 1993.
- CFESS. **Parâmetros da atuação do Assistente Social na saúde**. 2010.
- CFESS. **Parâmetros da atuação do Assistente Social na política de Assistência Social**. 2011.
- CFESS (org). O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito. **Seminário Nacional**, 2008. Brasília, 2011.
- CFESS. **Subsídios para a atuação de assistentes sociais na Política de Educação**. 2013.
- CFESS. **Atuação de assistentes sociais no Sociojurídico**: subsídios para reflexão. 2014.
- CORREIA, M. V. Sociedade civil e controle social: desafios para o Serviço Social. In. BRAVO, M. I.; MENEZES. J. **Saúde, Serviço Social Movimentos Sociais e Conselhos** (orgs.). São Paulo: Cortez. 2012, p.293 a 306.
- COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 40ª. ed. São Paulo: Cortez, 2014.
- KRUGER, T. R. Serviço Social e saúde: espaços de atuação a partir do SUS. **Revista Serviço Social & Saúde**. UNICAMP Campinas, v. IX, n°. 10, Dez. 2010.
- MACHADO, C. F. C. **Os Assistentes Sociais nos conselhos de Assistência Social como representantes do gestor**. Dissertação, Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.
- MARTINELLI, M. L. **Serviço social: identidade e alienação**. 10ª. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- MONTAÑO. C. A autoação dos sujeitos: a panaceia da participação. In: _____. (org.) **O Canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do "terceiro setor"**. Cortez: São Paulo, 2014, p. 97-102.
- MOTA, A. E. e AMARAL. Serviço Social brasileiro: cenários e perspectivas nos anos 2000. In: _____. (orgs) **Serviço Social brasileiro nos anos 2000**: cenários, pejejas e desafios. Editora UFPE. Recife, 2014, p.23-44.
- NETTO, J. P. Notas sobre democracia e transição socialista. In: **Democracia e transição socialista**. Belo Horizonte. Oficina de Livros. 1990. p. 69-105.
- NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do serviço social no Brasil pós 64. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. A construção do Projeto Ético - Político do Serviço Social. In: MOTA, A. E. et al (org.). **Serviço Social e saúde**: Formação e trabalho profissional. 2ª. ed. São Paulo, Cortez, 2007.
- PAIVA, B. A; ROCHA, M. e CARRARO, D. Participação popular e assistência social na América Latina: teses, contextos dilemas. In: STUCHI, C. G., PAULA, R. F. S. e PAZ, R. D. O (orgs). **Assistência Social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras Editora, 2012. – (Coleção coletâneas), p. 271-288.
- SOUZA, M. L. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 5ª.ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- VASCONCELOS, A. M. **A prática do Serviço Social**: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2006, p. 21-39.

¹ Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social - ABESS - em1996 passa denominar-se Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS.