

Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS): reflexões sobre o trabalho profissional/ *Social Work and Unified Social Assistance System (ITS) : reflexions about professional work*

JEANE ANDREIA FERRAZ SILVA*

Resumo: O objetivo deste texto é analisar a inserção do assistente social no Sistema Único de Assistência Social (Suas). O estudo foi realizado por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre a particularidade do Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho na sociedade capitalista, e sobre a Política de Assistência Social. A centralidade da Política de Assistência Social impacta diretamente o cotidiano profissional, tensionando as dimensões das competências do assistente social que postula um profissional crítico-propositivo, e as demandas institucionais que vêm exigindo um profissional com um perfil mais tecnicista, cuja tendência é de fortalecimento das bases conservadoras da profissão.

Palavras-chaves: Serviço Social; competências profissionais; Assistência Social.

Abstract: The objective of this paper is to analyze the inclusion of social workers in the Unified Social Assistance System (ITS). The study was conducted through a literature search on the specificity of social services in social and technical division of labor in capitalist society, and on Social Assistance Policy. The centrality of Social Assistance Policy directly affects the daily work, stressing the dimensions of the social skills of a professional who postulates

* Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UERJ, coordenadora do Núcleo de Estudos em Política Social, Cidadania e Serviço Social (Nepocess) da Ufes. E-mail: <jeaneferraz@terra.com.br>.

critical-propositional, and institutional demands that comes with supporting a professional with a profile which tends to strengthen the foundations of conservative the profession.

Keywords: Social Work; skills; Social Assistance.

Introdução

O estudo foi realizado por meio da pesquisa bibliográfica¹ sobre a temática da particularidade do Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho na sociedade capitalista, apreendendo as mediações da configuração desta profissão no contexto do que Yamamoto (2007) qualifica como “capital fetiche”. Isso realizando a conexão com a Política de Assistência Social que na atualidade comparece com uma centralidade perante as demais políticas sociais, focando sua intervenção na pobreza absoluta e no controle de segmentos da classe trabalhadora.

Esta centralidade dada à Política de Assistência Social impacta diretamente o cotidiano profissional, tensionando as dimensões das competências e atribuições privativas do assistente social que postula um profissional crítico, vinculado às demandas coletivas de usuários, ao acesso aos direitos, e as demandas institucionais que vêm exigindo um profissional com um perfil mais tecnicista, cuja tendência é de fortalecimento das bases conservadoras do Serviço Social, e, portanto, de mero controle de parcelas da classe trabalhadora usuária desta política.

Para nortear a reflexão temos como indagações: De que forma a nova configuração da Política de Assistência Social (centralidade

¹ As fontes principais pesquisadas foram: 1) os livros e textos (vide referências bibliográficas) de autoria da prof^a Marilda V. Yamamoto que tratam da particularidade do Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho na sociedade capitalista e a sua discussão sobre a questão social e seu vínculo orgânico com a profissionalização da profissão; 2) Legislações específicas da Política de Assistência Social (Loas, PNAS/2004, NOB-SUAS e NOB-RH); 3) Parâmetros para atuação dos assistentes sociais e psicólogos na Política de Assistência Social do Cfess (2007).

na proteção social brasileira) impacta no cotidiano profissional de modo a tensionar as dimensões das competências do assistente social, bem como sua efetivação nos espaços em que se realizam esta política? Ao pensarmos as competências e atribuições específicas do profissional, referenciadas nos *Parâmetros para atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social* (2007), como podemos situar as estratégias e os procedimentos específicos da atuação do assistente social? Como podemos analisar estas competências levando-se em consideração as condições e relações de trabalho, o enfrentamento da questão social na contemporaneidade, a relação Estado e sociedade, as relações de classes?

Neste sentido, o objetivo deste texto é analisar a inserção do assistente social, principalmente no Sistema Único de Assistência Social (Suas), a partir dos eixos gestão, financiamento e controle social da política, que embora aqui divididos, constituem uma unidade indissociável de qualquer política social.

A profissionalização do Serviço Social e a sua particularidade na divisão social técnica do trabalho

Segundo hipótese de Yamamoto (2003, p. 2) o debate em torno da profissionalização do Serviço Social e sua particularidade:

(...) enfatizou as particularidades do Serviço Social enquanto trabalho concreto, segundo focos distintos: a divisão social e técnica do trabalho (IAMAMOTO), as origens da profissão na expansão monopolista e o sincretismo (NETTO), a identidade (MARTINELLI), assistência (YAZBEK; SPOSATI; PEREIRA), as políticas sociais e as relações de força, poder e exploração (FALEIROS), a dimensão pedagógica da prática profissional (ABREU), dentre outros ângulos.

Neste texto, nos deteremos na análise de Yamamoto pelo fato desta autora oferecer à categoria profissional uma reflexão profunda e profícua sobre a particularidade da profissão na sociedade capitalista,

tendo como referência a teoria crítica marxista. A autora apresenta três pressupostos para a análise do Serviço Social.

O primeiro pressuposto é o rompimento “com uma visão endógena, focalista, uma visão ‘de dentro’ do Serviço Social, prisioneira dos seus mundos internos” (IAMAMOTO, 1999, p. 20).

A autora chama atenção para que extrapolemos o Serviço Social, apreendendo-o na história da sociedade da qual é parte e expressão. Isso é fundamental para a profissão, pois a realidade requer um profissional propositivo e não somente executivo. Hoje o mercado de trabalho requer um profissional que atue na esfera da execução e na formulação de políticas públicas e sua gestão.

É oportuno, neste aspecto, resgatar que a realidade não é obstáculo e sim nossa condição para realizar o trabalho. É ela que nos instiga para agir. Temos que decifrá-la e “construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos a partir das demandas emergentes no cotidiano” (IAMAMOTO, 1999, p. 20).

A realidade é, então, condição para o exercício profissional, que é mais que o cumprimento dos requerimentos de atividades burocráticas e rotineiras, reduzindo o trabalho do assistente social a mero emprego. É [...] “uma ação de um sujeito profissional que tem competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e funções profissionais” (IAMAMOTO, 1999, p. 21).

Esta concepção, conforme Iamamoto (1999) supera as visões fatalista e messiânica da profissão. A primeira, uma visão determinista e a-histórica da realidade, conduz à acomodação, ao lamento, ao burocratismo, à rotinização e à mediocridade profissional. A segunda, uma visão heroica do Serviço Social, reforçando a subjetividade do sujeito, a sua vontade política, é o “posso tudo”, desconsiderando as possibilidades e limites da realidade.

A autora nos alerta que estas visões têm um ponto em comum: “estão de costas para a história, para os processos sociais contemporâneos” (IAMAMOTO, 1999, p. 22). Ou seja, tais visões olham para o Serviço Social internamente.

O segundo pressuposto de análise, “é entender a profissão hoje como um tipo de trabalho na sociedade” (IAMAMOTO, 1999, p. 22). A autora relembra que desde os anos 1980, “vem-se afirmando que o Serviço Social é uma especialização do trabalho, uma profissão particular inscrita na divisão social e técnica do trabalho coletivo na sociedade” (IAMAMOTO, 1999, p. 22). Assim, o Serviço Social é também determinado pelas mudanças históricas como a reestruturação produtiva, contrarreforma do Estado etc.

Esta abordagem do Serviço Social supõe apreender a chamada “prática profissional” profundamente condicionada pelas relações entre o Estado e a sociedade civil, ou seja, pelas relações entre as classes na sociedade.

O terceiro pressuposto “é que tratar o Serviço Social como trabalho supõe privilegiar a produção e a reprodução da vida social, como determinantes na constituição da materialidade e da subjetividade das ‘classes que vivem do trabalho’ [...]” (IAMAMOTO, 1999, p. 25).

A análise do significado social do Serviço Social:

(...) é construída tendo por hipótese diretriz a de que a prática institucional, demandada pelo patronato e pelo Estado para intervir junto aos trabalhadores, constitui-se numa atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e da difusão da ideologia dominante [...]. Sendo o exercício profissional polarizado pela luta de classes, o Serviço Social também participa do processo social, reproduzindo as contradições próprias da sociedade capitalista [...]. Se de um lado, o Serviço Social é solicitado a responder às exigências do capital, participa, ainda que subordinadamente, de necessidades legítimas de sobrevivência das classes trabalhadoras” (IAMAMOTO, 2002, p. 101).

Iamamoto (2002) vem reafirmando a sua análise sobre o Serviço Social no âmbito do processo de produção e reprodução das relações sociais.²

Na obra *Serviço Social em tempo de capital fetiche*, a autora volta-se ao processamento da ação profissional; adequando-o ao novo cenário sob a hegemonia das finanças e de seu fetiche. O tema da reprodução das relações sociais é retomado como um problema a ser elucidado, tratado no movimento do capital no seu conjunto, privilegiando as refrações da questão social, do exercício profissional e da formação universitária. Propõe então uma análise do Serviço Social no processo de (re)produção das relações sociais no movimento global do capital.

A autora ainda retoma o debate sobre o processo de reprodução das relações sociais na sociedade capitalista na sua dinâmica contraditória, apresentando fundamentos necessários para decifrar os dilemas do trabalho e a sociabilidade no contexto de mundialização do capital, tendo como preocupação reunir subsídios para situar as diferenças específicas da questão social sob a hegemonia do capital financeiro, patamar histórico necessários para identificar o significado social do trabalho do assistente social na atualidade. Indaga-nos a autora: por que é fundamental trabalhar o termo (re) produção?

Iamamoto (2007) explica que Marx inicia esta discussão pela mercadoria como produto do capital, pois é na sociedade capitalista madura que esta adquire sua plenitude. Inicia pela produção capitalista como produção de mais-valia. Mas ele afirma que o resultado deste

² Marilda Iamamoto e Raul de Carvalho (economista, mestre em História), produziram o livro *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*; em 1982, estando na sua 15ª edição, em 2003. Este trabalho se constitui numa pesquisa documental a convite do Centro Latino Americano do Serviço Social (Celats). Trata da história do Serviço Social no Rio de Janeiro e em São Paulo, cuja hipótese central é que o Serviço Social reproduz contraditoriamente interesses diversos. A análise teórica é respaldada numa perspectiva histórica à luz da teoria social de Marx. Estuda o exercício profissional até 1960, não trabalhando com o tema reconceituação. O objetivo da obra é a compreensão do significado social da profissão no contexto da reprodução das relações sociais, tendo como suposto fundamental a centralidade do trabalho e sua dimensão histórica.

processo não é só a mais-valia, capital. Nesse processo se recria o trabalhador desprovido. O trabalhador sai deste processo como entrou e o produto de seu trabalho é propriedade do capitalista. É a reprodução das contradições. À medida que cresce a produtividade do capital, cresce a massa de trabalhadores, a pobreza, reprodução da alienação e da rebeldia. A noção de reprodução é que esta não é apenas econômica, mas cultural, social, política. Esta é uma perspectiva fundamental para apreendermos o processo contraditório na sociedade burguesa.

Assim, apresenta o “processo de reprodução como um conceito global, que designa um processo complexo, denso de contradições, que não só as repete, mas as reproduz de forma ampliada, desloca-as e as modifica, uma vez que, em sua continuidade, o capitalismo transforma-se e desagrega-se” (IAMAMOTO, 2007, p. 50).

O desafio, segundo a autora, é, então, romper com a naturalização da noção de reprodução em que o processo tende a ser substituído pela estrutura, colocando a coerência acima das contradições (versão do marxismo estrutural-funcionalista). Deve-se evitar a reprodução como uma questão dada, como rotina. O ponto de partida é assumir a reprodução das relações sociais como um problema a ser elucidado.

A produção é aqui entendida não somente como produção de coisas; é também a produção e reprodução das relações entre os homens, de valores, de cultura. É a reprodução de um tipo de sociabilidade social, de indivíduos sociais, cujo padrão é construído socialmente e tem história.

Esta compreensão permite não estabelecer “uma muralha entre a produção – aprisionada nos muros fabris – e a da reprodução, reduzida à reprodução de um dos elementos da produção, o seu componente subjetivo, a força de trabalho, pela via do consumo de bens e serviços” (IAMAMOTO, 2002, p. 107).

A reprodução das relações sociais é um processo; está em construção. É um processo histórico de criação e “re-criação” da vida em sociedade. A reprodução acontece na fábrica, no Estado, no cotidiano, na mídia, na justiça etc.

Então, tem-se as seguintes questões: como o Serviço Social contribui para a reprodução social, enquanto um trabalho que não é fabril, mas como especialização na divisão social e técnica do trabalho? Como o Serviço Social contribui para a produção e reprodução?

Tais questões são fundamentais para a análise da particularidade da profissão, que pela mesma atividade, contraditoriamente, atende interesses do capital e do trabalho.

O Serviço Social é tratado pela autora como uma especialização do trabalho coletivo, inscrito no processo de produção e reprodução das relações sociais, ou seja, apreendido na ótica das relações entre as classes e destas com o Estado.

Ao se debater sobre a relação entre trabalho e Serviço Social, a autora nos alerta “sobre o perigo de redução do processo de trabalho nos seus elementos simples – meio, objeto e a atividade humana – desvinculado de suas implicações na órbita da produção do valor e, eventualmente, da mais valia [...]” (IAMAMOTO, 1999, p. 109).

A literatura predominante no Serviço Social discute apenas a qualidade, o valor de uso,³ restringindo, assim, a abordagem

³ O valor de uso é a própria materialidade da mercadoria e se realiza com o consumo dos objetos úteis. Segundo Marx, “a utilidade de uma coisa faz dela um valor-de-uso [...]. Os valores-de-uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social dela. Na forma da sociedade que vamos estudar [capitalista], os valores-de-uso são, ao mesmo tempo, os veículos materiais do valor-de-troca.” (1998, p. 58). “Mas as mercadorias não são apenas valores-de-uso; são grandezas ou magnitudes sociais que têm em comum o fato de serem produto do trabalho humano geral e indiferenciado (trabalho abstrato); são *valores* enquanto materialização de força humana de trabalho [...]. São valores que se medem pelo tempo de trabalho socialmente necessário, incorporado na sua produção. É esta ‘substância comum’ que viabiliza que objetos úteis de qualidades diversas sejam trocados numa relação equivalente. O valor das mercadorias só se expressa na relação de troca” (IAMAMOTO, 1991, p. 33).

ao processo de trabalho ao trabalho concreto⁴ (valor de uso), “desvinculando-o de suas implicações na órbita do valor – do trabalho humano abstrato –, ou seja, das relações sociais por meio das quais se efetiva, indissociável das formas de propriedade em que se inserem” (IAMAMOTO, 2002, p. 109).

Este é um dos equívocos analíticos pontuados pela autora em 2007 sobre as relações entre trabalho, sociabilidade e reprodução social: a redução da análise do trabalho na sociedade capitalista ao trabalho concreto, de qualidade determinada e ao processo técnico material do trabalho, voltado à produção de valores de uso que corresponde a necessidades sociais determinadas. Esta análise silencia os vínculos do processo de trabalho com o processo de valorização, ou seja, com a formação de valor e de mais-valia, o que envolve a esfera da produção e da circulação.

Aqui também se reduz a noção de trabalho em Marx ao trabalho material, que implica uma transformação imediata da natureza, segmentada das relações sociais que o constituem. A produção é reduzida a este tipo de trabalho, que transforma a natureza e a reprodução estaria afeta às relações dos homens entre si na sua historicidade, eliminando a processualidade histórica do movimento do capital. Esta perspectiva não apreende a indissociável relação entre a produção de bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada. Reter essa dupla e indissociável dimensão de análise

⁴ “Como uma mercadoria encerra ao mesmo tempo um VALOR DE USO e um VALOR, o trabalho que a produz tem duplo caráter. Em primeiro lugar, qualquer ato de trabalho é ‘uma atividade produtiva de um determinado tipo, que visa a um objetivo determinado [...]’ assim considerado ‘trabalho útil’ ou ‘trabalho concreto’, cujo produto é um valor de uso. Esse aspecto da atividade de trabalho ‘é uma condição da existência humana independente de qual seja a forma de sociedade; é uma necessidade natural eterna e, portanto, a própria vida humana’ [...]. Em segundo lugar, qualquer ato de trabalho pode ser considerado separadamente de suas características específicas, simplesmente como dispêndio de FORÇA DE TRABALHO humana, ‘o trabalho humano puro e simples, o dispêndio do trabalho humano em geral’ [...]. O dispêndio do trabalho humano considerado sob esse aspecto cria valor e é chamado de ‘trabalho abstrato’” (BOTTOMORE, 1988, p. 383). O trabalho concreto e o trabalho abstrato não são atividades diferentes; trata-se de uma unidade dos contrários, em que um trabalho se expressa por meio do outro. Segundo Iamamoto (1991), o mesmo trabalho é, ao mesmo tempo, concreto e abstrato; o tempo de trabalho socialmente necessário só se expressa através de trabalhos úteis determinados.

é fundamental para a autora, pois caso contrário se obscurece as relações sociais que se expressam nos componentes materiais da riqueza. Aprisiona-se a análise apenas na ótica do valor de uso, sendo incapazes de compreender a forma social da riqueza – a natureza do valor de troca e os fetichismos que a acompanham (IAMAMOTO, 2007).

Segundo Iamamoto (2007), tem-se também uma tendência em tratar mecanicamente os processos de trabalho em que se insere o assistente social na ótica liberal do indivíduo isolado, abordando os elementos gerais constitutivos de qualquer processo de trabalho, em qualquer sociedade (meios de trabalho, objeto ou matéria-prima e o próprio trabalho), abstraído das relações sociais e de propriedade pelas quais é realizado.

É neste sentido que a autora, em estudo, se propõe a analisar o Serviço Social na mercantilização da força de trabalho. Ainda que o Serviço Social seja regulamentado como uma profissão liberal, o que não é tradição na sociedade brasileira, o assistente social é um trabalhador assalariado que vende sua força de trabalho especializada para as entidades empregadoras (o Estado, empresas privadas, entidades filantrópicas e outras organizações) em troca de salário. Esse processo faz com que o profissional ingresse no universo da mercantilização, passando a constituir-se como parte do trabalho social produzido pelo conjunto da sociedade.

O Serviço Social reproduz-se como um trabalho especializado por ser socialmente necessário: produz serviços que atendem necessidades sociais, isto é, tem um valor de uso, uma utilidade social. Por outro lado, os assistentes sociais também participam, enquanto trabalhadores assalariados, do processo de produção e/ou de redistribuição da riqueza social. Seu trabalho não resulta apenas em serviços úteis, mas tem efeitos na produção ou redistribuição da riqueza social, isto é, do valor e da mais-valia (IAMAMOTO, 1999).

A autora chama então atenção para a necessidade de um esforço de apreender as mediações que envolvem a produção e reprodução da questão social e suas múltiplas expressões, que são objeto de trabalho do assistente social.

Como especialização do trabalho, o Serviço Social tem na questão social a base de sua fundamentação. Para apreender a questão social na cena contemporânea e as suas novas mediações, Iamamoto (2001), assegura a necessidade de ser fiel ao método de Marx, considerando a sua radical historicidade. Para a autora, a questão social é indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre a classe trabalhadora, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas. Ela é tributária das formas assumidas pelo trabalho e pelo Estado na sociedade burguesa e não é um fenômeno recente, típico do trânsito do padrão de acumulação no esgotamento dos 30 anos gloriosos da expansão capitalista.

Compreender as particularidades históricas da questão social é fundamental para o Serviço Social, pois a matéria-prima comumente trabalhada pelo assistente social é a:

(...) questão social em suas múltiplas manifestações – saúde da mulher, relações de gênero, pobreza, habitação popular, urbanização de favelas etc. – tal como vivenciadas pelos indivíduos sociais em suas relações quotidianas, às quais respondem em ações, pensamentos e sentimentos. Tais questões são abordadas pelo assistente social por meio de inúmeros recortes, que contribuem para delimitar o ‘campo’ ou objeto de trabalho profissional [...] (IAMAMOTO, 1999, p. 100).

A profissionalização do Serviço Social está fundada no surgimento da questão social, como expressão das relações entre as classes e seu enfrentamento pelo Estado, e pela sociedade civil organizada, consubstanciando nas políticas sociais públicas e nas lutas por direitos.

Para Iamamoto (2001), a questão social hoje apresenta particularidades históricas, cuja mediação fundamental para sua

compreensão, é o capital financeiro, que é a forma mais fetichizada do capital, onde a mediação da produção desaparece. Pensar a questão social hoje supõe analisar dois elementos que a atualizam: o mercado financeiro e a dívida pública (que foi o principal instrumento para alimentar o capital financeiro). O grande sujeito, o capital financeiro, subordina o Estado, é ele quem subordina a política do Estado. Temos um Estado cada vez mais forte para o capital e fraco para o trabalho. As consequências desta subordinação são visíveis (retirada de direitos sociais já conquistados, flexibilização das relações de trabalho, aumento da pobreza e da barbárie).

Estas mudanças produzem um rebatimento direto no mercado de trabalho do assistente social, incidindo sobre a base organizacional do trabalho profissional.⁵

A Seguridade Social, composta pelas políticas de saúde, assistência social e previdência, constitui espaço ocupacional privilegiado dos assistentes sociais. A área da saúde lidera a absorção, seguida da assistência social, previdência, educação social e trabalho.

A descentralização político-administrativa cria novos espaços de trabalho para os assistentes sociais em nível de estados e dos municípios, principalmente envolvendo a participação da sociedade civil organizada na formulação e controle social de políticas sociais. Os conselhos de políticas e de direitos passam a se constituir em espaços importantes de trabalho profissional, além da gestão da política social.

E a assistência social, foco da discussão aqui apresentada, tem se constituído em espaço ocupacional privilegiado dos assistentes sociais, tendo maior inserção na área do serviço público municipal, principalmente a partir da implantação da Lei Orgânica de Assistência

⁵ Sobre o redimensionamento do mercado de trabalho, ver Yamamoto (1999), que se baseia num conjunto de pesquisas sobre o mercado de trabalho dos assistentes sociais, desenvolvidas em várias regiões do país (Silva, 1996; Serra, 1998; Gentile, 1998; Ribeiro, 1998; Mesquita, 1998), permitindo uma aproximação com o tema.

Social (Loas), por meio do sistema descentralizado, em que os municípios passaram a assumir a carga mais pesada, a execução e formulação dos programas e projetos sociais. Houve uma maior municipalização das demandas, exigindo dos órgãos públicos a contratação de profissionais qualificados para atuar no enfrentamento e respostas a tais demandas.

O trabalho do assistente social no SUAS

A Assistência Social⁶ no Brasil a partir da Constituição de 1988, passa a integrar o sistema de Seguridade Social, formando seu tripé em conjunto com as políticas de saúde e previdência. A Constituição de 1988, como marco legal e formal, no que se refere a esse sistema, vem possibilitar a expansão e alcance das políticas; consolidar mecanismos mais sólidos e equânimes de financiamento; estabelecer um modelo de gestão capaz de dar conta das especificidades que cada área possui, mantendo o espírito em geral de uma proteção universal, democrática, distributiva e não estigmatizadora.

Entretanto, dois anos após a promulgação desta Constituição, entramos a década de 1990 com um quadro nada favorável para o acesso de fato aos direitos consagrados. As transformações societárias apontadas incidem diretamente no sistema de Seguridade Social brasileiro, que não chegou a se consolidar e melhor dizendo, está inconcluso. Na expressão de Vianna (2001, p. 175), a Seguridade Social continua inscrita na Constituição brasileira, não sendo alterado o art. 194 (que a define). Continua a autora, “nenhum tiro, enfim, foi disparado, [mas] a Seguridade Social se encontra estirada no chão.

⁶ Foi regulamentada pela Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), pela Política Nacional de Assistência Social e pela Norma Operacional Básica, publicadas no Diário Oficial da União, de 16/04/1999. Essa legislação imprimiu-lhe princípios como seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, gratuidade e não contributividade no que tange à natureza dos direitos; redistributividade, no que se refere aos mecanismos de financiamento e descentralização, e participação quanto à sua forma de organização político-institucional” (BOSCHETTI, 2000, p. 139).

Foi abatida”. Segundo Vianna (2001), temos o silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil.

A partir da década de 1990 cada política que compõe a Seguridade Social continua seguindo sua lógica própria e diferenciada, não estabelecendo uma dinâmica de articulação e complementaridade entre o tripé.⁷

A partir dos anos 2000, temos um período demarcado pelo aprofundamento das medidas de ajuste econômico, de redução de direitos, de um Estado máximo para o capital, e mínimo para as demandas dos trabalhadores. Em termos das políticas sociais, ampliação de sua privatização e focalização, principalmente pós os governos dos Fernandes e no governo Lula.

O governo Lula se constitui numa “[...] das heranças políticas e ideológicas conservadoras dos governos Collor e FHC e representa um verdadeiro achado da política neoliberal no Brasil e na América Latina” (BRAZ, 2003, p. 24). É o aprofundamento do projeto neoliberal no sentido de realização do final do “dever de casa”. Trata-se, porém, mais do que uma continuidade do governo anterior, é a continuidade do desmonte da nação, com profunda subordinação do Estado ao capital financeiro-parasitário.

Behring (2009) sustenta que se mantiveram muitos elementos de continuidade que dificultam as possibilidades de consolidação da Seguridade Social como reforma democrática. A autora pontua que no campo da Seguridade Social as principais inovações se deram na Assistência Social como a construção do Suas e de todo o seu marco

⁷ Na saúde, o SUS na perspectiva de saúde pública e universal, sofreu um processo que Vianna (2001) denomina de americanização, ou seja, um sistema público para os pobres e o privado para aqueles que “podem pagar”. Essa política está em fase avançada de descentralização, sendo problema dos municípios, quando muito dos estados. A previdência não conseguiu assegurar direitos iguais para todos e já em 2003, foi de fato consagrada a sua reforma (ou melhor, a sua contrarreforma) brutal que reforça o princípio do seguro social, isto é, a lógica atuarial e mercadológica. A Assistência Social seguiu sua trajetória entre o direito formal, consagrado na Constituição de 1988 e na Loas, mas continuou também com seus traços conservadores, clientelistas, paternalistas, tão presentes em nossa cultura política.

regulatório, o Estatuto do Idoso, o Cadastro Único e o Bolsa Família, além de mudanças substantivas operadas desde 2004 pelo governo federal como a criação do MDS e o choque de gestão e regulação na área da Assistência Social.

Nesta área também tivemos uma ampliação dos recursos, mas para o atendimento da população mais pauperizada, atendida majoritariamente, pelos programas de transferência de renda, ocasionando o fenômeno caracterizado por alguns autores como de assistencialização⁸ da Seguridade Social brasileira.

É nesse movimento que deve ser percebida a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, Resolução n° 145/2004 do CNAS – Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004);⁹ a Resolução n° 130/2005 do CNAS – Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS);¹⁰ a Resolução N° 269/2006 – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/

⁸ “Esta caracterização é polêmica ente os assistentes sociais, categoria que tem grande responsabilidade pela construção da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), pela recente Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), iniciativas que procuram instituir a assistência social como política de seguridade, conforme a Carta Constitucional de 1988 [...]. Contudo o ambiente neoliberal criou obstáculos sérios para a consolidação real da seguridade e da assistência social, [...], pela via do financiamento, seja pelo crescimento das expressões da questão social e das demandas de proteção e sua não incorporação efetiva. Por outro lado, insidiosamente vem penetrando os discursos e práticas neoconservadoras, por vezes em nome da PNAS/SUAS, espalhados neste ‘Brasil profundo’, implicando numa perda de consistência das políticas de caráter universal, com o que a assistência ganha paradoxalmente uma dimensão que não tinha antes. A isto se denominaria assistencialização das políticas sociais. Este é um debate em curso, que se expressou contundentemente no 12° CBAS, em Foz do Iguaçu (2007), com intervenções de José Paulo Netto, nossas, de Carmelita Yazbeck, Beatriz Paiva e Mavi Rodrigues [...]” (BEHRING, 2008, p. 48).

⁹ A PNAS/2004 retoma os princípios da Loas/93 e se caracteriza principalmente por trazer uma nova forma de organização e gestão para a assistência social, que se concretiza na criação do Sistema Único da Assistência Social (Suas).

¹⁰ Disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social e aborda: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; o nível de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; a forma de gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (NORMA OPERACIONAL BÁSICA /SUAS/2005).

SUAS),¹¹ como resultados contraditórios das lutas hegemônicas, que vai conter avanços e retrocessos.

E como podemos situar o trabalho profissional no Suas considerando estas contradições? Que perfil de trabalhador é exigido para a “nova” formatação da Política de Assistência Social?

O assistente social é um trabalhador que ao colocar no mercado sua força de trabalho especializada, participa do universo da mercantilização. Na área da Assistência Social, devido à sua particularidade, o profissional produz serviços que atendem necessidades sociais de seus usuários. E ao fazer isso, seu trabalho se inscreve no campo da realização de direitos assistenciais e na gestão da coisa pública.

Desde a promulgação da Loas o profissional vem, contraditoriamente, realizando seu trabalho acessando os direitos à população cada vez mais pauperizada, de forma seletiva e focalizada. Verificamos que os profissionais nesta área apresentam sentimentos comuns a de outros trabalhadores na contemporaneidade como: angústia, por não dar conta da intenção formal dos direitos e sua concretização na vida cotidiana da população demandatária dos serviços; elevada carga de trabalho, apesar da ampliação de contratação de assistentes sociais nas prefeituras; baixos salários; ampliação de contratação temporária (observa-se que de 1999 para cá, poucas prefeituras têm realizado concursos públicos), além da terceirização da contratação realizada por entidades de assistência social.

Conforme dados IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social (2005), dos 24.491 trabalhadores de nível superior ocupados na Política de Assistência Social no âmbito municipal, 12.543 são assistentes sociais, 4.553 são pedagogos, 4.481 são psicólogos e os demais são advogados (977), médicos (507), nutricionistas (442), enfermeiros (337), sociólogos (311), terapeuta

¹¹ Disciplina a Política de Recursos Humanos no Suas.

ocupacional (237) e jornalista (103). Os assistentes sociais constituem 52,21% da força de trabalho no Suas.

Se por um lado houve uma ampliação dos postos de trabalho para os trabalhadores na Assistência Social e, em particular, dos assistentes sociais, por outro verificamos que, apesar da NOB-RH/2006 demarcar a contratação via concursos públicos, temos diferentes formas contratuais de trabalho, que incidem diretamente na formulação e execução desta política e que convivem nos mesmos espaços (Cras, serviços de proteção especial média e alta complexidade, gestão etc.), e com muitas tensões no cotidiano profissional. Entre estas formas podemos citar: profissionais concursados, profissionais com contratos de trabalho precários (com tempo definido e sem direitos trabalhistas), profissionais contratados por ONGs (entidades de Assistência Social) para atuar no serviço público e na própria entidade (aqui são profissionais contratados com carteira assinada, como também voluntários) e, cargos comissionados.

Assim, os assistentes sociais sofrem os mesmos processos das relações e condições de trabalho dos demais trabalhadores na sociedade capitalista, com algumas particularidades por atuar no âmbito do serviço público, que passou pela chamada contrarreforma do Estado, tão bem caracterizada por Behring (2002), com uma forte tendência de desresponsabilização pela política social, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social; as estratégias do neoliberalismo para as políticas sociais, quais sejam a privatização, focalização e descentralização.

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

As atribuições e competências dos profissionais de Serviço Social são orientadas e norteadas por direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão – Lei nº 8.662/93. Assim, o perfil do assistente social para atuar na Política de Assistência Social deve afastar-se das abordagens tradicionais funcionalistas e pragmáticas, que reforçam as práticas conservadoras que tratam as situações sociais como problemas pessoais que devem ser resolvidos individualmente.

O reconhecimento da questão social como objeto de intervenção profissional, demanda uma atuação profissional em um perspectiva totalizante, baseada na identificação dos determinantes socioeconômicas e culturais das desigualdades sociais (CFESS, 2007).

Os *Parâmetros para atuação dos assistentes sociais na Política de Assistência Social* (2010, p. 17), constituem-se num dos instrumentos para a aproximação do projeto ético político do Serviço Social a uma Assistência Social como direito social e que tem que atender a quem dela necessitar. Neste aspecto, os parâmetros reafirmam uma intervenção orientada por uma perspectiva crítica que pressupõe:

(...) leitura crítica da realidade; capacidade de identificação das condições materiais de vida e identificação das respostas existentes no âmbito do Estado e da sociedade civil, reconhecimento e fortalecimento dos espaços e formas de luta e organização dos trabalhadores em defesa de seus direitos; formulação e construção coletiva, em conjunto com os trabalhadores, de estratégias políticas e técnicas para modificação da realidade e formulação de formas de pressão sobre o Estado, com vistas a garantir os recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos necessários à garantia e ampliação dos direitos.

Os mesmos parâmetros reeditam competências gerais do assistente social em qualquer espaço sócio-ocupacional e, particularmente na Assistência Social, conforme as Diretrizes Curriculares de 1996 da Abepss:

1 – apreensão crítica dos processos sociais de produção e reprodução das relações sociais numa perspectiva de totalidade; 2– análise do movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades do desenvolvimento do capitalismo no país e as particularidades regionais; 3 – compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade; 4 – identificação das demandas presentes na sociedade, visando a formular respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado (CFESS, 2010, p. 17).

São essas competências que permitem ao profissional como um sujeito que é afetado tanto pelas condições objetivas e subjetivas do trabalho, realizar a análise crítica da realidade, para a partir daí, estruturar seu trabalho e estabelecer os procedimentos específicos necessários ao enfrentamento das situações e demandas sociais que se apresentam ao seu cotidiano. As diversas atribuições dos assistentes sociais, no âmbito da Política de Assistência Social abrangem as seguintes dimensões interventivas complementares e indissociáveis:

1 – dimensão que engloba as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos (...); 2 – dimensão de intervenção coletiva junto a movimentos sociais, na perspectiva da socialização da informação, mobilização e organização popular (...); 3 – dimensão de intervenção profissional voltada para inserção nos espaços democráticos de controle social e construção de estratégias pra fomentar a participação (...); 4 – dimensão de gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade (...); 5 dimensão que se materializa na realização sistemática de estudos e pesquisas que revelem as reais condições de vida e demandas da classe trabalhadora e possam alimentar o processo de formulação, implementação e monitoramento da política de assistência social; 6 – dimensão pedagógico-interpretativa e socializadora de informações e saberes no campo dos direitos, da legislação social e das políticas públicas, dirigida aos diversos sujeitos da política: gestores públicos, dirigentes de entidades prestadoras de serviços, trabalhadores, conselheiros e usuários (CFESS, 2010, p. 18-19).

A atuação nessas diversas dimensões é carregada de possibilidades para o assistente social atuar numa perspectiva crítica no Suas e pode se desdobrar em diversas estratégias e procedimentos específicos que serão abordados de acordo com os eixos gestão, controle social e financiamento da Política de Assistência Social.

Atuação na gestão da Política de Assistência Social

Segundo Iamamoto (1999), a gestão de políticas sociais públicas abre-se a um conjunto de especializações profissionais como assistentes sociais, sociólogos, cientistas políticos, educadores etc. O assistente social na área da Assistência Social tem sido contratado para atuar como um gestor da política.

Rodrigues (2009) pontua que o Suas é uma grande ferramenta gerencial que inova na gerência da Política de Assistência Social, que pode ser utilizada na direção de uma seguridade social meramente assistencial. Daí uma preocupação com uma gestão tecnicista, que enfatiza apenas o custo e benefício da política, adotando-se “novas” tecnologias de gestão e/ou inovação gerencial.

Mas, apesar desta contradição, os *Parâmetros para a atuação dos assistentes sociais na Política de Assistência Social*, visualizam possibilidades de intervenção profissional, que podem contribuir para o fortalecimento desta política e do próprio trabalho. O quadro a seguir demonstra algumas estratégias a serem utilizadas pelo assistente social no âmbito da gestão da Política de Assistência Social:

Quadro 01 – Estratégias do assistente social na gestão e organização do Suas

• Formular e executar os programas, projetos, benefícios e serviços próprios da AS
• Elaborar, executar e avaliar os planos municipais, estaduais e nacional de AS, buscando interlocução com as diversas áreas e políticas públicas
• Realizar pesquisas para identificação das demandas que subsidiem a formulação dos planos de AS
• Realizar estudos sistemáticos com a equipe dos Cras ¹ e Creas, ² na perspectiva de análise conjunta da realidade e planejamento coletivo das ações
• Acionar sistemas de garantias de direitos
• Supervisionar direta e sistematicamente estagiários de Serviço Social
• Prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública, empresas e movimentos sociais em matéria relacionada à Política de Assistência Social e acesso aos direitos civis, políticos e sociais
• Realizar visitas, perícias técnica, laudos, informações e pareceres sobre acesso e implementação da PAS
• Realizar estudos socioeconômicos para identificação de demandas e necessidades sociais
• Organizar os procedimentos e realizar atendimentos individuais e coletivos nos Cras
• Exercer funções de direção e/ou coordenação nos Cras, Creas e Secretaria de Assistência Social
• Fortalecer a execução direta dos serviços pelas prefeituras, governo do DF e governos estaduais em suas áreas de abrangência
• Realizar estudo e estabelecer cadastro atualizado de entidades e rede de atendimentos públicos e privados
• Prestar assessoria e supervisão às entidades não governamentais que constituem a rede sócio-assistencial

Fonte: Parâmetros para atuação dos assistentes sociais na PAS (2010).

Estas estratégias podem contribuir com uma atuação na gestão que permite superar a figura do gestor meramente burocrata e tecnicista, preocupado apenas com o mero cumprimento das normas e rotinas.

O gestor conforme Nogueira (1998) não é um burocrata, mas um profissional que tem que agilizar o processo, trabalhando numa tênue articulação entre a técnica e a política, ou seja, que

tem o compromisso com a transparência governamental, um profissional que tem como foco o cidadão e a democratização. A gestão democrática e participativa é um de nossos desafios e estar a nos exigir capacidade não somente técnica da gestão (planejamento, coordenação, acompanhamento, avaliação, auditoria), mas política (articulação, capacidade de negociação e diálogo frente aos projetos de Assistência Social em confronto), que amplie e mude a relação entre Estado e espaços de controle democrático.

A atuação nos espaços de controle social¹² da Assistência Social

Entendemos o controle social na Assistência Social em sua perspectiva ampla que envolve os conselhos (cuja tarefa é acompanhar a política por meio da relação entre plano e fundo); as conferências (que tomam decisões estratégicas sobre diretrizes gerais; os fundos (um mecanismo específico de financiamento que dá grande visibilidade à aplicação de recursos e facilita sua monitoria e avaliação, a partir da programação e contabilidade próprias, além de outorgar uma autonomia maior aos gestores, mas controlada pelo Conselho) e os planos, onde está o diagnóstico e o conteúdo substantivo da Política de Assistência Social. Além dos fóruns de Assistência Social.

Segundo Gomes (2000), dada a sua qualificação, o assistente social pode contribuir com a socialização das informações, desvelando com competência técnico-política as questões, as propostas. O conhecimento da legislação, o domínio da dinâmica

¹² Bravo (2002) afirma que historicamente, a categoria “controle social” foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre a população, ou seja, no sentido coercitivo sobre a população. De 1950 e 1960, o controle era visto como a sociedade contemplando o Estado, colaborando na execução das políticas sociais, através do voluntariado e do apelo à solidariedade dos cidadãos. Em 1970, significava a reação da população aos regimes ditatoriais existentes no período, passando o controle social a ser entendido como o combate ao Estado feito pela sociedade. O controle social é hoje um direito conquistado na Constituição de 1988, mais precisamente do princípio de “participação popular” no que se refere à garantia de duas instâncias formais, que são também espaço de luta: os Conselhos de Políticas de Direitos e as Conferências.

orçamentária, da burocracia e dos processos da administração pública, são fundamentais para o exercício do controle social. Estimulando uma participação ativo-propositiva, pois quanto mais qualificada a participação dos atores e politicamente comprometida com a transparência e a publicização, mais visibilidade terá o exercício do controle social e mais ampliado será o espaço público.

Quadro 02 – Estratégias do assistente social no controle social do Suas

• Favorecer a participação dos usuários e movimentos sociais no processo de elaboração e avaliação do orçamento público
• Contribuir para viabilizar a participação dos usuários no processo de elaboração e avaliação do Plano de AS
• Participar na organização, coordenação e realização de conferências municipais, estaduais e nacional de AS e afins
• Elaborar projetos coletivos de fortalecimento dos usuários
• Estimular a organização coletiva e orientar os usuários e trabalhadores da PAS e constituir entidades representativas
• Instituir espaços coletivos de socialização de informações sobre os direitos sócio-assistenciais e sobre o dever do Estado de garantir sua implementação
• Assessorar os movimentos na perspectiva de identificação de demandas, fortalecimento coletivo, formulação de estratégias para defesa e acesso aos direitos
• Participar nos conselhos municipais, estaduais e nacional de AS na condição de conselheiro
• Atuar nos conselhos de AS na condição de Secretariado Executivo
• Prestar assessoria aos conselhos na perspectiva de fortalecimento do controle democrático e ampliação da participação de usuários e trabalhadores
• Organizar e coordenar seminários e eventos para debater e formular estratégias coletivas de materialização da PAS

Fonte: Parâmetros para atuação dos assistentes sociais na PAS (2010).

O quadro 2 permite visualizar, mesmo com os limites postos com a contradição entre capitalismo e democracia, as possibilidades de intervenção do assistente social que não deve se restringir ao lócus dos conselhos. Mesmo atuando nos Cras e Creas, o profissional pode fortalecer estes espaços, viabilizando o trabalho numa perspectiva coletiva com os usuários.

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

A atuação no financiamento da Assistência Social

Conforme Cunha (2000), a gestão de fundo na área social é uma experiência recente, se constituindo na figura dos fundos especiais como instrumentos de gestão financeira de toda a política. Complementa a autora (2000, p. 100) que a:

(...) definição de fundo especial é encontrada no art. 71 da Lei nº 4.320/64, que define os procedimentos para a gestão orçamentária, contábil e financeira na área pública. O fundo não é uma entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, mas um conjunto de contas que identificam origens e as aplicações de recursos de um determinado objetivo, serviço ou política pública.

A Loas avançou ao estabelecer que os recursos só podem ser repassados via os fundos públicos, bem como estabeleceu como condição para o repasse de recursos financeiros do governo federal para estados e municípios a criação dos conselhos, fundos e planos de Assistência Social.

A área do financiamento da Assistência Social tem se configurado para os profissionais em geral e, particularmente para o assistente social como um espaço ainda a ser conhecido e conquistado.

Na área do financiamento surgem demandas para o assistente social como a elaboração dos planos e o respectivo orçamento para

a política, que é aprovado pelo Legislativo. Como o profissional vem atuando? Tem acesso ao orçamento destinado à Assistência Social?

Novamente os *Parâmetros para atuação dos assistentes sociais na Política de Assistência Social* apontam algumas estratégias na esfera do financiamento da política, mas ainda de forma bem incipiente, conforme o quadro a seguir demonstra:

Quadro 03 – Estratégias do assistente social no financiamento do Suas

• Formular e defender a constituição de orçamento público necessários à implementação do Plano de AS
• Planejar, organizar e administrar o acompanhamento dos recursos orçamentários nos benefícios e serviços nos Cras e Creas
• Gerenciar o Fundo de Assistência Social (este item não consta nos <i>Parâmetros</i> , mas foi incluído, pois existem profissionais que já exercem esta atividade)

Fonte: Parâmetros para atuação dos assistentes sociais na PAS (2010).

Não se trata apenas da elaboração do plano, do orçamento, mas viabilizar os recursos financeiros para concretizar o atendimento ao usuário. Tem-se como desafio para o profissional: elaborar plano, orçamento, articular/estabelecer alianças com os diversos sujeitos (Legislativo, Conselho de Assistência Social e demais setores do Executivo) envolvidos na aprovação do orçamento e, posteriormente da disponibilidade financeira, ou seja, garantir que haverá de fato recursos para a implementação dos programas.

Atuar com o financiamento exige do assistente social não somente a capacidade técnica (como compreender a lógica orçamentária: LDO, PPA, classificação orçamentária, fundos especiais, dentre outros), mas também a capacidade política-propositiva, no sentido de negociar, articular/estabelecer alianças para a defesa de programas/projetos na perspectiva do direito social.

Urge para nós, assistentes sociais, a realização de estudos/pesquisas na área do financiamento da Assistência Social, sem

termos o receio de encararmos os números. Conhecer os recursos disponibilizados, os recursos que estão pulverizados em outras secretarias e são da área, é condição para o exercício do trabalho profissional, bem como para o controle social da política.

Colocadas estas possibilidades de intervenção profissional numa perspectiva crítica no Suas, que impactos têm o próprio sistema neste processo de trabalho em que participam os assistentes sociais?

De acordo com Rodrigues (2009), a Assistência Social que cresce em detrimento do esvaziamento de outras políticas, reconfigura o conceito de seguridade social, tornando a assistência um fetiche. Ou seja, esta política como central e integradora das demais políticas. “Há aqui um grande fetiche, porque a Assistência não é capaz de incorporar e integrar a massa, os inúteis para o capital. [...] Ela é capaz de construir uma Seguridade Social pobre, voltada para os segmentos que se convencionou – erroneamente – chamar de excluídos sociais” (RODRIGUES, 2009, p. 24).

A lógica de estruturação do Suas traz impactos para a atuação profissional. “A redução da Seguridade Social à Assistência Social tende a alterar os espaços de trabalho cotidiano dos assistentes sociais. [...] Tende, então, a impor como tarefa primordial a Assistência voltada para a pobreza absoluta” (RODRIGUES, 2009, p. 24).

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

Esta hipótese, embora ainda carente de maiores aprofundamentos para sua confirmação, pode ser inicialmente debatida quando se analisa o Suas configurado na PNAS/2004.

Realizando uma leitura mais aprofundada da PNAS/2004, observa-se que a categoria pobreza é substituída pelos conceitos de exclusão/inclusão e vulnerabilidade e risco social, principalmente nos itens análise situacional, definição dos usuários da política e nas proteções (básica e especial) a serem afiançadas. Mas, o que muda ao serem utilizados os conceitos exclusão/inclusão?

Primeiramente, vale compreender em que contexto começa o debate sobre a exclusão. O conceito de exclusão social¹³ é de origem europeia, inicialmente forjado na França nos anos 1960, empregado para se referir a uma população mantida à margem do progresso econômico e da partilha dos benefícios do desenvolvimento.

Martins discute o rigor analítico e a novidade da noção “exclusão” e denuncia a sua fetichização conceitual que tudo e nada explica. Defende não existir sociologicamente “exclusão”, já que toda a dinâmica da sociedade capitalista “se baseia em processos de exclusão para incluir [...]. A palavra exclusão [...] não conta a consequência mais problemática da economia atual, que é a inclusão degradada do ser humano no processo de reprodução ampliada do capital” (MARTINS, 2002, p. 120, 125). Para o autor, os dilemas são os da inclusão precária e instável, marginal.

O apelo à exclusão supõe a insuficiência da teoria das classes, diluindo a figura da classe trabalhadora na do excluído, que não é um sujeito de destino, destituído da possibilidade de fazer história. A noção de exclusão escamoteia o caráter de classe, porquanto a exclusão é do indivíduo e não da classe. Tende a equalizar a

¹³ Nos anos 1970, [...] o termo foi utilizado por René Lenoir, então secretário de Ação Social da França, para se referir a categorias muito distintas de indivíduos e situações, apontando para questões relativas à inserção precária ou não inserção no mercado, a situações de dependência, segregação, vulnerabilidade de certos grupos, como os afetados por situações de desestruturação familiar, doenças [...] (CARNEIRO, 2005, p. 73).

contradição, ratificando a inclusão como saída para a exclusão; estamos incluindo de alguma forma, mesmo que essa inclusão seja precária, focalista, fragmentada.

Outro conceito muito utilizado na PNAS/2004 é o de vulnerabilidade/risco social, que também escamoteia o caráter de classe social.

A PNAS/2004 definiu como público-alvo da Assistência Social a população designada como em “vulnerabilidade social” ou “risco social”. Ela entende vulnerabilidade social como condição desfavorável, situação de exclusão ou ainda como “processos sociais e situações que produzem fragilidade, discriminação, desvantagem e exclusão social, econômica e cultural” (PNAS/2004, p. 6). Alega que a definição do público da Assistência social se dá pelas condições de vulnerabilidade expressas no:

(...) próprio ciclo de vida, que ocorrem predominantemente em crianças, adolescentes, jovens e idosos; condições de desvantagens pessoal resultante de deficiência, que representa qualquer perda ou anormalidade da estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, ou de incapacidade, que corresponde a qualquer redução ou falta de capacidade para exercer uma atividade de forma, ou dentro dos limites considerados normais para o ser humano, que limitam ou impedem o indivíduo no desempenho de uma atividade considerada normal para sua idade, sexo, face ao contexto sociocultural no qual se insere (PNAS/2004, p. 7).

A definição de risco social é a “dimensão subjetiva na qual os indivíduos contrabalançam as condições de vulnerabilidade e suas possibilidades e capacidades de enfrentá-las [...]” (PNAS/2004, p. 7), exemplificada assim: abuso e exploração comercial e sexual; trabalho infante-juvenil; pessoas em situação de rua; migrantes; dependentes do uso e vítimas da exploração comercial de substâncias psicoativas; vítimas de abandono e desagregação familiar; vítimas de maus-tratos e das diversas formas de violência; e, adolescentes em conflito com a lei.

Essa definição dos usuários da Assistência Social mostra uma indefinição teórica sobre o que vem a ser população em vulnerabilidade e risco social, uma vez que o fato de somente se dispor da força de trabalho para vender já expõe o profissional à condição de vulnerabilidade social. Vale destacar ainda que, ao colocar a demanda do sujeito em risco ou vulnerabilidade social, desloca-se essa demanda das necessidades sociais e coletivas.

Quais as consequências para a Assistência Social ao se transitar da concepção de pobreza para a da exclusão social, vulnerabilidade/risco social?

Há uma consequência ao se definir o usuário da Assistência Social como indivíduo em situação de risco ou à família em vulnerabilidade. O foco passa a ser o indivíduo e não a necessidade social e coletiva.

Os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), organizados em territórios, atuam com famílias e indivíduos, visando à orientação e convívio sociofamiliar e comunitário. O trabalho realizado nesses espaços ao operar na lógica da vulnerabilidade/exclusão deve atentar para o tipo de trabalho socioeducativo que vem sendo realizado com os usuários.

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

Esse enfoque, de acordo com Netto (1996), necessita para o seu enfrentamento de uma pedagogia psicossocial, cuja abordagem socioeducativa é voltada tanto para questões do meio social como para aspectos psicológicos dos indivíduos. Exemplos desse enfoque

podem ser: ênfase nas estratégias de coerção e condicionalidades (as condicionalidades do Bolsa Família; a realização de visitas domiciliares para fiscalização da pobreza – se o usuário “merece” ou não a Assistência Social etc.); fixação da lógica de curta temporalidade (prazos para a saída do usuário nos programas); trabalho com grupos, principalmente os compostos por mulheres que trabalham temas como a emancipação pela via da inserção em grupos de produção.

A intervenção profissional hoje no Suas pressupõe superar duas grandes tendências presentes no âmbito dos Cras: uma é, restringir a atuação aos atendimentos emergenciais a indivíduos, grupos ou famílias, o que pode caracterizar os Cras e a atuação profissional como um “grande plantão de emergências” ou um serviço cartorial de registro e controle das famílias; outra, é o estabelecimento de uma relação entre o público e o privado, onde o poder público transforma-se em mero repassador de recursos a ONGs, que assumem a execução direta dos serviços sócio-assistenciais. Esse tipo de relação incorre no risco de transformar o profissional em um mero fiscalizador das ações realizadas pelas ONGs e esvazia sua potencialidade de formulador e gestor público da Política de Assistência Social (CFESS, 2010).

A Assistência Social também tem sido percebida muito mais como uma questão relacional, o que, para Yazbek (2008), abre mais espaço para moralismos do que para uma política que deve atender às necessidades sociais. Vale notar estas falas de usuários de Cras: “Assistência social significa que a pessoa vai ser orientada”; “Buscar união na família”; “Amizade”; “Como lidar com nossos filhos”; “Auxílio à família”; “Palestra para ter alimentação saudável” (SILVA, 2008).

Convém atentar também para o caráter de classe da Assistência Social como uma política pública. Seus usuários são oriundos da classe trabalhadora. Disso decorre a necessidade de ir além da análise da questão social, da pobreza, para o cotidiano profissional e das classes trabalhadoras, vale conhecer como os trabalhadores

vivenciam a pobreza em seu cotidiano, que estratégias utilizam para a sobrevivência, o que pensam sobre os serviços de Assistência Social, quais são as suas necessidades.

Chama-se especial atenção para o conceito de classe social como uma categoria ainda muito importante para a análise da realidade. Mesmo num contexto de relativização, de negação da luta de classes e de uma utopia do sujeito histórico, concordamos com Mattos (2007, p. 33) “da importância desse par conceitual para o entendimento da vida social, passada e presente”.

Segundo Mattos (2007), Marx e Engels procuravam esclarecer os fundamentos da estrutura social no capitalismo, relacionando as classes ao processo de divisão social do trabalho. Eles, afirma Mattos, demonstraram a classe como fenômeno social, que só se constituía em oposição aos interesses de outras classes e tomando consciência de seu lugar social, e tal fenômeno somente poderia ser suprimido com a superação da propriedade privada e da própria divisão do trabalho, enfim, da sociedade burguesa.

Neste sentido, apesar da defesa da tese do fim da centralidade do trabalho, que corrobora com o fim da luta de classes, não podemos deixar de mencionar o vigor desta categoria, principalmente considerando uma política tão particular como é a Assistência Social, que comparece voltada para a pobreza absoluta e desvinculada de uma classe e, com possibilidades de pertencimento da classe trabalhadora.

Podemos então situar os usuários da Assistência Social como aquele sedimento da superpopulação relativa que “vegeta no inferno da indigência, do pauperismo, que ele vai dividir em três categorias”. Primeiro, os aptos para o trabalho. Segundo, os órfãos e filhos de indigentes, que podem também engrossar o exército industrial de reserva. Terceiro, os incapazes de trabalhar (crianças, deficientes, idosos, doentes etc.) (MARX, 2003, p. 747).

O trabalho com os usuários precisa ultrapassar a lógica psicologizante das relações sociais que contribui sobremaneira para o retorno de práticas conservadoras do exercício profissional. Assim apresenta-se como estratégias para um trabalho voltado aos interesses dos usuários e que podem contribuir para o enfrentamento do viés conservador ainda presente na Assistência Social: a formação de uma equipe interdisciplinar/intersectorial com objetivos comuns, não se perdendo de vista as diversas contribuições de cada área; a formação continuada dos diversos trabalhadores da área, sobretudo com articulação com as universidades públicas numa perspectiva crítico-propositiva; o resgate da educação popular, de base, de trabalho educativo voltado de fato para os interesses dos usuários; a desvinculação do apoio material (por exemplo, as cestas básicas) do trabalho com os grupos; a realização de estudos/pesquisas sobre as condições de vida da população, identificando suas demandas, formas de pensamento e outros.

Considerações finais

A Assistência Social vem se constituindo em um dos campos da prestação de serviços sociais governamentais, que ao operar com o fundo público, participa do processo de redistribuição da mais-valia social. Seu trabalho se inscreve, também, no campo da defesa e/ou realização dos direitos sociais de cidadania, na gestão da coisa pública, podendo contribuir para o partilhamento do poder e sua democratização.

Entretanto, a centralidade da Política de Assistência Social na proteção social brasileira que focaliza a intervenção na pobreza absoluta impacta diretamente o cotidiano profissional, tensionando as dimensões das competências do assistente social que postula um profissional crítico, vinculado às demandas coletivas de usuários, ao acesso aos direitos, e às demandas institucionais que vêm exigindo

um profissional com um perfil mais tecnicista, cuja tendência é de fortalecimento das bases conservadoras do Serviço Social, e, portanto, de mero controle de parcelas da classe trabalhadora usuária desta política.

Democratizar o trabalho do assistente social no âmbito da Assistência Social pública, constitui-se num dos nossos desafios. Como um dos trabalhadores do serviço público, temos que buscar alianças constantes com os demais servidores públicos, com os usuários, com as entidades organizadas da sociedade civil, na busca coletiva de espaços de equidade, de universalização de direitos e da não mercantilização das políticas públicas e, no caso da Assistência Social, da não somente focalização dos programas sociais. Temos que radicalizar em democracia e em cidadania, enquanto ações estratégicas.

Submetido em 16 de agosto de 2011 e aceito para publicação em 18 de junho de 2012.

Referências

BEHRING, Elaine R. Controle Social: histórico e estratégias de aprimoramento. CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 3. 2001. Disponível em: <www.cfess.org.br/>. Acessado em: 18/01/2004.

_____. A contrarreforma do Estado o Brasil. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social – Programa de Pós-Graduação, 2002, (mimeo).

_____. Notas para um balanço crítico do SUAS: a título de prefácio. CRESS-7ª Região. *Em Foco*. Rio de Janeiro: Cress, mar./2009, p. 7-12.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Presidência da República. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Brasília, 2004.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (orgs.). *Política Social e Democracia*. São Paulo, Cortez; Rio de Janeiro: Uerj, 2001.

CARNEIRO, Carla Bronzo L. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 84, nov./2005, p. 66-90.

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social. *Parâmetros para atuação dos/as assistentes sociais e do/as psicólogos/as na Política de Assistência Social*. Brasília, 2007.

_____. *Parâmetros para atuação dos/as assistentes sociais na Política de Assistência Social*. Brasília, 2010.

CUNHA, Rosani E. O financiamento de políticas sociais no Brasil. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 3, Brasília: UnB/ Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

GOMES, Ana Lígia. Os Conselhos de políticas e de direitos. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 4, Brasília: UnB/ Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. 20 anos do livro *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: uma leitura retrospectiva*. In: Suplemento da *Temporalis*. Ano III, nov. 2002, p. 89-128.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul de. A questão social no capitalismo. *Temporalis*. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília: ABEPSS, Grafline, 3, jan.-jul./ 2002, p. 9-32.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul de. *Anotações das aulas da disciplina Relações Sociais, Processos de Trabalho e Serviço Social*. Mestrado em Serviço Social. FSS/Uerj, Rio de Janeiro, 2003.

_____. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MARX, K. A mercadoria. In: *O Capital: crítica da economia política*. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, livro 1, v. 1, p. 58-105.

_____. A lei geral da acumulação capitalista. In: *O Capital: crítica da economia política*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, livro 1, v. 2, p.713-823.

MATOS, Marcelo B. Classes sociais e luta de classes: a atualidade de um debate conceitual. *Em Pauta*. Teoria Social e Realidade Contemporânea. FSS/UERJ, n. 20, nov. 2007, p. 33-54.

NETTO, José P. Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 50, abril/1996.

NETTO, José P; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 1).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

RODRIGUES, Mavi; COSTA, Suely G. Balanço Crítico do Suas: assistência e assistencialização. CRESS-7ª Região. *Em Foco*. Rio de Janeiro: Cress, mar./2009, p. 15-25.

SILVA, Jeane Andreia F. Assistência Social: diagnóstico e cenários. *Agenda Vitória 2008-2028*. Vitória: Agenda Vitória, 2008 (mimeo).

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e Assistência Social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (orgs.) *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Uerj, 2001.