

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

ROBERTA STOPA

**A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO MUNICÍPIO DE OURINHOS/SP:
A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL**

FRANCA

2012

ROBERTA STOPA

**A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO MUNICÍPIO DE OURINHOS/SP:
A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e sociedade.

Orientadora: Prof. Dra. Patrícia Soraya Mustafa

FRANCA

2012

Stopa, Roberta

A implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Ourinhos-SP : a contribuição do Serviço Social / Roberta Stopa. – Franca : [s.n.], 2012

202 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Patrícia Soraya Mustafá

1. Serviço Social - Políticas públicas e sociais - Brasil.
 2. Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - Ourinhos (SP).
- I. Título.

CDD – 361.61

ROBERTA STOPA

**A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO MUNICÍPIO DE OURINHOS/SP:
A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profª. Drª. Patrícia Soraya Mustafa, Unesp Franca

1º Examinador(a): _____

2º Examinador(a): _____

Franca, _____ de _____ de 2012.

Dedico esta dissertação à avó Amélia (em memória).

AGRADECIMENTOS

*Quantos mistérios que você sondava, quantos você conseguiu entender?
Quantos defeitos sanados com o tempo, era o melhor que havia em você?
Quantas mentiras você condenava, quantas você teve que cometer?
Quantas canções que você não cantava, hoje assobia pra sobreviver...
Oswaldo Montenegro*

À minha família, em especial, à minha mãe Miriam pela compreensão e preocupação, e ao meu pai Roberto pelo apoio e companheirismo, principalmente nas viagens. À minha irmã Rafaela pela leitura cuidadosa desta dissertação.

À Elisete pela leitura da versão final do texto.

Aos meus amigos e amigas.

Aos/às colegas de trabalho.

Às assistentes sociais que participaram da pesquisa, pela disponibilidade e por compartilhar ideias e enriquecer este estudo.

À Secretaria Municipal de Assistência Social de Ourinhos, em especial à Belkis Gonçalves Fernandes.

À orientadora Patrícia Mustafa pelo incentivo e confiança.

Ao professor José Fernando Siqueira (UNESP) e à professora Jolinda Moraes Alves (UEL) pelas contribuições no exame de qualificação que subsidiaram importantes reflexões.

Aos membros do GEPPS (Grupo de Estudo e Pesquisa em Política Social). Apesar do pouco tempo, foi muito valioso.

Às amigas:

Suelen pelas palavras carinhosas e pela acolhida em Franca.

Gabriela pela compreensão e generosidade nessa trajetória.

Anita pelo apoio no exame de qualificação.

Ariluce, companheira de viagem.

Diana pelas longas conversas.

Juliana pela preocupação.

Paty, thanks!

*As pessoas têm medo das mudanças.
Eu tenho medo que as coisas nunca mudem.*

Chico Buarque

STOPA, Roberta. **A implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Ourinhos/SP: a contribuição do Serviço Social**. 2012. 202 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012.

RESUMO

Esta dissertação apresenta uma análise da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Ourinhos/SP e do papel dos/as profissionais de Serviço Social nesse processo. Ao longo dos anos, em meio a avanços e retrocessos, a política de assistência social está conseguindo superar a cultura do favor e do clientelismo que marcam sua trajetória. Entre os avanços estão a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do SUAS em 2005. Historicamente, o Serviço Social muito contribuiu para a garantia da política de assistência social, e em Ourinhos isso não foi diferente, haja vista que a implantação e a implementação da assistência social teve e tem a contribuição e o empenho dos/as assistentes sociais. O município *locus* deste trabalho está localizado na região centro-oeste do Estado de São Paulo, é de grande porte e iniciou a implantação do SUAS logo após a aprovação desse Sistema. Para a compreensão do objeto de estudo foi utilizada a pesquisa bibliográfica e de campo com enfoque qualitativo. Na pesquisa de campo realizou-se análise documental, com base em fontes secundárias, e também foram feitas entrevistas com perguntas semi-estruturadas com 12 assistentes sociais que atuam na SMAS pelo menos desde 2004, ano de aprovação da PNAS/04, e a atual gestora municipal. Cabe ressaltar que a análise não foi linear e privilegiou a busca por elementos que respondessem ao objeto proposto, com respaldo na análise crítica da realidade fundamentada na bibliografia sobre o tema. Constatou-se que apesar dos limites postos pela ideologia neoliberal, a política de assistência social teve avanços e se configura cada vez mais como um espaço privilegiado de atuação para o/a assistente social.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Serviço Social. Ourinhos/SP.

STOPA, Roberta. **The implantation of the Unified System of Social Assistance in the city of Ourinhos/SP: the contribution of Social Work.** 2012. 202 p. Dissertation (Master in Social Work) – Faculty of Humanities and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012.

ABSTRACT

This dissertation presents an analysis of the implantation of the Unified System of Social Assistance (SUAS) in Ourinhos/SP and the role of Social Work professionals in this process. Over the years, through advances and setbacks, the social assistance policy is able to overcome a culture of favor and clientelism that mark its trajectory. Among the advances are the approval of National Policy of Social Assistance (PNAS), in 2004, and SUAS, in 2005. Historically, Social Work has contributed to the guarantee of social assistance policy, and in Ourinhos it was no different, given that the implantation and implementation of social assistance had and has the contribution and commitment of social workers. The municipality locus of this work is located in the central-western region of São Paulo state, is large and has started the implantation of SUAS shortly after the adoption of that system. To understand the object of study, bibliographical and field research were used, with qualitative approach. In the field research was carried out document analysis, based on secondary sources, and were also conducted interviews with semistructured questions with 12 Social Workers with some function in SMAS at least since 2004, year of adoption of PNAS/04, and the current city manager. It is worth noting that the analysis was not linear and focused the search for elements that answered the proposed object, with support in the critical analysis of reality based on the literature on the subject. It was found that, despite the limits imposed by neoliberal ideology, the social assistance policy had progress and increasingly presents itself as a privileged space for intervention by Social Workers.

Keywords: Social Assistance Policy. Unified System of Social Assistance. Social Work. Ourinhos/SP.

LISTA DE SIGLAS

ABESS	Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social
ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da LBA
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CBAS	Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
CEME	Central de Medicamentos
CF/88.	Constituição Federal
CFAS	Conselho Federal de Assistentes Sociais
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CSU	Centro Social Urbano
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DRADS	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENESSO	Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FSS	Fundo Social de Solidariedade
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MAS	Ministério de Assistência Social
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONG	Organização Não Governamental
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAIF	Programa de Atenção Integral a Família
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência Social
SNAS	Secretaria Nacional da Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TECLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UNB	Universidade de Brasília
UNESP	Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
CAPÍTULO 1 MUNDO DO TRABALHO E QUESTÃO SOCIAL	25
1.1 As transformações no mundo do trabalho	26
1.2 Questão social	34
1.3 As expressões da questão social em Ourinhos/SP	40
CAPÍTULO 2 A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	46
2.1 Política social e as bases históricas da seguridade social	47
2.2 A seguridade social introduzida na Constituição Federal de 1988	52
2.3 O marco legal da política de assistência social	61
2.4 A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	78
2.4.1 A concepção do SUAS: o olhar dos sujeitos da pesquisa	94
2.5 A assistência social em Ourinhos: os impactos após o SUAS	97
2.5.1 O orçamento da assistência social e os programas em execução	102
2.5.2 O objetivo da política de assistência social em Ourinhos	105
2.5.3 Os impactos do SUAS segundo as profissionais entrevistadas	107
CAPÍTULO 3 A IMPLANTAÇÃO DO SUAS EM OURINHOS/SP E O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL	112
3.1 O Serviço Social: concepções e perspectivas atuais	113
3.1.1 O projeto ético-político: o que pensam as assistentes sociais entrevistadas.	124
3.1.2 O Serviço Social e o mercado de trabalho	134
3.2 O/a assistente social e a política de assistência social	142
3.2.1 O trabalho do/a assistente social na implantação do SUAS em Ourinhos ...	154
3.2.2 As condições de trabalho do/a assistente social	161
3.2.3 Os limites e os desafios na efetivação do trabalho profissional	175
CONSIDERAÇÕES FINAIS	179

REFERÊNCIAS	187
--------------------------	------------

APÊNDICES

APÊNDICES A – Roteiro de entrevista com as assistentes sociais	198
---	------------

APÊNDICES B – Roteiro de entrevista com a gestora municipal	199
--	------------

ANEXOS

ANEXO A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	201
---	------------

ANEXO B – Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa	202
---	------------

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ousar saber para ousar transformar.
Yolanda Guerra (2009, p. 715)

A pesquisa científica é o caminho para a construção do conhecimento crítico, fundamental para o exercício profissional eficiente e inovador. Para Minayo (2011, p. 16) pesquisa é atividade básica da ciência, e embora seja teórica, vincula ação e pensamento. “[...] nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática. As questões da investigação estão, portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas”.

A política de assistência social já foi e é objeto de inúmeras análises pelo Serviço Social brasileiro, em virtude da importância dessa temática para a sociedade e para a categoria profissional. Esta dissertação apresenta um estudo sobre a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na particularidade do município de Ourinhos, Estado de São Paulo, bem como o exercício profissional do/a assistente social nesse processo.

O interesse pelo tema está relacionado com a trajetória da pesquisadora como assistente social por cerca de 04 anos em Secretarias Municipais de Assistência Social em cidades do interior do Estado de São Paulo e do Paraná, todos municípios de pequeno porte vizinhos de Ourinhos. A aproximação com a temática aconteceu também por ter acompanhado e participado em determinado momento da construção do SUAS nesses municípios, não especificamente na cidade de Ourinhos. Porém, é a cidade onde a pesquisadora viveu enquanto atuou nessas Secretarias, e assim pôde observar a constituição do SUAS no município escolhido para este trabalho.

A partir dessa atuação profissional despertou-se o desejo de conhecer e analisar como se estrutura o exercício profissional do/a assistente social na política de assistência social, pois são os dilemas vivenciados no cotidiano do trabalho que exigem análises, debates e propostas e motivam a busca de conhecimentos.

As mudanças trazidas pela Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS) e pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) precisam ser pensadas e articuladas, já que essas mudanças somente são concretizadas na prática cotidiana de implantação e implementação desse sistema. Dessa forma, esta dissertação se justifica também pela atualidade do tema.

A realidade carrega elementos novos e velhos, por isso esta discussão é oportuna, haja vista o momento histórico que essa política vivencia, buscando romper com o clientelismo e a improvisação que ainda marcam a assistência social. As mudanças não são fáceis e não se realizam em um processo linear, assim, quanto mais a assistência social avança, maiores são as exigências para essa política. Além disso, de acordo com Guerra (2011) é essencial colocar o Serviço Social como objeto da própria pesquisa. Na realização das atribuições e competências profissionais é necessário “[...] realizar permanentemente a pesquisa das condições e relações sob as quais o exercício profissional se realiza, dos objetos de intervenção, das condições e relações de vida, trabalho e resistência dos sujeitos sociais que recebem os serviços” (GUERRA, 2011, p. 703).

Assim, para além da relevância social e acadêmica da temática em que se inscreve esta dissertação, destaca-se a sua importância para a profissão. Historicamente, a categoria dos/as assistentes sociais tem importante participação na defesa da seguridade social pública, entendendo-a como necessária, indo contra o ideário neoliberal. Além disso, os/as assistentes sociais atuam junto às políticas sociais nos seus processos de elaboração, gestão, monitoramento e avaliação.

As condições de trabalho dos/as assistentes sociais e o trabalho profissional desenvolvido na assistência social se explicam pela particularidade sócio-histórica dessa política no Brasil e pelas mediações da profissão. A partir disso, esta dissertação busca mostrar que o/a assistente social teve/tem papel fundamental¹ na efetivação da política de assistência social e no processo de implantação do SUAS.

Abordar a política de assistência social e o Serviço Social é um desafio e um grande aprendizado. Em todo processo prevaleceu o desejo de realizar uma investigação buscando compreender nesse caminho as condições e as contradições que envolveram o objeto pesquisado. Conforme Guerra (2009, p. 705) “Como uma mediação privilegiada na relação entre conhecimento e realidade, a pesquisa resulta em um conhecimento sempre provisório, parcial, histórico (relativo a um tempo e espaço sociocultural e historicamente determinado)”.

A dificuldade em analisar o SUAS é o pouco tempo de sua aprovação, e discutir sobre a efetividade desse sistema é algo ainda provisório. Evidencia-se um

¹ Vale dizer que este estudo parte da compreensão de que não é compromisso apenas de uma categoria de profissionais, neste caso dos/as assistentes sociais, a garantia do direito à assistência social. Agregado a isso, não há uma visão messiânica da profissão e tão pouco fatalista.

fenômeno concreto, um processo singular, mas não isolado. Portanto, a análise partiu da mediação do contexto mais amplo do desenvolvimento das políticas públicas, em específico da assistência social, para assim avaliar essa política no município de Ourinhos.

Sabe-se que a política de assistência social passou por um processo histórico no Brasil tendo nos seus primórdios se consolidado como campo de caridade e de filantropia, e não como direito àqueles que não conseguiam suprir suas necessidades através do trabalho. Por meio das ações, chamadas assistenciais, buscava-se amenizar a pobreza, ou melhor, a contenção das refrações da questão social.

No pós Segunda Guerra Mundial houve um consenso de que tais ações assistenciais deveriam ser mediatizadas pelo Estado. Dessa forma, a assistência social passa a fazer parte dos sistemas de proteção social, entendida como direito social. Contudo, no Brasil, essa conquista se deu tardiamente.

Somente em 1988 a assistência social passa a ter um status de direito, mas carecendo de legislações que a legitimassem, bem como de um acúmulo de debates e lutas nesse campo, para que, de fato, se efetivasse. No entanto, essas legislações demoraram a vir, ainda que tenham vindo.

Com a Constituição Federal a assistência social adquiriu uma nova concepção, incluída no âmbito da seguridade social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93, tornando-se, então, política pública de responsabilidade do Estado e garantia de direito sem prévia contribuição.

Outro elemento que não se pode desconsiderar é o avanço do ideário neoliberal, que não jogou e não joga a favor das políticas sociais e, por conseguinte, da política de assistência social. Ainda assim, obteve-se no Brasil a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do SUAS em 2005.

Mesmo com os avanços experimentados pela política de assistência social ainda é preciso superar a cultura da ajuda e da filantropia, constituindo um desafio para essa política a consolidação e a ampliação dos direitos sociais e a efetivação dos mecanismos de controle social e da democracia participativa.

Em 2006 foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH), essa Norma evidencia a importância da valorização dos/as profissionais que atuam na política de assistência social. Esse documento descreve como devem que ser compostas as diversas equipes de referência responsáveis

pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios sociais de proteção social. O/a assistente social integra todas as equipes, constituindo-se assim, um espaço privilegiado de atuação para esse/a profissional.

Esta dissertação avaliou o processo de implantação do SUAS, via Serviço Social, em Ourinhos. Neste município a implantação do SUAS teve início em 2005, entretanto, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) já vinha desenvolvendo um trabalho de atendimentos às famílias em um território, e nesse espaço foi criado o primeiro Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), logo em 2006 já foram instalados o CRAS II e III e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e em 2008 o CRAS IV. O município é de grande porte, tem gestão plena da assistência social e realiza atendimentos na rede de proteção social básica e especial.

Assim elegeu-se essa unidade territorial para a pesquisa pelo fato de o município estar, desde o momento inicial do SUAS, buscando adequar-se aos princípios e diretrizes preconizadas na PNAS/04 e na NOB/SUAS, com o objetivo de efetivar uma política na esfera municipal que alcance e atenda as demandas dos/as usuários/as a quem se destina.

Ourinhos está localizado na região centro-oeste do Estado de São Paulo, e tem 103.035 habitantes. Em 1989, através da Lei Municipal nº 2.949, foi regulamentada a criação do órgão gestor da política de assistência social. O município em questão tem em pleno funcionamento o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), criados pela Lei nº 3.931 de 1996 e alterados pela Lei 3.979 do mesmo ano. O monitoramento e a avaliação das ações socioassistenciais são de responsabilidade do Órgão Gestor da política de assistência social e do CMAS.

Todos os CRAS do município têm assistentes sociais, e são esses/as profissionais que fazem a coordenação desses Centros, o que compõe um importante espaço de atuação do/a assistente social juntos aos indivíduos e famílias atendidas. Há também outros espaços de atuação, dentre os quais: a SMAS, o CREAS, o Centro de Formação Profissional (atendimento a jovens e adultos) e o Centro Social Urbano (atendimento a pessoas idosas).

O Serviço Social é definido por Iamamoto (2004) como profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho. O/a profissional, através de sua atuação, deve

responder às demandas colocadas pelo mercado de trabalho e saber reconhecer as novas alternativas de atuação.

Os/as assistentes sociais contam com documentos que representam os avanços da profissão, como o Código de Ética de 1993 e a Lei que regulamenta a profissão (Lei 8.662), também de 1993, e no âmbito da formação acadêmica, as Diretrizes Curriculares dos Cursos de Serviço Social de 1996.

No entanto, segundo Iamamoto (2004), apesar de o Serviço Social ser regulamentado como uma profissão liberal com estatutos legais e éticos que garantem uma autonomia teórico-metodológica, técnica e ético-política, essa autonomia no exercício profissional é relativa, já que o/a assistente social vende a sua força de trabalho especializada aos/às empregadores/as, sendo assim, um/a trabalhador/a assalariado/a. Com isso o trabalho profissional é apropriado por outro, e esses determinam as necessidades sociais a que o trabalho do/a assistente social deve responder.

O Serviço Social atua sobre a realidade concreta, e um de seus maiores desafios é a articulação com essa realidade, por isso, o exercício profissional precisa de elementos constitutivos de análise de conjuntura com foco na questão social. O/a assistente social é um dos mais importantes agentes na implementação das políticas sociais, e atualmente, o mercado demanda um trabalho além da execução, mas também de formulação e gestão das políticas sociais. Isso requer uma ruptura com o trabalho rotineiro, burocrático e cumpridor de horários. O/a assistente social tem competência para propor e negociar seus projetos com vistas a defender seu campo de trabalho.

O caráter contraditório da profissão se expressa na forma como se constitui o Serviço Social, contratado em sua maioria pelo Estado para atuar junto à classe trabalhadora, especificamente com os segmentos mais pauperizados. Com isso um dos elementos que incidem sobre o trabalho do/a assistente social é a burocracia, e ao buscar organizar o conteúdo da burocracia tem-se o formalismo. Essa situação impregna também o trabalho do/a assistente social na relação com os/as usuários/as das políticas públicas.

A profissão tem natureza interventiva, nas explicações de Guerra (2009, p. 703) “Consideram-se a investigação e a intervenção elementos que, embora de natureza distinta, compreende a dialética do modo de ser da profissão, claramente expresso nas competências/atribuições profissionais”.

O exercício profissional do/a assistente social sofre constante pressão do modo de produção capitalista, porém a partir da leitura crítica² da realidade e pautando-se no projeto ético-político³, o/a profissional tem a possibilidade de imprimir uma direção social ao seu trabalho baseada em uma valoração ética específica.

O projeto ético-político profissional do Serviço Social está vinculado a um projeto de transformação da sociedade, e define o compromisso da categoria com uma sociedade justa e igualitária. Esse projeto está fundamentado na teoria social crítica, de acordo com as novas exigências da profissão.

Sobre a trajetória da política de assistência social no Brasil a contribuição dos/as assistentes sociais foi fundamental. Na década de 1990 os/as profissionais participaram dos debates para a elaboração da LOAS, por meio das entidades representativas, nos quais a categoria profissional ofereceu grande aporte à sociedade, tendo papel basilar na construção e na aprovação dessa Lei, assim como na construção do SUAS.

Após a retomada desses pontos essenciais que fundamentaram a investigação sobre a política de assistência social e o Serviço Social, reafirma-se que a dissertação teve a intenção de desvendar o cotidiano dos/as profissionais de Serviço Social na tentativa de contribuir para o conhecimento dos papéis desses/as profissionais na implantação do SUAS em Ourinhos, haja vista que é nos espaços ocupacionais que os/as assistentes sociais exercem suas competências e atribuições que são dignos de atenção por parte da pesquisa acadêmica.

O objetivo da pesquisa foi analisar os processos constitutivos da implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Ourinhos/SP e

² Montañó (2006, p. 145, grifo do autor) explica que “[...] o objetivo da crítica é a fiel reprodução teórica da realidade; a verdade, que existe na realidade material, deve ser corretamente refletida na teoria. Um postulado teórico é verdadeiro ou falso não por sua 'aplicabilidade' a uma realidade singular, não pela 'adequação' a este ou aquele método considerado científico, mas por sua fidelidade ao objeto em questão. Crítica aqui significa busca da verdade, tendo a realidade como critério de veracidade e a teoria (crítica) como fiel reflexo daquela”.

³ O projeto ético-político é definido por Braz (2004, p. 56) como: “[...] um conjunto de valores e concepções ético-políticas por meio das quais setores significativos da categoria dos assistentes sociais se expressam, tornando-o representativo e, por vezes, hegemônico, isto é, quando, democraticamente detém e direciona os espaços fundamentais da profissão no Brasil”. O projeto profissional tem sua gênese pensada e articulada pela categoria no processo de ruptura com o conservadorismo no final da década de 1970, mas passa a ter hegemonia na profissão somente a partir da década de 1990. Esse projeto profissional é resultado da organização social da categoria e de sua qualificação teórica e política, e tem seus pilares definidos pelo Código de Ética Profissional (1993), na Lei de Regulamentação da Profissão (1993) e nas Diretrizes Curriculares para a Formação Profissional em Serviço Social (ABEPSS, 1996, MEC-SESu/CONESS, 1999).

compreender o papel dos/as profissionais de Serviço Social nesse processo. Para isso, foram delimitados os seguintes objetivos específicos: examinar o SUAS a partir das políticas sociais brasileiras, conhecer e analisar a implantação do SUAS em Ourinhos/SP, e desvendar o trabalho do/a assistente social na política de assistência social de modo a analisar os limites e as possibilidades para a efetivação do projeto ético-político profissional.

A análise do objeto teve o materialismo histórico e dialético como método fundamental para a compreensão da política de assistência social e da profissão inseridas em um contexto contraditório que permeia as relações da sociedade, e de maneira particular, do município de Ourinhos. Por esse caminho foi possível reconstruir o processo histórico que marca a política de assistência social e a inserção do/a assistente social nesse processo.

Segundo explicações de Behring e Boschetti (2008, p. 41) “A perspectiva do método dialético materialista não é captar e exaurir todos os aspectos, caracteres, propriedades, relações e processos da realidade. É, sim, uma teoria da realidade e do conhecimento que se tem dela como totalidade concreta”.

Com isso a preocupação deste estudo foi apreender a essência dos fenômenos a partir da realidade social, e não empreender uma análise unilateral sobre a assistência social e sobre o Serviço Social, já que essa forma de análise não explora as contradições próprias dos processos sociais.

A pesquisa teve enfoque qualitativo na medida em que buscou compreender através dos relatos das profissionais de Serviço Social e da gestora municipal⁴ a implantação do SUAS em Ourinhos e o papel do Serviço Social nesse processo. Para a pesquisa de campo foi utilizada a entrevista com perguntas semiestruturadas, que segundo Minayo (2011, p. 64), “[...] combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”.

Foram entrevistadas as assistentes sociais⁵ que atuam há mais de 06 anos na SMAS de Ourinhos, visto que para compreender a implantação do SUAS nesse município foi necessário entrevistar profissionais que estivessem trabalhando na

⁴ Para se referir às entrevistadas é utilizado neste estudo o gênero feminino, visto que todas são mulheres, confirmando a predominância feminina na profissão, segundo o CFESS (2005a) 97% da profissão é constituída por mulheres.

⁵ A escolha das profissionais ora entrevistadas se relaciona à vivência de cada uma no processo de implantação do SUAS em Ourinhos.

política de assistência social pelo menos desde 2004, ano de aprovação da Política Nacional de Assistência Social. A partir disso, foram entrevistadas 12 assistentes sociais, dessas somente uma não está nesse critério, pois ela entrou na SMAS em 2006, porém, antes de seu ingresso na Secretaria já vinha participando das discussões sobre o SUAS.

A gestora da política de assistência social de Ourinhos também foi entrevistada, ela está no cargo há mais de 06 anos, e atua na SMAS desde 1984. A Secretária não tem a formação em Serviço Social, mas se considerou importante acrescentar o seu depoimento às reflexões devido ao cargo que ocupa.

Realizou-se também a pesquisa documental, para isso foram utilizadas fontes secundárias, como a legislação municipal da assistência social e documentos oficiais como os Planos Municipais e os Relatórios de Gestão de Assistência Social de Ourinhos. O uso de fontes documentais tem vantagens já que “[...] por terem sido elaborados no período que se pretende estudar, são capazes de oferecer um conhecimento mais objetivo da realidade” (GIL, 1999, p. 166).

O projeto de pesquisa foi avaliado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Unesp campus de Franca (CEP/UNESP/Franca) no primeiro semestre de 2009, e foi aprovado para realização das entrevista com as profissionais da SMAS de Ourinhos/SP (Anexo B).

Foi entregue uma cópia desse projeto à SMAS para que todas as profissionais, participantes deste estudo ou não, pudessem ter conhecimento de seu conteúdo. A pretensão da pesquisa foi explicada às participantes, dando liberdade de aceitação, que aconteceu mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Anexo A).

A coleta de dados foi realizada em fins do ano de 2010, porém os dados de tempo de trabalho e ano de formação foram atualizados para o ano de 2011, ano de análise dos dados.

As profissionais participantes da pesquisa se formaram em diferentes Universidades, sendo que 03 estudaram em universidades públicas e 10 em universidades privadas. Conforme tabela 1.

Tabela 1 – Local de formação

Local	Número de profissionais
Centro Universitário de Lins – Unilins	02
Instituição Toledo de Ensino – ITE (Bauru)	03
Universidade de Marília – Unimar	05
Universidade Estadual de Londrina – UEL	02
Universidade Estadual Paulista – UNESP	01

Fonte: Roberta Stopa

O ano de formação acadêmica varia de 1979 a 2004 (tabela 2).

Tabela 2 – Ano de formação

Ano de formação	Número de profissionais
1979 – 1988	08
1989 – 1998	02
1999 – 2004	03

Fonte: Roberta Stopa

Como se observa na tabela 2 a maioria das entrevistadas concluiu a graduação antes mesmo da Constituição Federal de 1988, quando a política de assistência social não era reconhecida como direito.

Das 13 profissionais entrevistadas 09 têm pelo menos uma especialização e 02 têm especialização e mestrado, sendo uma mestra em psicologia social pela Unesp de Assis e a outra em Ciências Sociais pela Unesp de Marília. Somente 01 tem outro curso de graduação, é formada em pedagogia, mas não atua na área.

A maior parte dos cursos de especialização concluídos ou ainda em fase de conclusão é transversal ao trabalho realizado, quais sejam: Políticas Sociais e Movimentos Sociais, Violência Doméstica, Trabalho Social com Famílias e Comunicação popular e comunitária. Há também cursos como: Administração em Saúde Pública, Gestão em Recursos Humanos, Direito Previdenciário e Saúde Mental.

Evidencia-se, assim, a preocupação com o aprimoramento intelectual e profissional dessas profissionais. Cabe ressaltar que a Prefeitura Municipal de Ourinhos, em 2009, através de convênio com uma Instituição de Ensino, ofereceu

subsídio financeiro para a realização da especialização Trabalho Social com Famílias, na própria cidade de Ourinhos.

Em 1997 foi oferecida aos/às profissionais a especialização Política Sociais e Movimentos Sociais pela Unesp de Franca, através de um convênio no qual os/as professores/as da universidade vinham a Ourinhos ministrar o curso, que teve apoio financeiro da Prefeitura Municipal.

Segundo uma pesquisa desenvolvida pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) em parceria com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), no ano de 2005 o percentual nacional de assistentes sociais com curso de especialização era de 44,66%. Desse universo 36,26% são especialistas e 6,49% são mestres/as (CFESS, 2005a, p. 32).

A partir dos dados das assistentes sociais tem-se a seguinte porcentagem: 83,33% são especialistas e 16,66% são mestras. Assim, conclui-se que o número de assistentes sociais com curso de pós-graduação é superior à média nacional.

Porém, o fato de nem todas terem cursos de pós-graduação não significa que não haja a busca por conhecimento, como cursos de aperfeiçoamento e as discussões e reflexões em grupo, além das capacitações oferecidas pela Secretaria, conforme se constatou.

Com relação ao tempo de atuação na SMAS verificou-se que varia de 05 a 28 anos. Algumas trabalharam como voluntárias ou estagiárias antes de serem contratadas via concurso público ou em cargos comissionados.

Tabela 3 – Tempo de atuação na Secretaria Municipal de Assistência Social

Tempo	Número	Porcentagem
05 – 09 anos	05	38,46
10 – 15 anos	03	23,08
16 – 21 anos	02	15,38
22 – 27 anos	03	23,08

Fonte: Roberta Stopa

A carga horária das assistentes sociais é de 30 horas semanais, com exceção das assistentes sociais que têm cargo em comissão e da gestora, que realizam 40 horas. Das entrevistadas, nem todas são concursadas, 02 são contratadas em cargo comissionado e 01 é concursada pelo Estado de São Paulo e

está cedida para a SMAS de Ourinhos. Das 09 contratadas via concurso público sob regime estatutário, 03 também têm cargos comissionados.

Tabela 4 – Cargo e local de trabalho

Função	Local	Número
Assistente social	CRAS	02
Assistente social	CREAS	01
Assistente social	SMAS	02
Direção/coordenação	SMAS	03
Direção/coordenação	CSU ⁶	01
Gerente	CRAS	03

Fonte: Roberta Stopa

Os cargos de direção e coordenação se referem ao de Coordenação de Planejamento e Gestão Social e de Diretora de Proteção Social e Organização Comunitária. Vale lembrar que uma das entrevistadas está aposentada.

Em relação ao registro da coleta dos dados foi utilizado gravador. Posteriormente esses dados foram transcritos e analisados de forma a entrelaçar o conteúdo teórico com as informações coletadas. Para preservar a identidade das assistentes sociais entrevistadas utilizou-se o termo “assistente social” seguido de um número, de 01 a 12. Em relação à gestora, manteve-se o próprio termo depois de recebido o seu consentimento.

As perguntas⁷ tiveram como objetivo identificar a percepção das profissionais em relação à implantação do SUAS em Ourinhos e a contribuição do Serviço Social nesse processo, bem como os impactos e os problemas encontrados. Foram organizadas priorizando 04 aspectos: dados sobre as profissionais, questões sobre a política de assistência social, sobre o trabalho do Serviço Social na implantação do SUAS e sobre o projeto ético-político profissional.

A partir dos dados coletados foram construídas as categorias de análise⁸, que são: a definição do SUAS, o objetivo da política assistência social em Ourinhos,

⁶ O CSU, Centro Social Urbano, oferece atendimento às pessoas idosas.

⁷ O instrumento de coleta compõe-se de dois roteiros de perguntas constantes nos apêndices A e B.

⁸ As categorias de análise são objetivas e reais, segundo Netto (2009d, p. 685) “[...] mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração), o pesquisador as reproduz teoricamente (e, assim também pertencem à ordem do pensamento – são categorias reflexivas)”.

a atuação do Serviço Social na implantação do SUAS em Ourinhos, as condições de trabalho e a efetivação do projeto ético-político profissional.

Com os dados coletados foi empreendida uma análise a partir do objeto da pesquisa à luz do referencial teórico pertinente, na busca de elementos de análise que puderam efetivamente contribuir para a consecução desta dissertação. Vale destacar que o foco não foi avaliar os impactos da política de assistência social em Ourinhos, por isso a pesquisa foi feita com assistentes sociais e não com o público destinatário da assistência social, pois, conforme já foi explicado, o objeto da pesquisa foi a análise do trabalho do/a assistente social na implantação do SUAS.

O resultado dessa investigação está apresentado em três capítulos. O primeiro aborda o mundo do trabalho e a questão social. Essa discussão é fundamental para subsidiar o entendimento sobre a política de assistência social e o Serviço Social. Nesse mesmo capítulo é abordada a particularidade da questão social no município de Ourinhos, *locus* da pesquisa.

O segundo capítulo traz considerações sobre a política social, a seguridade social brasileira, a assistência social e o SUAS. É analisado o processo de formulação e aprovação da LOAS e como se deu em Ourinhos, pois a partir do momento em que essa política foi garantida como pública e de dever do Estado é que a assistência social começa a sair do campo da caridade. Longe de tentar esboçar neste estudo a trajetória da assistência social de forma minuciosa, a intenção foi mostrar de forma sucinta a trajetória dessa política até sua constituição em um sistema único, para assim empreender o debate sobre o SUAS em Ourinhos.

O terceiro capítulo apresenta uma discussão sobre o Serviço Social, o projeto ético-político, o trabalho do/a assistente social no processo de implantação do SUAS em Ourinhos e as condições de trabalho. A intenção é tecer contribuições aos/às profissionais de Serviço Social e outros/as profissionais que atuam na política de assistência social para um maior esclarecimento sobre o SUAS e sobre o trabalho do/a assistente social.

Ao final desta dissertação, com base na análise da implantação do SUAS em Ourinhos e do exercício profissional do/a assistente social, estão esboçadas as considerações finais. Cabe ressaltar que não há a intenção de esgotar o tema, mas sim de que esta dissertação seja mais um instrumento de análise do referido sistema e da atuação do Serviço Social.

CAPÍTULO 1 MUNDO DO TRABALHO E QUESTÃO SOCIAL

*Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem;
não a fazem sob circunstâncias de sua escolha
e sim sob aquela com que se defrontam diretamente,
legadas e transmitidas pelo passado.*
Karl Marx (2008, p. 22).

1.1 As transformações no mundo do trabalho

Esta dissertação tem como primeira discussão o mundo do trabalho, partindo do entendimento de que para se analisar a política de assistência social é necessário compreender o lugar do trabalho na produção e reprodução da vida, para assim entender as condições de vida das pessoas. Marx e Engels na obra *A Ideologia Alemã* (2009, p. 24) colocam que o trabalho tem centralidade na vida humana, e que ele diferencia os homens dos animais.

[...] eles começam a distinguir-se dos animais assim que começam a produzir os seus meios de subsistência, passo esse que é requerido pela sua organização corpórea. Ao produzirem os seus meios de subsistência, os homens produzem indiretamente a sua própria vida material.

Em *O Capital*, Marx (2010a, p. 211 - 212) explica o trabalho sob a forma humana comparando o trabalho de um arquiteto com o de uma abelha: “O que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo do trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador”.

Entende-se trabalho como a transformação dos homens em relação uns aos outros e à natureza. Segundo Paulo Netto e Braz (2008), trabalho é a transformação de matérias naturais em produtos que atendem às necessidades de homens e mulheres. O que os autores chamam de trabalho é diferente das atividades que se prestam à sobrevivência dos animais. Sobre o rompimento com a naturalização do trabalho, explicam que o trabalho não ocorre com uma atuação imediata, mas necessita de instrumentos, além de não acontecer por determinações genéticas, pois exige habilidades e conhecimentos. O trabalho não atende às necessidades de modo limitado e invariável, o que implica o desenvolvimento de novas necessidades.

Para Marx e Engels (2009, p. 25) o que os homens são coincide com sua produção, assim como o que e como produzem. Assim sendo, para ambos “Aquilo que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais da sua produção”.

Na sociedade capitalista o trabalho perde seu sentido como processo de humanização, sendo incorporado como atividade de produção para troca. Em suas análises Marx (2010a) mostra que o trabalho é atividade humana, e que resulta do uso de energia física e mental, direta ou indireta, para a produção de bens e serviços.

O trabalho, nas explicações de Paulo Netto e Braz (2008), é sempre atividade coletiva, pois seu sujeito se insere em um conjunto, e isso exige o estabelecimento de relações, como a troca, e tudo isso é possível com a comunicação através da linguagem articulada e não é determinado por regularidades biológicas. Esse caráter coletivo da atividade do trabalho é, substantivamente, aquilo que se denominará de social.

Pela ação dos sujeitos, o trabalho não transforma somente a matéria natural, o trabalho implica uma interação no marco da própria sociedade, afetando os seus sujeitos e a sua organização,

Foi através do trabalho que, de grupos de primatas, surgiram os primeiros grupos humanos – numa espécie de salto que fez emergir um novo tipo de ser, distinto do ser natural (orgânico e inorgânico): o *ser social*. [...] estamos afirmando que foi através do trabalho que a humanidade se constituiu como tal (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 34, grifo do autor).

A realização do trabalho constitui uma objetivação do sujeito que o efetua. As determinações vão além das naturais, por três motivos: o homem tem que fazer escolhas, existe a distinção entre o sujeito e o objeto (instrumento ou produto de trabalho) e a necessidade de conhecimento sobre a natureza.

A práxis envolve o trabalho e inclui todas as objetivações humanas, essa categoria permite apreender a riqueza do ser social. Os produtos e obras da práxis podem se realizar “materialmente e/ou idealmente”, porém, da práxis não resultam só produtos, conforme as condições sócio-históricas em que se realiza, pode produzir objetivações nas quais o homem não se reconhece, que para o homem nem sempre aparece como uma obra feita por ele, mas sim como algo estranho. “Nessas condições, as objetivações, ao invés de se revelarem aos homens como a expressão de suas forças sociais vitais, impõem-se a eles como exteriores e transcendentés” (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 44).

Essa forma de produção descaracteriza a relação entre o homem e sua obra, isso se caracteriza como alienação. Esses autores explicam que a alienação é

própria de sociedades onde a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção fundamentais são vigentes e dominam a vida social.

Trabalho alienado em Marx refere-se a trabalhar para outro e não para si mesmo, um terceiro irá consumir ou comercializar o produto de seu trabalho. O/a trabalhador/a passa por um espécie de abandono do fruto de seu trabalho para uma outra pessoa, instituição ou para o capital.

Sobre o modo de produção capitalista, Granemann (2009) coloca que esse não tem a preocupação de preservar a vida, produzindo para o consumo de forma que tem ameaçado a natureza.

Parâmetros tais convertem a ação laborativa em atividade que produz uma sociabilidade alienada porque exercida com o fito da mercantilização, exclusivamente com o objetivo de auferir lucros para o capitalista e, por essa razão, no modo capitalista de produção impôs-se aos homens forma particular de efetivação do trabalho (GRANEMANN, 2009, p. 226).

A condição de proprietário ou não dos meios de produção fundamentais determinam as classes sociais. Em cada modo de produção existem classes fundamentais, e essas expressam as relações desse modo de produção. No capitalismo, os capitalistas detêm a propriedade dos meios de produção e o proletariado dispõe apenas de sua capacidade de trabalho.

Dessa forma o trabalho produz a degradação do homem e não desenvolve suas potencialidades humanas.

Primeiro, que o trabalho é *externo (ausserlich)* ao trabalhador, isto é, não pertence ao seu ser, que ele não se afirma, portanto, em seu trabalho, mas nega-se nele, que não se sente bem, mas infeliz, que não desenvolve nenhuma energia física e espiritual livre, mas mortifica sua *physis* e arruína o seu espírito. O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si [quando] fora do trabalho e fora de si [quando] no trabalho. Está em casa quando não trabalha e, quando trabalha, não está em casa. O seu trabalho não é portanto voluntário, mas forçado, trabalho obrigatório (MARX, 2010b, p. 82 - 83).

Na sociedade capitalista ao invés de o trabalho se configurar como vital ao homem, trata-se de uma atividade que se objetiva na relação entre seus produtos “[...] a relação social adquire a forma de uma relação entre coisas” (ANTUNES, 2008a, p. 147).

As pessoas necessitam, segundo Paulo Netto e Braz (2008), de bens que supram suas necessidades, tanto fisiológicas quanto às de natureza histórico-social

proveniente do desenvolvimento social, como educação e lazer. Por mais significativas que sejam as conquistas salariais da classe trabalhadora, essas não afetam o caráter explorador do modo de produção capitalista e nem suprem essas necessidades.

Há um enorme contingente de trabalhadores/as que não encontra compradores para a sua força de trabalho. O desemprego estrutural está diretamente ligado aos limites da sociedade burguesa, na qual não há como inscrever homens e mulheres aptos no mercado de trabalho, sendo característica da sociedade burguesa uma “população excedente”.

Os capitalistas valem-se da existência desse contingente de desempregados para pressionar para baixo os salários; aliás, os próprios capitalistas dispõem de meios para forçar o desemprego (entre outros, o aumento da jornada de trabalho e o emprego de crianças) (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 132).

O período pós Segunda Guerra foi marcado pelo rápido crescimento do capital produtivo nos principais países capitalistas, configurando uma acumulação intensa, porém acompanhado por um consumo de massa, diferente de outras etapas do capitalismo. Colaborou para esse desenvolvimento a forma de produção fordista⁹, de produção em larga escala associada ao consumo de massa.

Apesar de a ideia do fordismo ter origem em 1914, a introdução por Ford da jornada de trabalho de oito horas a cinco dólares, *five dollar day*, foi algo inovador, e se tornou uma tendência no mundo da produção após a Segunda Guerra. O pacto fordista agregado ao keynesianismo¹⁰, que também se consolidou no período pós-guerra, caracteriza essa forma de produção em massa para consumo em massa, assim como os acordos coletivos com os trabalhadores/as em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. Portanto, o fordismo se configurou como uma forma de regulação das relações sociais.

Houve a introdução dos princípios de Taylor e de Fayol, de aumento de produtividade, através da decomposição do processo de trabalho em movimentos

⁹ Segundo Salvador (2010) O termo fordismo tem origem na obra de Gramsci, *Americanismo e fordismo*, que o utilizou para caracterizar o sistema de produção e gestão empregado por Henri Ford.

¹⁰ Sobre as ideias do inglês John Maynard Keynes, Behring e Boschetti (2008) explicam que ele defendia a intervenção do Estado com objetivo de reativar a produção, assim a maior intervenção estatal tinha base no fundamento econômico. A partir da crise do capitalismo de 1929, o Estado começa a assumir a regulação das relações econômicas e sociais, o que não significa recusar o capitalismo ou mesmo socializar os meios de produção.

estudados, com o objetivo de produzir mais em menos tempo, e de várias estratégias de gestão, monitorando o fluxo de informações.

Com o taylorismo o operário é destituído do poder de negociação de trabalho. Castel (2008, p. 427) chama de “organização científica do trabalho” que pode ser entendida como perda da autonomia operária, e também ser compreendida uma homogeneização da classe operária, já que antes os/as trabalhadores/as se identificavam com a profissão, e com o taylorismo, eles se identificam como operário, forjando assim uma consciência operária que desemboca em uma consciência de classe.

Taylor defendia o aumento salarial para incitar os operários a aceitar condições mais rígidas de trabalho, mas é Ford quem sistematiza a relação entre produção de massa e consumo de massa. “O ‘*five dollar day*’ não representa apenas um aumento considerável do salário, é pensado como a possibilidade do operário moderno ter acesso ao estatuto de consumidor dos produtos da sociedade industrial” (CASTEL, 2008, p. 429, grifo do autor).

Esse processo, configurando-se como organização ou gerência científica do trabalho, resultou na intensificação do ritmo de trabalho, a partir de um severo controle imposto aos operários, incluindo a vigilância e até mesmo a cronometragem e determinação dos movimentos necessários para realização da tarefa. Trabalha-se em um ritmo acelerado, sem reduzir a jornada, produzindo mais valor e intensificando a exploração dos/as trabalhadores/as.

Paulo Netto e Braz (2008) designam como capitalismo contemporâneo a fase que se inicia nos anos 70 do século XX, momento em que o protagonismo dos monopólios continua a ser central nesse estágio. Com a crise que pôs fim aos “anos dourados¹¹” o capital monopolista articulou respostas que levaram a grandes transformações.

A década de 1980 foi marcada por uma revolução tecnológica e organizacional da produção, chamada de reestruturação produtiva. Com a introdução de novas tecnologias, o rígido padrão fordista é modificado a partir da flexibilização do trabalho. Assim o toyotismo, que é uma forma de organização de

¹¹ Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a passagem dos anos 1960 aos 1970, o capitalismo monopolista viveu uma fase que ficou conhecida como “anos dourados”, ou, “três décadas gloriosas”. Nesses trinta anos, o sistema teve resultados econômicos nunca antes visto e que não se repetiriam. As crises cíclicas não foram abolidas, mas seus impactos foram diminuídos pela regulação posta pela intervenção do Estado, sob a inspiração das idéias de Keynes.

trabalho surgido na Toyota, no Japão, vai se misturando e substituindo o padrão fordista de produção no sistema capitalista em grande parte do mundo. Segundo Antunes (2008a, p. 24): “Direitos e conquistas históricas dos trabalhadores são substituídos e eliminados do mundo da produção”.

Antunes (2008a) mostra que o toyotismo, ao contrário do fordismo, é conduzido conforme a demanda, tendo como foco suprir o consumo, sendo assim, é o consumo que determina a produção. Por isso, tem-se o estoque mínimo, utilizando o *Kanban* para organização do estoque, e o tempo de produção é aproveitado ao máximo, garantido pelo *Just in time*. De acordo com o autor, “Para atender às exigências mais individualizadas de mercado, no melhor tempo e com melhor ‘qualidade’, é preciso que a produção se sustente num processo produtivo flexível” (ANTUNES, 2008a, p. 33, grifo do autor). Trata-se do processo de horizontalização, que tem como base a terceirização dos serviços, a subcontratação, o enfoque no controle pelos próprios trabalhadores, a eliminação dos desperdícios e a gerência participativa.

Para tudo isso é também necessária a flexibilização dos/as trabalhadores/as.

Direitos flexíveis, de modo a dispor desta força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor. O toyotismo estrutura-se a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os, através de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições do mercado (ANTUNES, 2008a, p. 34).

A maior participação do/a trabalhador/a no processo de produção não suprime o estranhamento, pois com o toyotismo tem-se o que Antunes (2008a) chama de “envolvimento cooptado”, que faz com que o capital se aproprie do saber e do fazer do trabalho. “O resultado do processo de trabalho corporificado no produto permanece alheio e *estranho* ao produtor, preservando, sob todos os aspectos, o *fetichismo* da mercadoria” (ANTUNES, 2008a, p. 40, grifo do autor).

Como o toyotismo é baseado em tecnologia e é realizado com pouca mão-de-obra, são grandes os efeitos na classe trabalhadora, caracterizando um processo de fragmentação dessa classe. Behring e Boschetti (2008) explicam que esse processo de reestruturação produtiva vem sendo conduzido junto ao ajuste

neoliberal¹², o qual tem em seu bojo a desregulamentação de direitos e a diminuição do papel do Estado, deixando os/as cidadãos/ãs à própria sorte.

O capital investe em deslocar as unidades de produção para novos espaços, especificamente, em áreas subdesenvolvidas, onde a exploração da força de trabalho pode acontecer de maneira mais densa, tanto pelo baixo preço do salário como pela ausência de proteção trabalhista.

Com a intensificação das inovações tecnológicas o capital passa a controlar a força de trabalho apelando para a participação e envolvimento dos trabalhadores, valorizando a comunicação e as equipes de trabalho em detrimento das hierarquias. É nesse contexto que o toyotismo ganha destaque.

O capital empenha-se em quebrar a consciência de classe dos trabalhadores: utiliza-se o discurso de que a empresa é a sua 'casa' e que eles devem vincular o seu êxito pessoal ao êxito da empresa, não por acaso, os capitalistas já não referem a eles como 'operários' ou 'empregados' – agora, são 'colaboradores', 'cooperadores', 'associados' etc (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 217, grifo do autor).

O período do “pleno emprego” foi substituído pelas “formas precárias de emprego”, caracterizadas pela falta de garantias sociais, e pelo emprego em “tempo parcial”, o que leva o/a trabalhador/a a buscar mais de um emprego para garantir seu sustento. Os capitalistas insistem em afirmar que a flexibilização ou a desregulamentação aumentam a oferta de emprego, porém, não é essa a realidade vivenciada pelo proletariado, uma vez que “[...] em todos os países onde o trabalho

¹² O neoliberalismo é a economia política proposta por um grupo de economistas, filósofos e cientistas políticos, em *Mont Saint Pélérin* na Suíça, tendo à frente Hayek e Friedman. As premissas do neoliberalismo foram elaboradas no texto de Friedrich Hayek *O caminho da servidão* publicado em 1944. “Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p. 09). O grupo era contra a instalação de um Estado de Bem-Estar Social com base no keynesianismo e queria um capitalismo livre. A lógica neoliberal é a de que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior e nos mercados financeiros. A ideia é conservar um Estado forte que mantivesse o controle sobre o dinheiro e sobre os sindicatos, porém mínimo em gastos sociais e nas intervenções econômicas. “Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos na área social, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos” (ANDERSON, 1995, p. 11, grifo do autor). As ideais do grupo ganharam destaque na crise capitalista dos anos 1970, essas passaram a ser respeitadas por oferecem uma suposta explicação para a crise, que seria o poder excessivo dos sindicatos e dos movimentos operários, que fizeram com que houvesse aumento de salários e maiores encargos sociais, explica Chauí (2007). O diagnóstico era a eliminação dos investimentos estatais, a eliminação do controle estatal sobre o fluxo financeiro, legislação antigreve e privatização.

foi 'flexibilizado', isso ocorreu juntamente com o crescimento do desemprego" (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 219, grifo do autor).

Para os autores uma das características da ofensiva do capital é a "exponenciação da questão social", ainda sendo naturalizada, mas agora acrescida da criminalização do pauperismo. Com a flexibilização do trabalho voltaram à tona formas de exploração próprias do passado, como aumento da jornada de trabalho, trabalho infantil e desigualdade de gênero.

Atualmente, o capital prioriza a diminuição dos direitos sociais, conquista dos/as trabalhadores/as que por muitas vezes são apresentados como privilégios, e a redução das garantias trabalhistas nos moldes da flexibilização. Paulo Netto e Braz (2008) explicam que a estratégia do capital é romper com todas as barreiras sociopolíticas, e não somente com as do trabalho, com o intuito de obter maior liberdade possível. Essa estratégia foi divulgada pelo capital sob a designação de neoliberalismo.

A flexibilização do trabalho consiste na diminuição de custos e na ampliação dos lucros, com isso tem-se, logicamente, cortes nos salários. Essa situação faz surgir o/a trabalhador/a 'polivalente', há um enxugamento do número de trabalhadores/as tanto da esfera privada como da pública. O desenvolvimento científico e a reestruturação produtiva afeta a produção de bens e serviços, a organização, gestão, condições e relação do trabalho.

Verificam-se, em decorrência, mudanças nas formas de organizar a produção e consumir a força de trabalho, envolvendo amplo enxugamento dos postos de trabalho e a precarização das condições de trabalho. Reduz-se assim a demanda de trabalho vivo ante o trabalho passado incorporado nos meios de produção, com elevação da composição técnica e de valor do capital (IAMAMOTO, 2001, p. 20)

No capitalismo contemporâneo está havendo a diminuição da classe operária industrial tradicional, mas ao mesmo tempo está se ampliando o número de trabalhadores/as no setor de serviços e também a subproletarização¹³. O resultado disso é o desemprego massivo, não havendo uma tendência única, mas sim, o que Antunes (2008a, p. 47, grifo do autor) chama de "um processo de maior *heterogeneização, fragmentação e complexificação* da classe trabalhadora".

¹³ Segundo Antunes (2008a, p. 47, grifo do autor) a subproletarização está "[...] presente na expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, 'terceirizado', que marca a sociedade dual no capitalismo avançado".

Conseguir os meios de vida para sobreviver depende de mediações que são sociais e passam pelo intercâmbio de mercadorias, cujo controle não é de quem produz. Na concepção marxista a pobreza não é somente compreendida como resultado da distribuição de renda, mas sim se refere à própria produção. Esse processo é aprofundado com o desmonte das políticas sociais, diminuindo a responsabilidade do Estado na condução das políticas sociais, que é transferida para a solidariedade, “[...] isto é, às sobras de seu tempo e de sua renda” (IAMAMATO, 2001, p. 16).

Antunes (2008b) explica que quanto mais são flexibilizados os direitos do trabalho, mais aumenta a extração do sobretabalho e o aniquilamento dos direitos sociais. A lógica capitalista contemporânea pressiona os governos a adaptarem as leis sociais às necessidades do mercado, atingindo diretamente o Serviço Social, tanto em suas condições de trabalho como por ser uma profissão que atua com as políticas sociais e com a classe trabalhadora.

1.2 Questão social

Nos estudos sobre a assistência social é importante analisar e demonstrar os nexos entre essa política e a questão social, indo na contracorrente dos aspectos imediatos e aparentes. É essencial relacionar o surgimento da assistência social às expressões da questão social, já que no sistema capitalista as necessidades da população não são sanadas por meio do trabalho. Assim como há o consenso, desde a década de 1980, que a base da profissionalização do Serviço Social está na questão social.

Conforme Yazbek (2001, p. 35) o debate sobre a questão social é fundamental, já que “[...] a violência da pobreza é parte de nossa experiência diária. Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida”.

A questão social é evidente e incontornável na agenda do Serviço Social brasileiro. “A atualidade da questão social se põe tanto para os assistentes sociais de campo quanto para aqueles que se ocupam, especialmente na academia, com a formação de novas gerações profissionais e com a investigação da realidade social” (PAULO NETTO, 2001, p. 41).

Nas explicações de Yamamoto (2001) o profissional de Serviço Social trabalha com as mais variadas expressões da questão social, no atendimento à população esclarece os seus direitos sociais e os meios de viabilizá-los. Por isso é tão importante pensar a questão social antes de abordar a política pública de assistência social e o Serviço Social.

A questão social se situa como elemento central na relação entre a profissão e a realidade: ao compreender a questão social como referência para a ação profissional, se coloca a questão da divisão de classe da sociedade, na qual a apropriação da riqueza é desigual. “Questão que se formula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural, que não se resolve numa formação econômico social por natureza excludente” (YAZBEK, 2001, p. 33).

Os processos sociais que a expressão questão social traduz estão na essência da análise de Marx sobre as condições de trabalho na sociedade capitalista. No volume II da obra *O Capital* de Karl Marx (2009), o autor explica o pauperismo como um fenômeno que se desdobra no sistema capitalista. O modo de produção do capitalismo se desenvolve com a acumulação do capital, sendo que o capital individual é uma concentração dos meios de produção, com comando maior ou menor sobre os trabalhadores. A cada acumulação capitalista pode-se produzir uma nova acumulação.

A acumulação capitalista sempre produz, e na proporção da sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente [...] Por isso, a população trabalhadora, ao produzir a acumulação do capital, produz, em proporções crescentes, os meios que fazem dela, relativamente, uma população supérflua (MARX, 2009, p. 734 - 735).

Marx (2009) mostra que o processo de acumulação aumenta a quantidade de assalariados/as que transformam sua força de trabalho em força de valorização do capital, enquanto o capitalismo se expande. Assim, eterniza-se a relação de dependência do/a trabalhador/a com seu próprio produto, personificado no capitalista. No capitalismo,

[...] não se compra a força de trabalho para satisfazer as necessidades pessoais do adquirente por meio dos serviços que ela presta ou do que ela produz. O objetivo do comprador é aumentar seu capital, produzir mercadorias que contêm mais trabalho do que ele paga e cuja venda realiza também a parte do valor obtida gratuitamente. Produzir mais-valia é a lei absoluta desse modo de produção (MARX, 2009, p. 721).

O sedimento da superpopulação relativa vegeta no pauperismo. Sobre esse tema Marx (2009) coloca que essa camada social se divide em três categorias: os aptos para o trabalho, os órfãos e filhos de indigentes e os incapazes para o trabalho. Os aptos para o trabalho, em períodos de crise, seu número aumenta, sendo que diminui quando os negócios estão bem. Os órfãos e filhos de indigentes aumentam as filas do exército industrial de reserva e são chamados a trabalhar. E os incapazes para o trabalho sucumbem em virtude de sua incapacidade de adaptação à divisão do trabalho, por conta da idade avançada, mutilação, doenças.

O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. [...] O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior (MARX, 2009, p. 747).

A expressão questão social surgiu em torno de 1830, e não é do universo marxista. Paulo Netto (2001) explica que a expressão foi utilizada por filantropos e críticos da sociedade em diferentes espaços políticos, e se refere ao fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental, que estava sentindo os impactos do primeiro processo de industrialização, iniciada na Inglaterra no fim do século XVIII, fenômeno esse denominado de pauperismo por Marx em sua obra *O Capital*.

É a partir do conhecimento do processo de produção capitalista que Marx esclareceu precisamente a dinâmica da questão social, através dos estudos sobre o pauperismo. Na segunda metade do século XX a expressão começa a aparecer no vocabulário do pensamento conservador. Paulo Netto (2001) explica que, como caráter emergencial da manutenção da ordem burguesa, a questão social perde sua estrutura histórica e é naturalizada, tanto no pensamento laico como no confessional.

No pensamento conservador laico a questão social é vista como foco de intervenção política limitada, já no pensamento confessional é reconhecida a gravidade da questão social, e se recorre às medidas políticas para diminuir as suas

consequências, insistindo que a sua exacerbação é contrária à vontade divina. Em ambos os casos a questão social é tratada como ação moralizadora, e o enfrentamento da suas manifestações “[...] deve ser função de um programa de reformas que preserve, antes de tudo e mais, a propriedade privada dos meios de produção” (PAULO NETTO, 2001, p. 44). Tratando, dessa forma, a questão social sem atacar os fundamentos da classe burguesa.

As desigualdades e privações nas sociedades anteriores à burguesa eram decorrentes da falta de recursos que o baixo nível de desenvolvimento não poderia suprimir. Já na sociedade burguesa as privações decorrem de uma desigual distribuição/apropriação da riqueza produzida socialmente, proveniente da contradição entre as forças produtivas e as relações de produção. Assim, segundo Paulo Netto (2001), a questão social tem relação com a sociabilidade erguida sob o comando do capital, e não com problemas sociais herdados do passado.

A palavra questão pode ter vários significados, dependendo de como é utilizada, mas com o adjetivo social, a palavra questão ganha outro significado.

[...] indica a existência de relações conflituosas entre portadores de interesses opostos ou antagônicos – dada sua desigual posição na estrutura social – na qual os atores dominados conseguem impor-se como forças políticas estratégicas e problematizar efetivamente necessidades e demandas, obtendo ganhos sociais relativos (PEREIRA, 2001, p. 59).

Na segunda metade do século XIX os/as trabalhadores/as reagiam à exploração do trabalho, fundada na mais-valia, no aumento da carga horária e na exploração de mulheres, crianças e pessoas idosas. Dessa forma, a luta de classe expõe a questão social, com as manifestações e greves. Para lidar com a pressão dos/as trabalhadores/as, as estratégias utilizadas pelos burgueses são a repressão direta pelo Estado e as concessões pontuais, através das legislações fabris, mas que de maneira geral não se concretizavam na prática pela ação pública.

Portanto, a luta da classe trabalhadora é a primeira expressão da questão social, repleta de ricas e múltiplas determinações. Com o liberalismo e a ênfase no mercado de trabalho, no qual a possibilidade de inserção no mercado é por mérito individual, “[...] começa a ocorrer o deslocamento do problema da desigualdade e da exploração como questão social, a ser tratada no âmbito estatal e pelo direito formal, que discute a igualdade de oportunidades, em detrimento da igualdade de condições” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 55).

A história mostrou que “[...] a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (PAULO NETTO, 2001, p. 43). Quanto mais a sociedade tem capacidade de aumentar a produção de bens e serviços, maior é o número de pessoas sem acesso a esses bens e serviços e sem condições materiais de vida.

Atualmente, com a incorporação dos avanços técnicos e científicos na produção, o/a trabalhador/a produz mais em menos tempo, reduzindo o emprego da força viva de trabalho. “Reduz-se o tempo de trabalho socialmente necessário à produção das mercadorias, ou seja, o seu valor, ampliando simultaneamente o tempo de trabalho excedente ou mais-valia” (IAMAMOTO, 2001, p. 14). Diminui o capital variável, empregado na força de trabalho, e aumenta o capital constante¹⁴, empregado nos meios materiais de produção.

O aumento da produtividade do trabalho e a rotação do capital ampliam o lucro, assim como a concentração de capitais, estimulada pelo crédito e pela concorrência, aumenta a escala de produção. O processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital.

A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada, em virtude do trabalho excessivo da outra parte, torna-se fonte de enriquecimento individual dos capitalistas e acelera ao mesmo tempo a produção do exército industrial de reserva, numa escala correspondente ao progresso da acumulação social (MARX, 2009, p. 740).

Com o regime de acumulação se amplia a distância entre as rendas de trabalho e do capital e entre as rendas dos/as trabalhadores/as qualificados/as e não qualificados/as. A abertura da economia nos países periféricos e as importações substituem parte da produção nacional, a economia se movimenta entre a reestruturação e a destruição de parte dos aparatos que não resistem às modernidades, aumenta a necessidade de financiamento externo e a exigência dos pagamentos de serviços da dívida.

Assim, “[...] favorece os investimentos especulativos em detrimento da produção, o que se encontra na raiz da redução dos níveis de emprego, do

¹⁴ Capital variável é parte que o capitalista investe na compra da força de trabalho, o capital constante é a parte que investe em meios de produção (NETTO; BRAZ, 2010, p. 101).

agravamento da questão social e da regressão das políticas sociais públicas” (IAMAMOTO, 2001, p. 19).

Nas explicações de Marx (2009) ‘proletário’, economicamente, é o/a assalariado/a que produz e expande o capital, e quando se torna supérfluo/a às necessidades da expansão do capital é dispensado/a. A população trabalhadora excedente se torna indispensável para a acumulação e para o sistema capitalista.

Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população (MARX, 2009, p. 735).

Muitas pessoas têm de estar disponíveis para o capital, sem prejudicar a escala de produção nos outros ramos. Marx (2009) elucida que todo/a trabalhador/a faz parte da superpopulação relativa quando está desempregado/a ou parcialmente empregado/a, e essa existe sob os mais variados matizes. Em sua concepção a superpopulação assume três formas: flutuante, latente e estagnada¹⁵.

À medida que se amplia o incremento e a energia da acumulação, aumenta o número dos trabalhadores supérfluos. “A quantidade de nascimentos e óbitos e o tamanho absoluto das famílias está na razão inversa do nível de salário e, portanto, da quantidade dos meios de subsistência de que dispõem as diversas categorias de trabalhadores” (MARX, 2009, p. 747).

Enquanto a produção da riqueza aumenta, um terço da humanidade vive em péssimas condições. Há cada vez mais trabalhadores/as subempregados/as, empregados/as temporários/as e desempregados/as e muitos vivem no pauperismo.

¹⁵ A população flutuante se caracteriza pelo aumento ou diminuição do número de empregados/as nas indústrias, fábrica, manufaturas, etc. Embora seja desproporcional ao aumento da escala de produção, conforme a necessidade desta, “[...] os trabalhadores ora são repelidos, ora extraídos em quantidade maior, de modo que, no seu conjunto, aumenta o número dos empregados, embora em proporção que decresce com o aumento da escala da produção” (MARX, 2010a, p. 744).

Quando a produção capitalista se apropria da agricultura e à medida que se acumula o capital, diminui a procura pela população trabalhadora rural. Acontece uma repulsão de trabalhadores/as, assim o proletariado rural transfere-se para as fileiras do proletariado urbano. Esse fluxo constante para as cidades implica no próprio campo uma população supérflua sempre latente, sendo esse um dos motivos do nível de salário do/a trabalhador/a rural.

A população estagnada forma a terceira categoria da superpopulação relativa, é parte do exército industrial de reserva, mas com ocupação irregular. “Ela proporciona ao capital reservatório inesgotável de força de trabalho disponível. Sua condição de vida se situa abaixo do nível médio normal da classe trabalhadora, e justamente isso torna-a base ampla de ramos especiais de exploração do capital. Duração máxima de trabalho e o mínimo de salário caracterizam sua existência” (MARX, 2009, p. 746).

É justamente para essa população que se destinam os programas e serviços da assistência social. Mesmo partindo da compreensão de que o ideal é que as necessidades humanas sejam supridas por meio do trabalho, faz-se necessário refletir sobre as implicações que o modo de produção capitalista coloca para essas populações.

Assim, conforme Paulo Netto e Braz (2008), a constatação da causalidade da questão social não é justificativa para que não se tomem medidas econômicas, sociais e políticas para tentar reduzir suas consequências e impactos. Porém, assinalam que tais medidas e providências são ineficazes para ‘solucionar’ a questão social.

Com base nas ideias de Marx, Yamamoto (2001) afirma que a classe trabalhadora produz a acumulação, e esta os meios de seu excesso relativo. Assim como o capital tem interesse em extrair uma maior quantidade de trabalho de uma parcela menor de trabalhadores/as, essa situação aumenta a superpopulação relativa, os supérfluos para o capital, acirrando a concorrência entre os trabalhadores/as, e isso, evidentemente influencia na regulação dos salários.

O trabalhador livre, na explicação de Yamamoto (2001, p.16), é a “[...] separação do indivíduo das condições de seu trabalho, monopolizada sob a forma capitalista de propriedade”. Essa condição torna o trabalhador um pobre necessitado e excluído de toda a riqueza objetiva, com capacidade de trabalho e excluído das condições necessárias à sua realização objetiva, sem condições de manter seus meios de sobrevivência.

A capacidade de trabalho é mera potência, e a realização dessa capacidade só encontra lugar para se realizar no mercado de trabalho, conforme demanda do capitalismo. Portanto, o que existe é a “velha dominação capitalista” que, sob nova configuração, subordina a população às necessidades do capital.

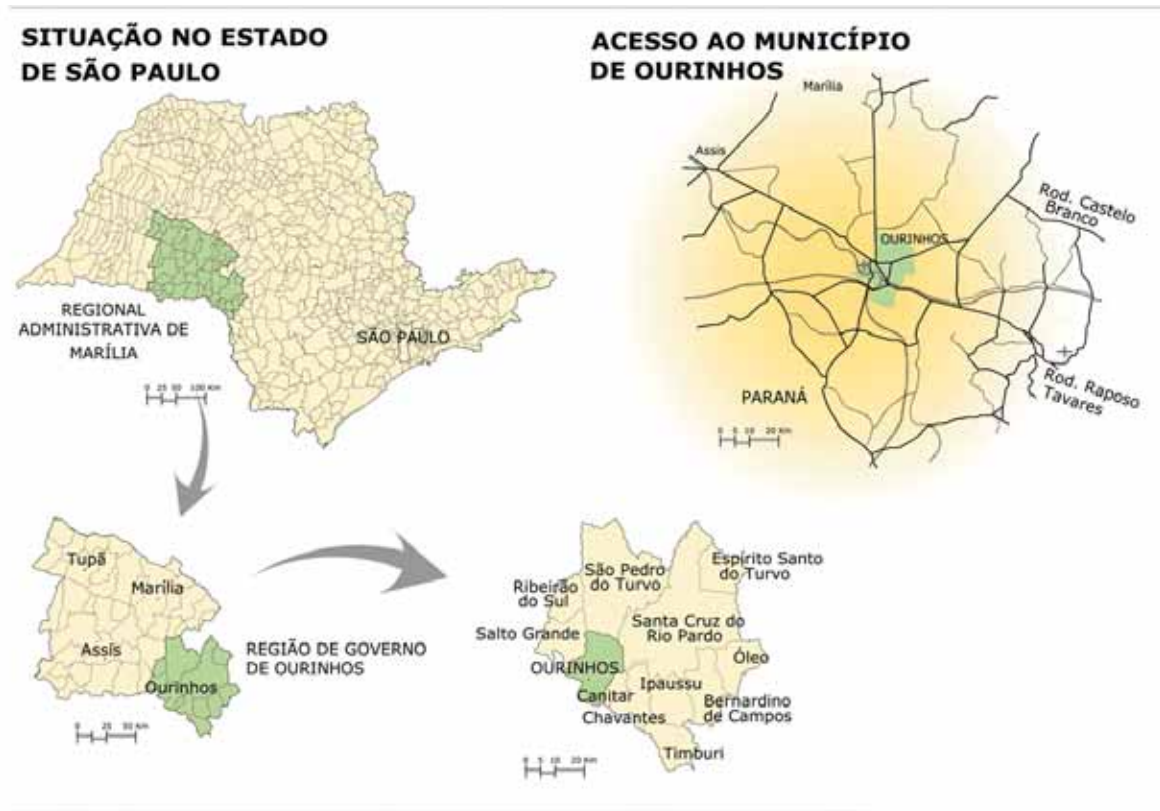
1.3 As expressões da questão social em Ourinhos/SP

Para se compreender o universo deste estudo é necessário o conhecimento da realidade do município onde foi realizada a pesquisa. Ourinhos pertence à região administrativa de Marília¹⁶, localiza-se na divisa do norte do Paraná, e é o principal

¹⁶ A região administrativa de Marília está localizada no centro-oeste do Estado de São Paulo. A região possui 886.735 habitantes distribuídos em 51 municípios (Região de Marília, on line).

entroncamento rodoferroviário da região. Foi criado em 13 de dezembro de 1915, Lei 1.484, e se tornou município em 1918, pela Lei 1.618, de 13 de dezembro.

Figura 1 - Localização de Ourinhos no Estado de São Paulo



Fonte: Aquino (2007, p. 25)

Ourinhos tem 103.035 habitantes, estimativa de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com 296 km², é a localidade da região administrativa de Marília que apresenta a maior densidade: 360,1 hab./km. O atual prefeito do município, eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), está em seu terceiro mandato, sendo os dois últimos consecutivos. A vice-prefeita acumula o cargo de Secretária Municipal de Assistência Social.

Segundo o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (2007), a cidade tem um comércio forte, com setor de serviços em evolução e parque industrial diversificado. Houve um crescimento populacional contínuo na cidade, e este se deve às indústrias.

Ourinhos é um município de grande porte¹⁷ conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, porém por ter pouco mais de 100.000 habitantes, não é um município com características de cidades maiores, ainda assim “[...] a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade¹⁸)” (BRASIL, 2004, p. 30).

A PNAS/04 traz importantes dados referentes à realidade dos municípios brasileiros e mostra que a dinâmica populacional é um indicador para a assistência social,

[...] pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles. Estes últimos espaços urbanos passaram a ser produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade (BRASIL, 2004, p. 8).

Pelos dados do IBGE a maior parte da população de Ourinhos vive na área urbana, 97,42%, ou seja, apenas 2,58% da população vive na área rural. Índice abaixo da média nacional, pois segundo a PNAS/04 no Brasil a população rural é 4,64% nos municípios de grande porte.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁹ de Ourinhos é 0,813, muito próximo à média do Estado de São Paulo que é 0,814 (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, on line). O valor acima de 0,8 é considerado de alto desenvolvimento humano.

Conforme informações do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (2007, p. 4), Ourinhos, assim como outras regiões do Oeste paulista, tem como base econômica a agropecuária e a indústria a ela relacionada.

Contudo, de acordo com o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), de 2006, esses setores não apresentaram progresso significativo nos últimos anos. A diversificação de culturas e o incremento do turismo podem significar aspectos positivos na elevação dos indicadores de desenvolvimento locais, considerados acima da média do Estado.

¹⁷ Entende-se por município de grande porte aquele cuja população é de 101.000 até 900.000 habitantes, com cerca de 25.000 a 250.000 famílias (BRASIL, 2004, p. 30).

¹⁸ A proteção social garantida na PNAS/04 é discutida no capítulo 2 seção 2.4.

¹⁹ O IDH é um dado mensurado a partir das dimensões de longevidade, educação e renda, que têm peso igual na avaliação.

Na década de 1970, apesar da crise da agricultura, a região voltou a dar sinais de vitalidade. Com a instalação de indústrias, a inauguração de instituições de ensino superior e o incremento do comércio houve um grande estímulo à recuperação da economia.

Segundo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (2007), os setores que se destacam no campo agroindustrial é o de açúcar, destilados da cana e álcool, óleo de soja, ovos, leite e café. O município dispõe de dois distritos industriais, os quais abrigam empresas consolidadas e outras em fase de implantação.

Tabela 5 – Empregos: participação dos vínculos empregatícios (2010)

Setor	Estado	Região gov.	Município
Agropecuária	2,57	14,73	7,40
Comércio	22,53	27,99	21,86
Construção civil	4,92	2,19	3,34
Indústria	19,47	20,62	26,18
Serviços	50,50	34,47	41,23

Fonte: Sistema Educacional de Análise de Dados, on line.

Pelos dados apresentados evidencia-se que no município o setor de serviços é o que mais emprega, seguido pelo setor industrial e pelo comercial. Nesses setores têm-se maiores exigências e qualificações para a contratação de pessoal, a baixa escolaridade constitui fator restritivo ao ingresso no mercado de trabalho e as chances de se conseguir emprego variam de acordo com a escolaridade.

Conforme dados do Sistema Estadual de Análise de Dados (on line), em Ourinhos a taxa de analfabetismo é de 6,64% na população com 15 anos ou mais, e a taxa da população com 25 anos ou mais com menos de 08 anos de estudo é de 55,55%. Ainda segundo dados do Sistema Estadual de Análise de Dados (on line) pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)²⁰, Ourinhos insere-se no

²⁰ Os indicadores do IPRS sintetizam a situação de cada município no que diz respeito a riqueza, escolaridade e longevidade, e quando combinados geram uma tipologia que classifica os municípios do Estado de São Paulo em cinco grupos, sendo que o grupo 5 representa os municípios mais desfavorecidos do Estado, tanto em riqueza como nos indicadores sociais (Sistema Educacional de Análise de Dados, on line).

Grupo 4, definido pelo conjunto de municípios possuidores de nível de riqueza baixo, e com nível intermediário de escolaridade e/ou longevidade.

Segundo a PNAS/04, o Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, e essa situação ganha expressão concreta no cotidiano das cidades, cujos bairros e os distritos tendem a apresentar condições de vida também desiguais (BRASIL, 2004).

Tabela 6 – Domicílios particulares permanentes – renda domiciliar *per capita*

Renda domiciliar <i>per capita</i>	Número de domicílios	%
Sem rendimento	776	2,37
Até ¼ do salário mínimo	786	2,4
Mais de ¼ a ½ salário mínimo	4.208	12,85
Mais de ½ a 01 salário mínimo	10.325	31,53
Mais de 01 a 02 salários mínimos	10.172	31,06
Mais de 02 a 03 salários mínimos	3.052	9,32
Mais de 03 a 05 salários mínimos	2.058	6,28
Mais de 05 salários mínimos	1.373	4,19

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, on line.

Segundo esses dados, verifica-se um alto número de residências sem renda e com renda de até ¼ do salário mínimo *per capita*. Portanto, mesmo que o município apresente índices de desenvolvimento econômico, isso não se coaduna com a realidade de muitas famílias em situação de pobreza.

O município apresenta problemas justamente pela especificidade de sua localização²¹. “O mesmo aspecto que favoreceu o desenvolvimento econômico do município atraiu a migração de pessoas que procuram a cidade, na esperança de uma vida melhor e trazendo consequências que requerem atenção do Poder Público” (CEPAM, 2007, p. 5).

²¹ Ourinhos localiza-se a 370 km da capital e faz divisa com cidades do Estado de São Paulo e do Paraná. Tem acesso pelas rodovias Castelo Branco, Orlando Quagliato, Raposo Tavares e Transbrasiliana.

Ao adentrarmos no município de Ourinhos por qualquer uma das diversas entradas que dão acesso à cidade, por via rodoviária, temos a sensação de estarmos chegando a uma cidade próspera e bem estruturada em termos de serviços públicos. A quase totalidade de suas ruas é asfaltada e arborizada, contando com diversas praças e jardins bem cuidados nos quais não se avista camelôs, mendigos ou moradores de rua. Observa-se, também, que não existem, na zona urbana, habitações sub-humanas e nem favelas. Deparamo-nos, portanto, com uma paisagem que nos transmite a falsa impressão de que a cidade não vivencia os graves problemas sociais existentes nos grandes centros urbanos (CORTEZ, 2005, p. 102 - 103).

As pessoas constroem o espaço mediado pelas próprias relações e seus entornos. A particularidade histórica dos municípios, suas condições demográficas e a dinâmica populacional refletem no cotidiano das famílias. Na pesquisa realizada por Cortez (2005), a estudiosa constatou que em Ourinhos essa realidade faz parte do cotidiano de muitas famílias, pois apesar de no município não haver favelas, há muitas habitações em situações precárias.

Algumas famílias constroem nos fundos dos quintais habitações precárias para abrigarem filhos, parentes e irmãos que não conseguem arcar com as despesas de aluguel, outras constroem pequenas casas e alugam para outras famílias, buscando aumentar a renda familiar. Tais habitações são, em sua maioria, muito pequenas e insalubres, resumindo-se em apenas dois ou três cômodos (CORTEZ, 2005, p. 104).

São muitas as consequências decorrentes das más condições de vida das famílias pobres e do não acesso às políticas sociais, como o aumento do abandono precoce da escola, crianças e adolescentes inseridas no mercado de trabalho, aumento do índice de alcoolismo, consumo de drogas, conflito com a lei, violência doméstica, desnutrição, gravidez na adolescência, prostituição e surgimento de famílias nômades pela dificuldade de pagar aluguel.

Nesse contexto, a política de assistência social tem como público alvo em Ourinhos essas famílias, sendo fundamental o conhecimento dessa realidade para o planejamento dos serviços, programas e projetos que serão executados pela Secretária Municipal de Assistência Social. O trabalho realizado pela SMAS é apresentado no capítulo 2, seção 2.5.

Diante desse breve esboço sobre a realidade do município, universo deste estudo, o próximo capítulo traz reflexões sobre a seguridade social e a assistência social brasileira e a particularidade dessa política em Ourinhos.

**CAPÍTULO 2 A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E A POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

2.1 Política social e as bases históricas da seguridade social

No Brasil e na América Latina em geral, as históricas estruturas de poder político e econômico “[...] estabelecem padrões extremamente injustos e assimétricos de usufruto da riqueza coletivamente construída, além de processos cada vez mais excludentes de acesso ao trabalho formal assalariado” (PAIVA, 2006, p. 6).

As políticas sociais são conquistas da sociedade e é fundamental a luta em sua defesa, porém elas não são a solução da desigualdade que é própria do sistema capitalista. “As políticas de proteção social expressam as contradições e os antagonismos de classe, independente dos seus objetos específicos de intervenção [...]” (MOTA et al, 2006, p. 164), pois fazem parte também das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho.

A análise das políticas sociais como iniciativa exclusiva do Estado para responder as demandas da sociedade, ou a análise a partir somente da luta de classe, são insuficientes, já que não exploram as contradições próprias dos processos sociais. “Em ambas predomina uma visão do Estado como esfera pacífica, desprovido de interesses e luta de classe” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 37).

Os estudos de Karl Marx, apesar de o tema política social não ser analisado por ele por não estar generalizado no seu tempo, são de extrema importância para a apreensão desse tema, o fundamental é compreender e captar as contradições. Assim, os estudos sobre política social devem levar em consideração a natureza do capitalismo, seu desenvolvimento e suas estratégias de acumulação, o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais e o papel das classes sociais.

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 51).

Os/as que não podem trabalhar não conseguem suprir, por si mesmos/as, as suas necessidades básicas, e o fato de serem ou não capazes de trabalhar

diferencia as populações que dependem de intervenções sociais, e são tratadas de forma distinta em função desse critério.

Na obra *O Capital*, no capítulo que trata sobre a “Lei Geral da Acumulação Capitalista”, Marx (2009) expõe sobre a necessidade de examinar as condições de vida da classe trabalhadora, propondo-se a analisar a parte mais mal paga do proletariado industrial e dos trabalhadores agrícolas.

O estudioso relata as péssimas condições das Casas de trabalho (*workhouses*) e das pessoas que vivem nessas casas. As condições degradantes a que são submetidos/as os/as trabalhadores/as são necessárias para o capital explorá-los/as mais lucrativamente. “É o que faz o capital quando renuncia a providência para proteger o trabalhador contra máquinas perigosas nas fábricas, a disposições para ventilar e proporcionar segurança nas minas etc” (MARX, 2009, p. 773).

Nas sociedades pré-capitalistas as ações sociais tinham o intuito de manter a ordem e punir, dessa forma o que se tinha eram a caridade privada e algumas iniciativas pontuais. Na Inglaterra foram desenvolvidas leis no período da revolução industrial, porém, tinham um caráter fortemente punitivo, e não protetor. Logo essas regulamentações se disseminaram pela Europa.

As legislações tinham como princípio obrigar o exercício do trabalho a todos/as que pudessem trabalhar, e as ações assistenciais tinham o intuito de induzir o/a trabalhador/a a se manter por meio do trabalho. O trabalho forçado associado a essas ações garantiam auxílios mínimos aos pobres que viviam nas casas de trabalho. O acesso a essas casas era seletivo e os que viviam nelas tinham que justificar sua permanência através de uma atividade laborativa.

No início do século XIX, os/as trabalhadores/as começam a organizar caixas de poupança e previdência com objetivo de manter a mobilização e os/as trabalhadores/as em greve. Porém, essa solidariedade de classe é desmotivada na Alemanha, com a instituição do seguro social público em 1883, no governo de Otto Von Bismarck. É o início do primeiro programa de previdência social compulsório, abrangendo doença, invalidez, aposentadorias e pensões. Não se tem com esse sistema proteção a todos/as, pois essa proteção está condicionada à vinculação ao mercado de trabalho.

Para Marshall (1967) foi no decorrer das primeiras quatro décadas do século XX que o seguro social compulsório foi adotado pelos países ocidentais como um

dos principais instrumentos da política social. A ênfase do caráter obrigatório e contratual do seguro social levou o povo a exceder na diferença entre seguro social e assistência social, e contribuiu para a manutenção do caráter de inferioridade e vergonha que se associava à assistência social.

Os seguros tinham caráter privado e se destinavam a determinadas categorias profissionais, e garantiam prestações em substituição de renda em momentos de riscos devido à perda de trabalho. O modelo de proteção social de Bismarck é identificado como seguro social por sua estrutura ser parecida com as características do seguro privado, já que o acesso é condicionado à contribuição dos/as trabalhadores/as e sua prestação é proporcional, e o financiamento é garantido com recursos das contribuições diretas e indiretas dos/as empregados/as e empregadores/as.

O termo seguridade social ganhou o significado que tem hoje a partir do relatório do inglês William Beveridge, em 1942. A concepção de seguridade social rompe com a concepção estreita de seguro social vigorada na Alemanha desde 1883. O modelo beveridgiano tinha quatro princípios basilares, quais sejam: seguro social, benefícios suplementares, subvenção à família e isenções fiscais. Os benefícios suplementares não eram contributivos e, com isso, eram sujeitos a testes de meios. Já as subvenções familiares eram pagas às famílias com mais de uma criança como dependente, sem a necessidade de testes de meios.

Marshall (1967) explica que, para Beveridge, o seguro social possuía um caráter contratual, conferindo um direito através de contribuições. Em 1934, estabeleceu-se que os seguros deveriam ser pagos proporcionalmente, mas criou-se um abismo maior entre os benefícios do seguro e o auxílio à indigência, os quais estavam subordinados ao órgão nacional chamado Junta de Assistência ao Desemprego.

Nenhum estigma devia ser ligado à aceitação de ajuda desse organismo, mas, como seus pagamentos estavam sujeitos a um “teste dos meios”, o qual levava em consideração a renda dos membros da família vivendo sob o mesmo teto, se assemelhava à Lei dos Pobres com outro nome. (MARSHALL, 1967, p. 82).

Isso gerou muita polêmica, em parte pelo fato de se fazer uma avaliação das famílias, o que muitas vezes lhes causava humilhação. Atualmente, muito se exige das famílias atendidas pela política de assistência social brasileira, como o caso dos

vários cadastros sociais e os recortes de renda para acesso aos benefícios, que são extremamente baixos. Esse é um dos pontos de discussão em relação à concessão dos benefícios sociais.

Para Mota (2008) foi na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, que a ajuda ao pobre pôde ser definida como o processo que deu origem à política de seguridade social. A prática da ajuda só tem reconhecimento na incapacidade pessoal do indivíduo em prover seu sustento e na necessidade do capital de tornar obrigatório o trabalho assalariado. A mudança na perspectiva de ajuda aos pobres, religiosa ou laica, acontece junto aos processos de acumulação que caracterizam o capitalismo monopolista.

As legislações sociais sempre tiveram como base a diferenciação capazes-incapazes de trabalhar. Na atualidade ainda se tem esse conceito de incapacidade como foco para acesso a alguns benefícios sociais. A lógica do sistema assistencial e previdenciário no Brasil estabelece o acesso aos direitos sociais ou pela inclusão ou pela exclusão do sistema produtivo.

Na política de assistência social foi garantido o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para a pessoa com deficiência e para a pessoa idosa, regulamentado pela Lei 8.742/93, LOAS. A concessão do benefício à pessoa com deficiência exigia a incapacidade para a vida independente e para o trabalho²² atestada por profissional de medicina. Essa era a exigência desde a LOAS até as

²² Art. 20 § 2º da LOAS: “Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho”. A partir do Decreto 6.214 de 2007, foi instituído o modelo de avaliação social e médica baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), porém ainda permanece o conceito de incapacidade para o trabalho, Art. 9º: “Para fazer jus ao Benefício de Prestação Continuada, a pessoa com deficiência deverá comprovar: I - ser incapaz para a vida independente e *para o trabalho*, observado o disposto no § 2º do art. 4º” (BRASIL, 2007, p. 3, grifo nosso).

Mesmo com a lei 12.435, aprovada em 06 de julho de 2011, permaneceu esse critério Art. 20 § 2º “Para efeito de concessão deste benefício, considera-se: I - pessoa com deficiência: aquela que em impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e *para o trabalho* pelo prazo mínimo de 02 (dois) anos” (BRASIL, 2011b, p. 11, grifo nosso). O que essa lei trouxe de novo foi a garantia de que a cessação do benefício à pessoa com deficiência, mesmo que seja para ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício.

Lei 12.470, aprovada em 31 de agosto de 2011, retirou o critério de incapacidade para o trabalho. Art. 20 § 2º “Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2011c, p. 3).

normativas que vieram depois, porém com a lei 12.470/11 esse conceito foi alterado. Para a pessoa idosa exige-se a idade de 65 anos²³.

O período entre o século XIX até a terceira década do século XX é marcado pelo predomínio do liberalismo, que tem como princípio o trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado. O predomínio do mercado como regulador das relações sociais só é possível com a ausência de intervenção estatal. “O papel do Estado, uma espécie de mal necessário na perspectiva do liberalismo, resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios aos homens’” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 56, grifo do autor).

A organização dos trabalhadores, tendo como base a luta pela emancipação humana e a socialização da riqueza socialmente produzida, foi fundamental para a alteração de natureza do Estado liberal. Entretanto, apesar das conquistas no campo político, como o direito ao voto e à livre expressão, não se coloca em questionamento os fundamentos do capitalismo.

A origem do Estado de Bem-Estar acontece com a emergência das políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social na Alemanha. Essa intervenção estatal indica o reconhecimento de que a incapacidade ao trabalho é devido às contingências sociais, como velhice, doença e desemprego, e que deveriam ser protegidas.

Salvador (2010) explica que o Estado de Bem-Estar se refere a um conjunto específico de políticas sociais, diferente do conceito de seguridade social. Seguridade social integra o Estado de Bem-Estar, podendo ser diferente em cada país, e assegura no mínimo três elementos: seguro social, saúde e assistência social. Com isso seguridade social não pode ser confundida com seguro social ou previdência.

No Brasil, a seguridade social foi assegurada somente em 1988, e ainda hoje é ponto de discordância de partidos e organizações com diferentes pensamentos sobre proteção social.

²³ O art. 20º da LOAS garante o acesso ao BPC à pessoa idosa com 70 anos ou mais, essa idade deveria ser reduzida para 67 anos em 24 meses de aprovação da Lei, e para 65 anos após mais 24 meses, porém o Decreto 9.720 de 1998 instituiu que, a idade para acesso ao BPC, a partir de 1998 seria de 67 anos. A redução para 65 ocorreu somente com o Estatuto do Idoso em 2003, mesmo que o próprio Estatuto regulamente os direitos à pessoa idosa com idade igual ou superior a 60 anos.

O baixo valor dos salários, o caráter frágil e frequentemente instável das atividades assalariadas, a crise fiscal, o suposto déficit da previdência e tantos outros problemas que se possam constatar não podem ser atribuídos a uma 'deficiência' do modelo vigente nem podem ser resolvidos pelas políticas específicas da seguridade social (BOSCHETTI, 2006, p. 289, grifo do autor).

Em seus estudos sobre seguridade social, Mota (2008, p. 24) tem como hipótese que “[...] no leito da crise brasileira dos anos 1980, vem sendo gestada uma cultura política da crise que recicla as bases da constituição da hegemonia do grande capital”. O que move essa formação é a defesa do processo de privatização e a constituição do “cidadão-consumidor”, sujeito da sociedade regulada pelo mercado.

A burguesia, em meio à crise, tem a necessidade de:

[...] criar as condições para instituir os novos objetos do consenso, quais sejam: *a desqualificação teórica, política e histórica da existência de alternativas positivas à ordem capitalista e a negação de qualquer mecanismo de controle sobre o movimento do capital, seja enquanto regulação estatal, seja por meio de outros mecanismos democráticos de controle social, em favor da regulação do mercado* (MOTA, 2008, p. 97, grifo do autor).

A seguridade social tem vinculação com o movimento de valorização do capital, pela necessidade de socialização dos custos da reprodução da força de trabalho, impondo-se o desenvolvimento de ações que confrontam com os interesses da acumulação.

2.2 A seguridade social introduzida na Constituição Federal de 1988

O Brasil não é um país pobre, mas um país muito desigual, onde existe ao mesmo tempo a extrema riqueza e a extrema pobreza.
Battini e Costa (2007, p. 37)

Apesar de ser rico em recursos naturais, o Brasil apresenta uma grande desigualdade de renda e, assim, um elevado nível de pobreza. É um país onde milhões de pessoas não têm acesso a bens e serviços básicos, segundo Gonçalves (1999, p. 52): “[...] os níveis elevados tanto de pobreza como de desigualdade resultam não da escassez de recursos, mas de processos históricos concentradores”.

O Brasil, embora tenha se desenvolvido economicamente, é um país que mantém uma grande desigualdade social, “[...] a quarta pior distribuição de renda do planeta, conforme dados do PNUD, expressa na imensa concentração de renda e riqueza: constitui-se um pobre país rico” (BEHRING, 2008a, p. 20).

A concentração de renda é uma característica marcante na história do país, e as legislações sociais não modificam essa situação, já que não interferem na distribuição de renda e riqueza no país.

O que se pode observar é que os inúmeros planos econômicos, bem como as construções das legislações sociais, principalmente da Constituição de 1988, foram insuficientes para cumprir com as promessas feitas à população no que se refere à melhoria das condições de qualidade de vida (COUTO, 2010, p. 142).

O conservadorismo político permanece, mas com novas formas para estabelecer legitimidade, as quais se constituem em um clientelismo moderno, mobilização do voluntariado e utilização dos meios de comunicação para difundir essas premissas da “nova modernidade”.

No Brasil o capitalismo se desenvolveu de forma diferente dos países de capitalismo central, mesmo que tenha mantido suas características. Behring e Boschetti (2008, p. 72) destacam o peso do escravismo, que marcou profundamente a cultura, os valores, as ideias e o desenvolvimento desigual e combinado.

A adaptação brasileira ao capitalismo acontece a partir da substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre. A persistente presença do trabalho escravo teve impactos na constituição do trabalho livre e na possibilidade de um processo de transição rápido e com uma participação ativa do movimento operário. Behring e Boschetti (2008) ilustram que a ausência de compromisso com a defesa dos direitos sociais pelas elites econômicas é uma forte marca da nossa formação, fato esse indispensável para se pensar a configuração da política social no Brasil.

Uma das características da formação social brasileira é a dependência, que aconteceu “[...] sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 75). As autoras explicam que o surgimento da política social no Brasil não acompanhou a trajetória dos países de capitalismo central. No Brasil escravista do século XIX não houve uma radicalização do movimento operário. A questão social, específica de um país

capitalista, só se colocou como uma questão política a partir do século XX, com as primeiras lutas de classe e as primeiras legislações trabalhistas.

Em 1923, com a lei Eloy Chaves, que institui obrigatoriamente as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para algumas categorias de trabalho, tem-se o início do formato da política social. As CAPs foram as formas embrionárias da previdência social.

Em 1927 foi aprovada mais uma lei social, o Código de Menores. Com foco na delinquência juvenil, esse Código tinha característica punitiva. Essa orientação só mudou com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990.

Antes da década de 1930 não existia no Brasil um planejamento na área social e a economia era baseada na agroexportação. O Estado não exercia o papel de regulador na área social, deixando isso nas mãos do mercado e da iniciativa privada não mercantil. A polícia controlava de forma repressiva a questão social, e as políticas sociais que tiveram maior atenção nesse período foram as do trabalho e da previdência social, já as políticas de saúde, habitação e educação recebiam um tratamento residual.

Em 1937 instaura-se a ditadura do Estado Novo com Getúlio Vargas à frente. A agenda modernizadora do Brasil não admitiu procedimentos decisórios democráticos. Nessa agenda estavam pendentes a regulamentação do trabalho e o enfrentamento da questão social.

Segundo Couto (2010), o governo Getúlio Vargas centrou-se na relação capital/trabalho, assim a legislação tinha como base o pensamento liberal, na qual a intervenção do Estado buscava o consenso nas relações entre empregados/as e empregadores/as. Por isso, em 1930 criou o Ministério de Trabalho, e em 1932 a carteira de trabalho. Nesse período o sistema socioeconômico muda de agroexportador para urbano industrial.

Assim, é no governo Vargas que se estabelece maior intervenção nas relações de trabalho, mas segundo Boschetti (2006, p. 22): “Do ponto de vista político, a ação governamental foi a de proteger, em primeiro lugar, as condições de trabalho, e não os trabalhadores”. Deste modo a preocupação era proteger algumas categorias profissionais consideradas importantes ao sistema produtivo.

A carteira de trabalho passa a ser o documento da cidadania no Brasil, quem tinha o registro em carteira era portador de alguns direitos, sendo essa uma forte característica do Estado social no Brasil. Na década de 1930 iniciou o sistema

público previdenciário com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), com isso se extinguiu as CAPs. Os Institutos ofereciam benefícios e serviços de acordo com a contribuição dos/as trabalhadores/as, dos/as empresários/as e do Estado, que não eram uniformes.

Também em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, sendo que até a criação desse Ministério não existia uma política de saúde no país, que a partir desse momento passa a ter dois eixos: a saúde pública e a medicina previdenciária ligada aos IAPs. Já na área da assistência social, em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Essa instituição, que tinha caráter civil sem fins lucrativos, era ligada administrativamente ao Ministério da Justiça.

Sposati (2007) explica que essa instituição surgiu para atender às famílias dos pracinhas da Força Expedicionária Brasileira (FEB) envolvidos na Segunda Guerra Mundial, e era coordenada pela primeira-dama Darci Vargas, o que deixa claro o caráter de tutela e clientelismo na relação Estado e sociedade. As ações eram desenvolvidas por voluntários/as e não tinham caráter técnico, tendo mais características de caridade privada do que de proteção social.

A LBA se configurou como instituição articuladora da assistência social, com convênios de entidades privadas, sem perder o caráter assistencialista, que só começará a ser alterado a partir da garantia da assistência social como política pública inserida na Constituição Federal de 1988.

Em 1945, com a saída de Vargas do poder, abre-se um novo período para o Brasil, que está mais urbanizado, com indústrias e um movimento operário mais concentrado. A Constituição Federal de 1946 foi uma das mais democráticas do país, até então. O período de 1946 a 1964 foi marcado pela intensificação da luta de classes, a burguesia estava fragmentada e prova disso era sua organização político-partidária.

A expansão das políticas sociais foi lenta, marcada por algumas melhorias. Em 1960 foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e foram instituídos novos IAPs. Com o golpe de 1964 se iniciou um novo momento de modernização conservadora e isso acarretou consequências para a política social.

O período regido pelo militarismo, de 1964 a 1985, segundo Pereira (2007), teve como principal característica a modificação no Estado, que deixa de ser populista e passa a ser tecnocrático e centralizado. A previdência social é uniformizada e centralizada no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), e em

1966 são retirados/as os/as trabalhadores/as da gestão da política previdenciária, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial. Nesse período a previdência foi ampliada para os/as trabalhadores/as rurais, por meio do Funrural, adquirindo um caráter mais redistributivo.

Uma das medidas que se destacou na área social foi a criação, em 1974, da Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos/as com 70 anos ou mais e pessoas incapacitadas para o trabalho, que tivessem sido filiados/as à previdência por pelo menos doze meses, e que não auferissem renda superior ao valor da RMV. O valor do benefício correspondia a 60% do salário mínimo, e somente em 1991, com a Constituição Federal de 1988, o valor passou para um salário mínimo²⁴. Mesmo com a aprovação da LOAS em 1993, a RMV foi extinta somente em 1996, quando entrou em vigor a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Behring e Boschetti (2008) referem que nesse ano também, em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, incorporando a LBA, a Fundação de Bem Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamento (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, a Dataprev.

Houve uma grande reforma administrativa no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), que compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS). Com essa associação entre previdência, assistência e saúde, é estabelecida uma forte medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública.

Ainda que impulsionando as políticas públicas, mesmo com caráter restritivo quanto ao acesso, a ditadura militar abria espaço para a saúde, previdência e educação privadas, “[...] configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 137).

Na década de 1970 inicia-se a abertura gradual do regime militar, em um processo de transição para a democracia, o que irá acarretar em uma adesão tardia às orientações neoliberais. Já a década de 1980 é marcada pela abertura democrática, com a configuração de uma nova relação entre Estado e sociedade,

²⁴ Conforme o artigo 5º da Constituição Federal que preceitua a equiparação de todo benefício previdenciário ao valor do salário mínimo (BRASIL, 2003a).

abalizada pela transição dos governos militares à democracia. Contudo, é considerada a década perdida do ponto de vista econômico, pois não houve crescimento econômico considerável e ocorreu a redução da taxa de investimento.

Os efeitos desse período foram desastrosos para a população, como o empobrecimento generalizado, a crise dos serviços sociais públicos, o desemprego, o favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas.

Mota (2008) elucida que se inicia um período crítico para o modelo de seguridade social implantado no pós-64, que tinha como característica a expansão seletiva de alguns programas sociais, o favorecimento ao setor privado, a centralização político-administrativa e a supressão dos mecanismos de participação dos trabalhadores no controle dos sistemas. Com o esgotamento do crescimento apoiado no milagre econômico, essa década é marcada pelo surgimento de movimentos sociais, em defesa das eleições diretas e de uma nova Constituição.

Em 1985, após a ditadura militar, tem-se a primeira eleição direta para presidente, sendo resultado das reivindicações e movimentos organizados por sindicatos, entidades de classe e partidos políticos, entre outros. A orientação econômica da ditadura militar produziu efeitos perversos, como a péssima distribuição de renda e a ampliação da necessidade da população por políticas sociais.

Com a Constituição Federal de 1988 tem-se a adoção do conceito de seguridade social.

Contudo, se do ponto de vista das regras estabelecidas, as mudanças imprimidas na Constituição de 1988 equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas, o mesmo não se pode dizer quanto às condições objetivas para implementá-las (MOTA, 2008, p. 142).

Para a aprovação da seguridade social na Constituição Federal da forma como foi concebida, foram necessárias discussões e embates, sendo que vários Grupos de Trabalhos (GT) fizeram diferentes propostas envolvendo a saúde, a previdência e a assistência social. Houve as propostas conservadoras e inovadoras e foram mantidas proposições das duas partes, com grande avanço no que se refere aos direitos sociais.

Boschetti (2006) mostra que a seguridade social brasileira teve seu conceito definido entre seguro e assistência, visto que a previdência se manteve contributiva, independente da inserção no mercado de trabalho²⁵, e a assistência social ficou restrita aos critérios de renda. Houve a tentativa de se manter na seguridade social o conceito baseado em Beveridge de proteção social, porém isso ficou restrito em relação ao acesso aos serviços e benefícios, somente a saúde conseguiu manter a lógica da universalidade, sem condicionalidades e nem critérios de renda.

A Constituinte se tornou um espaço de disputas e de esperanças na mudança, após um quadro de grandes decepções, como a morte de Tancredo Neves e a falência do plano cruzado. O texto constitucional expressa a disputa de hegemonia, contemplando avanços e retrocessos. Os avanços são em relação aos direitos sociais, em específico, a seguridade social, e os direitos humanos e políticos. Porém, a Constituição manteve aspectos conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder, a manutenção de prerrogativas do Executivo com as medidas provisórias, e também na ordem econômica.

Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo [...] uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 142).

Fazendo uma análise da política social nos anos 1980, Behring e Boschetti (2008) explicam que no Governo Sarney (1985 – 1990) as ações para enfrentar as expressões da questão social foram ínfimas, mesmo com os anúncios de priorização da área social. O Programa do Leite gerou vantagens clientelistas para as associações populares que faziam a distribuição do *ticket*.

Pereira (2007) mostra que nem todos os progressos constitucionais foram realizados, e foram alvos de uma contrarreforma iniciada em 1987, ainda no governo Sarney, passando pelos governos seguintes. A agenda político-econômica passa a assumir as características de reformas liberais, voltadas para o mercado e desejadas pelas agências multilaterais.

Nas eleições de 1989, o segundo turno com Collor e Lula expressou as tensões de classe sociais ao longo dos anos 1980. As elites depositaram sua

²⁵ Não é necessária a inserção no mercado de trabalho para se integrar ao sistema previdenciário, visto que se pode contribuir individualmente mesmo sem comprovar vínculo com trabalho.

confiança em Collor. O discurso desse candidato era também os dos setores insatisfeitos com a Constituição, além de sua trajetória política e origem social advirem das classes possuidoras do poder econômico. Collor (1990 – 1992) iniciou a agenda neoliberal²⁶ no Brasil, defendendo as reformas orientadas para o mercado como solução para a crise econômica.

A orientação política e econômica nesse período foi fortemente influenciada pelo Consenso de Washington²⁷.

A orientação neoliberal encontrou solo fértil, ainda que sua introdução mais intensa tenha sido retardada pelos processos delineados, e consolida-se como doutrina dos anos 1990. Tal ambiente político, econômico e cultural foi reforçado também pelo que se passou a conhecer como Consenso de Washington, com seu receituário de medidas de ajuste (BEHRING, 2008a, p. 147).

A reforma do Estado se vincula às deliberações do Consenso de Washington, que concebe a seguridade social coerente com uma política de ajustes econômicos.

A Constituição Federal garantiu que a seguridade social tivesse orçamento com recursos próprios, diferente do orçamento de outras políticas do governo. Porém, a seguridade social não teve seu orçamento implementado conforme previsto. Suas fontes não foram diversificadas, a arrecadação é predominantemente sobre a folha de salários, ou seja, os/as trabalhadores/as são os principais financiadores/as. “[...] o orçamento da Seguridade Social virou ‘letra morta’. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não transformaram o dito constitucional em ação efetiva” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 33, grifo do autor).

Vale destacar a intervenção dos movimentos sociais na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, o que se confirmou com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. As principais conquistas foram o

²⁶ Uma das piores consequências do neoliberalismo são as privatizações dos bens públicos, nesse processo há a entrega de parte significativa do patrimônio público brasileiro ao capital estrangeiro, e não é garantida a obrigatoriedade das empresas comprarem insumos no Brasil, o que leva ao “[...] desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior e ao desequilíbrio da balança comercial” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 153). Sobre neoliberalismo vide nota de rodapé 12.

²⁷ Esse Consenso partiu de uma convenção realizada em 1989, na capital do EUA, Washington, onde foram discutidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo governo norte-americano os caminhos políticos necessários para implementação do programa de estabilização.

reconhecimento da criança e do adolescente como prioridade absoluta e a inimputabilidade penal, deixando para trás o caráter punitivo das legislações anteriores.

A Lei Orgânica da Saúde (LOS), Lei 8.080, foi promulgada em setembro de 1990, dentro do prazo estipulado pela Constituição²⁸. Porém, segundo Battini e Costa (2007), a aprovação foi feita com vetos, principalmente em relação à participação popular e ao financiamento, o que foi superado somente com a aprovação da Lei 8.142/90.

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) tiveram seus projetos de lei vetados integralmente pelo presidente Fernando Collor. Em 1991 o presidente enviou um novo projeto de lei da previdência social, que foi aprovado nesse mesmo ano, Lei 8.213. Nesse processo somente a assistência social não foi regulamentada.

Após o *impeachment* de Collor, Itamar Franco (1992 – 1994) assumiu a presidência, tendo seu mandato sido limitado no que tange à legislação complementar à Constituição, mas foi o momento de fazer alianças com a ala conservadora do poder constituída em torno de Fernando Henrique Cardoso²⁹, momento da formulação do plano de estabilização financeira, o Plano Real³⁰.

Segundo Behring (2008a) com a adoção do Plano Real promoveu-se uma verdadeira chantagem eleitoral, para que tivesse continuidade a proposta de estabilização. Após o trauma da inflação, o que se tinha com esse Plano era a esperança de dias melhores.

Nesse íterim, a assistência social foi a política de seguridade social que mais teve empecilhos para aprovação de sua regulamentação³¹, sendo aprovada somente em 1993, Lei 8.742, pelo então presidente Itamar Franco.

Sob o trinômio privatização, seletividade e descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), a tendência tem sido a de restrição e redução dos direitos garantidos na Constituição Federal de 1988, transformando as políticas sociais em

²⁸ No Título X, artigo 59 da Constituição Federal foi colocado o prazo de 06 meses para apresentar os projetos de lei relativos à organização da seguridade social ao Congresso Nacional, que por sua vez tinha 06 meses para apreciá-lo. Após a aprovação os planos deveriam ser implementados em 18 meses. (BRASIL, 2003).

²⁹ No governo Itamar, Fernando Henrique assumiu o Ministério das Relações Exteriores, de 1992 a 1993. Em maio de 1993 assumiu o Ministério da Fazenda.

³⁰ Programa brasileiro de estabilização econômica que determinou o lançamento de uma nova moeda, o Real.

³¹ A trajetória da aprovação dessa política é tratada na seção 2.3 deste capítulo.

ações pontuais. As leis que regulamentam a seguridade social – a LOS, a LOPS e a LOAS – não garantiram a materialização de todos os princípios previstos na Constituição. A seguridade social brasileira incorporou uma divisão entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, com isso materializou políticas com características próprias e específicas que ao invés de se complementarem se excluem.

Em termos de gestão da seguridade social não aconteceu a efetivação do Ministério da Seguridade Social. As políticas de saúde, assistência social e previdência social são geridas por ministérios e orçamentos distintos, cada uma possui fundo próprio e conselhos e conferências específicas.

A alocação de recursos para a seguridade social é ínfima se comparada com os recursos investidos no gastos com a dívida pública, compromissos com o mercado e com a política econômica. “Este é o mais forte fio de continuidade entre os dois projetos de governo (FHC e Lula) e que atinge em cheio a seguridade social e a efetiva implementação do SUAS” (BEHRING, 2008b, p. 162 - 163).

Mesmo que tardiamente, a política de assistência social teve possibilidade de mudanças com a aprovação da LOAS. Abriu-se, portanto, a perspectiva de avanços na condução dessa política, posta, a partir da referida lei, como dever do Estado.

2.3 O marco legal da política de assistência social

A assistência social é uma velha prática, mas jovem política.
Maria Brant de Carvalho (2006, p. 124)

A citação da epígrafe mostra a estreita relação entre o passado e o presente da assistência social, que apesar de existir há muitos anos, é reconhecida como política pública somente na Constituição Federal de 1988. É justamente sobre a inserção da assistência social no conceito de seguridade social, a demora para sua regulamentação e o reconhecimento enquanto política pública que é tratado nesta seção.

A Constituição Federal buscou romper com a lógica fragmentada das políticas sociais, por meio da definição de seguridade social, e foi a primeira a garantir a responsabilidade do Estado na condução das políticas sociais. Na esfera da seguridade social houve um grande avanço, porém foi na assistência social que a Constituição de 1988 se diferenciou em relação às anteriores, pois buscou romper

com as práticas assistencialistas utilizadas como barganhas populistas herdadas pelo governo Vargas e com o caráter eminentemente contributivo da proteção social.

Boschetti (2003), em seu estudo sobre a assistência social no Brasil afirma que essa fica entre a originalidade, referindo-se aos princípios inéditos previstos em lei, e o conservadorismo, referindo-se à resistência de implementação da LOAS por parte do governo Fernando Henrique.

A análise do SUAS deve levar em consideração a história da assistência social e todo o trajeto pelo qual perpassou para se constituir em uma política pública.

Embora desde o texto constitucional de 1988 já se lhe tenha atribuído esse caráter, o reconhecimento da assistência como política pública vem enfrentando resistências, fundadas em concepções hoje superadas, mas ainda arraigadas na nossa memória, com importantes reflexos na prática cotidiana (COLIN; FOWLER, 2007, p. 112).

A inserção da assistência social, junto a saúde e a previdência social, na seguridade social é o que Boschetti (2006) chama de “o fim da travessia do deserto”, pois sua regulamentação foi o ponto de partida para o início do processo de mudanças da assistência social no Brasil.

O fato de a política de assistência social, por muito tempo, não ter sido reconhecida como direito e não ter legislação específica fez com que os poderes públicos ficassem inertes diante da construção da assistência social enquanto política pública, sendo utilizada para fins eleitoreiros e populistas. Além disso, a assistência social se constituiu como política focalizada e com critérios limitados a um público específico formado por: criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência e gestante.

Apesar do reconhecimento legal, o processo de transformar as prerrogativas constitucionais em direitos não aconteceu conforme prescrito³². A resistência em regulamentar a assistência social pelo presidente Sarney ficou evidente pela não apresentação dos projetos de lei de regulamentação ao Congresso Nacional. Essas atitudes acarretaram consequências negativas à política de assistência social.

A pressão popular foi de extrema importância no processo de definição da seguridade social, porém a assistência social foi a política que careceu de maior pressão, ocorrendo reivindicações em torno da garantia do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e não da regulamentação da política. Isso fez com que a

³² Vide nota de rodapé 28.

assistência social tivesse menos visibilidade no processo de constituição da seguridade social.

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)³³, participou na defesa dos direitos sociais de forma mais geral, não atuando especificamente pela assistência social. Essa situação se explica pela opinião que a categoria tinha em relação à assistência social até então³⁴.

Historicamente utilizada como instrumento de clientelismo, de controle, de adaptação e de integração social, ela foi, por longo tempo, recusada como prática social. Foi só a partir de meados dos anos 80 que ela passou a ser analisada como espaço contraditório e concebida como possível campo de concretização de direitos sociais. A partir de 1988 os assistentes sociais se interessaram pelo debate sobre a assistência social, dedicando-se mais sistematicamente a ele e se engajando nos movimentos pela regulamentação dessa área (BOSCHETTI, 2006, p. 165).

Portanto, a assistência social não era objeto de intervenção profissional, de estudos e pesquisas, nem mesmo de defesa e formulação teórica. Os/as profissionais tinham a perspectiva de transformação social e não enxergavam no Estado essa possibilidade, e assim buscavam atuar junto aos movimentos sociais organizados. A partir dos anos 1980 a categoria começa a problematizar o papel do Estado e das políticas sociais de forma mais ampla, e a assistência social passa a ser entendida como uma política por meio da qual se pode garantir direitos e não apenas como uma política que privilegia ações clientelistas.

Com isso os/as profissionais não deixaram de entender o lugar da assistência social na sociedade marcada pelo modo de produção capitalista, a categoria passou a compreender a contradição presente nessa política e a vislumbrar perspectivas de defesa do acesso aos direitos dentro do Estado democrático.

O envolvimento do CFESS na regulamentação da política de assistência social assumiu o sentido e a responsabilidade de lutar por uma área até então criticada e mesmo desprezada como campo de intervenção profissional. Os assistentes sociais, por meio de suas entidades representativas, se tornaram progressivamente a ponta-de-lança do movimento de defesa do direito à assistência social (BOSCHETTI, 2006, p. 224).

³³ Na época o nome era Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS), somente em 1993, com a Lei 8.662, que regulamenta a profissão, é que o nome mudou para Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

³⁴ O Serviço Social na política de assistência social é apresentado no capítulo 3 seção 3.2.

Segundo Boschetti (2006), durante o processo constituinte, além de a assistência social não contar com apoio de movimentos e organizações sociais para as discussões acerca de sua regulamentação havia poucos grupos mobilizados. Nem mesmo as instituições vinculadas diretamente à assistência social, como a LBA e a Funabem, elaboraram propostas para o projeto de lei, e nem as organizações representativas dos/as trabalhadores/as da área, que em sua maioria eram assistentes sociais.

Foram definidos grupos de trabalho com a incumbência de realizar estudos, debates e esboçar os pré-projetos de lei para a assistência social, mas não tinham a atribuição legal de elaboração dos projetos de lei. Foi assinado um convênio com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Universidade de Brasília (UNB), o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). O fato de haver poucas discussões teóricas e pesquisas sobre a assistência social foi um dos entraves para a elaboração do projeto de lei.

O presidente Collor, em meio às tentativas de regulamentar a assistência social, logo após sua posse criou o Ministério da Ação Social, ao qual vinculou à LBA e à Funabem, e nomeou sua esposa como presidente da LBA, o que mostra que mesmo após a garantia da assistência social como política pública permaneceu a manutenção dessa instituição. Em seu governo o enfrentamento das expressões da questão social se pautou pelo clientelismo, com subvenções sociais à LBA.

A demora em aprovar a LOAS teve impacto direto na seguridade social, pois esta não pôde se configurar como um sistema articulado e integrado de proteção social. Vários projetos de lei foram apresentados ao Congresso Nacional, porém nenhum foi aprovado. Um dos grandes empecilhos postos para a aprovação da lei era o financiamento, já que estabelecer um orçamento para a seguridade social separando-o do orçamento fiscal impediria a utilização desse orçamento para despesas governamentais.

Considerando a tradição histórica do governo de utilizar as contribuições sociais para a manutenção da máquina (pagamento dos salários, mas também da dívida externa), a existência de regras mais claras, objetivas e sob o controle da população acabaria impondo limites a essa prática (BOSCHETTI, 2006, p. 213).

Além do financiamento, que se constituiu em um motivo para o não interesse na regulamentação da LOAS, estavam em jogo interesses políticos, já que a assistência social sempre foi utilizada como manobra política com fins eleitoreiros. Sob a gestão de Rosane Collor, a LBA se aproximou da caridade privada, pois ao invés de se materializar conforme os preceitos da Carta Magna e constituir um orçamento próprio, a instituição passou a receber donativos que nem sempre eram publicizados. Além disso, passou a transferir ações e serviços, como as creches e os atendimentos à pessoa com deficiência para instituições filantrópicas, com repasse financeiro não suficiente para a execução desses serviços. Isso favorecia a utilização política desses recursos de forma clientelista.

Havia também, até 1994, a concessão de atestado de filantropia pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS³⁵), vinculado ao Ministério de Ação Social. As entidades que recebiam esse título ficavam isentas de pagar vários impostos, e como não havia critérios claros, a concessão desse certificado ficava à mercê de interesses políticos, tornando-se um mecanismo de corrupção, e também provocando o surgimento de muitas entidades filantrópicas.

Com tudo isso, não é de se estranhar que o presidente Collor tenha vetado o projeto de lei que regulamentava a assistência social. Havia interesses maiores em relação a essa política. Houve também resistência por parte dos/as trabalhadores/as das instituições assistenciais que resistiram corporativamente, por conta do risco de extinção ou mesmo redução das instituições em que trabalhavam.

O CFESS e os CRESS³⁶ começaram um processo de mobilização da categoria profissional propondo debates sobre essa política. Tiveram o apoio da Associação Nacional dos Empregados da LBA (Anasselba), e por parte dos movimentos sociais e sindicais e da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Era a primeira vez que uma central sindical participava da discussão sobre assistência social, já que esta não estava diretamente ligada aos direitos do trabalho, mas foram justamente os princípios democráticos que levaram essa instituição a assumir a defesa dessa política. E o que levou os/as funcionários/as da LBA a mudar de posição em relação à defesa da regulamentação da assistência social foi a gestão de Rosane Collor frente à instituição, que desenvolvia a

³⁵ O CNSS foi extinto em 01 de janeiro de 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

³⁶ Na época o nome era Conselho Regional de Assistentes Sociais (CRAS), somente em 1993, com a Lei 8.662, que regulamenta a profissão é que o nome mudou para Conselho Regional de Serviço Social (CRESS).

assistência social como filantropia. Isso fez com que os/as funcionários/as entendessem a necessidade de regulamentação da política.

Após o veto presidencial à LOAS em 1990, vários projetos de lei foram apresentados para a aprovação da LOAS. O Conselho Federal de Serviço Social estava empenhado nas discussões para a regulamentação da assistência social, e também apresentou uma proposta ao Congresso.

Com o *impeachment* de Collor em dezembro de 1992, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência do Brasil tentando se distinguir do seu antecessor. Fez mudanças, alianças, buscou apoio de partidos de esquerda, porém, na assistência social, a presidência da LBA foi entregue a esposa de um senador, Leonor Franco. Portanto, continuou com a perspectiva de caridade e de atendimento sem caráter técnico.

O presidente Itamar centrou sua atenção no projeto econômico, com foco em conter o *déficit* público e a inflação. Na área social foi criado o Plano de Combate à Fome e à Miséria, com parceria do Estado e sociedade civil e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que teve como expoente Hebert de Souza, o Betinho. O programa foi esvaziado em seus sentidos quando foi utilizado com fins políticos.

Segundo Boschetti (2006) no governo Itamar o Ministério de Ação Social foi renomeado como Ministério do Bem-Estar Social (MBES), e a equipe que assumiu o MBES nesse governo se deparou com dois graves problemas: o registro das associações filantrópicas e a necessidade de regulamentar a assistência social, um dos pilares da seguridade social. Nesse ínterim, havia as pressões do poder judiciário, legislativo e da sociedade civil, e também as resistências de membros do próprio partido.

Para a equipe econômica do governo a aprovação da LOAS iria absorver recursos das contribuições indo contra a lógica do seguro, que é de contributividade e proporcionalidade dos benefícios. Assim sendo, a principal resistência da equipe de governo em aprovar a LOAS era a garantia do BPC. Os representantes dos ministérios temiam os impactos que esse benefício poderia causar no orçamento.

Por isso os critérios de acesso ao BPC são tão restritivos³⁷, pois além de a lei impor que a implantação desse benefício se desse gradativamente em 12 meses para a pessoa idosa e em 18 meses para a pessoa com deficiência, coloca que o

³⁷ Vide nota de rodapé 22 e 23.

acesso ao benefício é para pessoas com renda *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Assim como foi definida a idade de 70 anos para a pessoa idosa ter acesso ao BPC, ficando um número expressivo de pessoas sem direito ao benefício.

A Renda Mensal Vitalícia (RMV), o auxílio natalidade e o auxílio funeral foram transferidos da LOPS para a LOAS³⁸. Quando esses benefícios eram garantidos pela previdência social dependiam de comprovação de vínculo com essa política. Garantidos pela LOAS, o acesso aos benefícios não depende de contribuição direta, mas também tem o requisito do recorte de renda, de modo que a família para ter acesso aos benefícios precisa ter renda mensal familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o recorte de renda foi retirado como critério com a lei 12.435/11³⁹.

Isso tornou o impacto econômico insignificante, revelando a subordinação da lógica social à lógica econômica. “Foi uma luta onde alguns significativos anéis se foram, e que precisam ser retomados: um deles foi a redução do alcance do BPC” (SPOSATI, 2007, p. 63).

Em 1993, com a aprovação da LOAS ficou completa a regulamentação da seguridade social, mas é importante observar que:

A lei aprovada está longe de ser uma resposta eficaz e definitiva à questão da pobreza e da miséria estrutural que se secularizam no Brasil. Mas isso não é uma fragilidade exclusiva dessa lei, visto que tal questão demanda respostas que atinjam a estrutura de produção e distribuição de riquezas, o que nenhuma lei assistencial por si só seria capaz de fazer (BOSCHETTI, 2006, p. 261).

O princípio da universalidade tem como base a não discriminação, isso significa que as políticas públicas não devem estabelecer critérios que estigmatizem os/as cidadãos/ãs, e essas políticas não devem ser tratadas como um peso para o governo. Porém, a ideia de universalidade é sobreposta pela de seletividade, ou

³⁸ “Art. 40. Com a implantação dos benefícios previstos nos artigos 20 e 22 desta lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social” (BRASIL, 2003b, p. 10).

³⁹ Art. 22 da LOAS “Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo” (BRASIL, 2003b, p. 10). Com a Lei 12.435 que não há o critério de renda Art. 22 “Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 2011b, p. 07).

seja, sob a alegação de eficiência no atendimento às necessidades sociais, tem-se a focalização na pobreza.

A seletividade – que não é outra coisa senão a focalização na pobreza, ou a seletividade dos gastos sociais – significa garantir que os subsídios públicos cheguem aos cidadãos mais necessitados, sem que os grupos menos necessitados deles se apropriem “indevidamente” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 113, grifo do autor).

O artigo 204 da Constituição Federal garantiu que as diretrizes da assistência social seriam a descentralização político-administrativa e a participação popular. Em relação à descentralização político-administrativa, a LOAS definiu em seu artigo 12 o papel das três esferas de governo, reservando ao governo Federal a incumbência de articular a unidade central, conceder e manter o BPC, apoiar técnica e financeiramente as ações e projetos de combate à pobreza em âmbito nacional.

Ao Estado, artigo 13, ficou o papel de complementar as ações dos municípios, apoiar técnica e financeiramente e atender os projetos de enfrentamento à pobreza em conjunto com os municípios. Já aos municípios e ao Distrito Federal ficou a parte mais difícil, que é garantir o custeio dos benefícios eventuais e executar os projetos de enfrentamento à pobreza, as ações de caráter emergenciais e os serviços assistenciais, artigos 14 e 15.

Isso foi uma das inovações que a lei trouxe à política, pois a mesma não isentou o Governo Federal de suas responsabilidades financeiras e técnicas, em relação à assistência social. Por outro lado, pode-se ter nesse processo a transferência de responsabilidades aos municípios, sem a transferência financeira devida, ou mesmo a descentralização pode ser entendida como autonomia sem a integração entre as três esferas de governo.

O primeiro dispositivo da LOAS, que define a assistência social e identifica essa política como de provisão dos mínimos sociais para satisfazer necessidades básicas, não foi regulamentado e nem devidamente interpretado.

Apesar disso,

Desvincular da contribuição a prestação de serviços e ainda fazê-lo na ótica da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica é bastante ousado e não encontra precedente nem na legislação social nem nos projetos políticos explicitados no Brasil (COUTO, 2010, p. 174).

A vinculação de provisão mínima e necessidades básicas conduz à identificação de mínimo como básico. Esses conceitos são diferentes, mínimo se refere a menor, e básico é algo fundamental, necessário. “Enquanto o mínimo nega o ‘ótimo’ de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidade em direção ao ótimo” (PEREIRA, 2007, p. 27). Por isso é necessária a revisão do significado de “mínimos de provisão social” da LOAS em face da noção de necessidades humanas básicas.

Ainda segundo Pereira (2007), da pessoa pobre se exige o máximo de prontidão laboral, de força de trabalho, e diferente do rico, o pobre tem que ser correto e aceitar qualquer oferta de trabalho e remuneração. Isso porque a condição de pobreza ainda é vista como um problema individual e moral.

Em 1995 Fernando Henrique Cardoso assume a presidência, e teve como foco em sua campanha eleitoral a estabilidade macroeconômica, iniciada sob seu comando no governo anterior, e reformas na Constituição. Durante o primeiro mandato já ficou explícita a essência neoliberal desse governo em que o presidente elegeu a política monetária como sua prioridade. A reforma administrativa tinha foco no ajuste do orçamento público para garantir o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Com isso a área social ficou à margem durante os dois mandatos (1995 – 1998 e 1999 – 2002).

Couto (2010) mostra que o presidente FHC definiu em sua campanha presidencial cinco prioridades de seu governo: saúde, educação, emprego, segurança e agricultura. Porém, suas ações tiveram foco na estabilidade econômica, optando por utilizar o recurso da medida provisória⁴⁰, mantendo distanciamento da sociedade na hora de tomar as decisões.

Durante os dois mandatos de FHC foi fortemente reiterada a solidariedade, passando as responsabilidades estatais para a esfera privada. “Repetiam-se, assim, programas de forte apelo popular, de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto à população mais pobre, segmento destinatário dos mesmos” (COUTO, 2010, p. 153).

⁴⁰ Segundo Couto (2010) a medida provisória foi garantida na Constituição Federal para ser utilizada em caráter de emergência e exceção, mas em seu governo Fernando Henrique não seguiu essa lógica.

Na área social esse governo criou o Programa Comunidade Solidária (PCS)⁴¹ como estratégia de combate à pobreza, comandado pela esposa do presidente, Ruth Cardoso. Porém, esse Programa se sobrepôs aos preceitos da LOAS, reeditando ações assistencialistas da LBA e desconsiderando as determinações constitucionais.

A obsessiva preocupação governamental com a contenção do déficit público e com o equilíbrio orçamentário, no bojo de sua conturbada política de ajuste fiscal, deteriorou qualitativa e quantitativamente o sistema de proteção social a duras penas construído no Brasil, desde os anos 30 (PEREIRA, 2007, p. 173).

As responsabilidades de ações no campo socioassistencial, que nem chegaram de fato a ser assumidas pelo Estado, são transferidas para a sociedade civil, “[...] com o que se cria uma situação na qual o que seria direito termina por perder-se no poder discricionário e opaco dos critérios privados” (BEHRING, 2008, p. 268).

Em relação ao financiamento da seguridade social, essa autora relata que há um crescimento ínfimo, que está diretamente ligado à apropriação indébita de recursos que deveriam ser aplicados na área social. O governo usa como justificativa o déficit da previdência, o que é uma grande falácia.

Nos anos 1990 há um aumento das Organizações Não Governamentais (ONG). Essa proliferação promove o que Mota (2008, p. 102) chama de cultura das iniciativas autônomas.

[...] construindo uma antinomia entre eficácia pública e eficácia privada; em certa medida, surgem no cenário político e cultural, ao lado da também revalorizada rede de atividades filantrópicas, a revalorização do privado, do voluntarismo político e do apoliticismo.

O chamado ao trabalho voluntário e ao terceiro setor não se configura como uma rede complementar, conforme já previsto pela LOAS, mas sim como uma rede de atendimento, o que se caracteriza como um retrocesso histórico, questionando a validade das políticas sociais, conforme posta na Constituição Federal, como responsabilidade estatal.

⁴¹ O PCS foi criado pelo Decreto 1.366 de 1995 e extinto em 2002.

Um exemplo disso é a distribuição de cestas básicas pelo já citado Programa Comunidade Solidária. Programa criticado em todas as Conferências Nacionais de Assistência Social, sendo que na de 1997 foi aprovada sua extinção. Behring (2008a) explica que PCS é um exemplo da relação do governo FHC com o conceito constitucional de seguridade social, pois o PCS recebeu dotação orçamentária superior ao da assistência social, além de trazer à tona o primeiro-damismo.

Os programas de transferência de renda são adotados pelo governo FHC, seguindo a lógica propagada pelo Consenso de Washington de que o Estado deve apenas comprometer-se com o alívio das situações mais aviltantes de pobreza. Neste sentido, os programas têm uma abordagem compensatória e focalizada da pobreza. “Configuram-se aí tentativas de inserir as famílias no circuito do consumo, combinadas ao incentivo à educação, mas com impacto muito limitado, tanto pelo valor das bolsas quanto pelos critérios de acesso” (BEHRING, 2008a, p. 253).

Com os programas assistenciais focalizados há a volta da tendência de naturalizar a questão social. Para Yamamoto (2001) essa situação remete ao passado, quando a pobreza era caso de polícia e não objeto de uma ação efetiva do Estado no atendimento às necessidades da classe trabalhadora. A análise da questão social sob a ótica liberal elimina a dimensão coletiva e culpabiliza o indivíduo, fragmentando a questão social. Isto é, um empecilho para se compreender a questão social como resultado da organização social capitalista.

A assistência social não foi preconizada como política pública no plano de reforma do governo. Foi ignorado todo o movimento que buscou romper com o assistencialismo e o caráter focal dessa política pública, colocando a LOAS em situação de vulnerabilidade.

Cabe lembrar que as três políticas de seguridade social, assistência social, saúde e previdência social, foram diretamente atingidas pela contrarreforma⁴² do Estado, privilegiando o privado em detrimento do público.

Nessa nova arquitetura institucional tem-se, portanto, que o cidadão de direitos se torna cidadão-cliente, consumidor de serviços de organizações, cujo comportamento se pauta por uma perspectiva empresarial, com a apresentação de resultados (BEHRING, 2008a, p. 259).

⁴² Behring (2008a, p.22) faz um estudo da reforma do estado no governo Fernando Henrique, que a autora chama de contrarreforma do Estado “[...] que implicou um profundo retrocesso social, em benefício de poucos”.

Esse governo tentou afastar a população das tomadas de decisão, um exemplo, é a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social em 1998, pelo presidente Fernando Henrique, que possuía a atribuição de fazer a discussão e o controle da seguridade social. Sempre com o argumento de redução de custos, deixando clara a indicação de ausência da democratização da gestão da seguridade social. Houve também uma medida provisória determinando que a Conferência Nacional de Assistência Social acontecesse a cada 04 anos ao invés de a cada 02 anos⁴³, conforme previsto na LOAS, passando por cima do Conselho Nacional.

Evidencia-se que houve restrição do que foi garantido pela Constituição e regulamentado pela LOAS, pois além dos vetos recebidos em diversos artigos, houve a instituição do Programa Comunidade Solidária. Além da demora em aprovar a LOAS, o BPC foi implantado somente em 1996. Os atores sociais envolvidos no processo de aprovação da LOAS, incluindo os/as assistentes sociais, sugeriram de meio a um salário mínimo para o critério de renda, porém a lógica fiscal se sobrepôs, permanecendo o critério de ¼.

Os benefícios eventuais não foram regulamentados após a aprovação da LOAS, sendo que a regulamentação aconteceu em 2006 com a Resolução 212 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ou seja, 13 anos após a aprovação da LOAS. Em relação ao BPC ficou instituído na LOAS a revisão bial desse benefício, tendo em sua primeira revisão sido utilizado um instrumental denominado Acróstico Social, cuja aplicação induzia à exclusão de beneficiários considerando sua capacidade para o trabalho.

O CFESS se posicionou em relação ao instrumental citado, através do documento "A revisão do BPC: a posição do CFESS", parecer jurídico 12/2000, que influenciou nas mudanças do instrumental e na decisão de que a revisão não deveria ser feita por leigos/as, mas sim por profissionais capacitados/as, assim os/as assistentes sociais passaram a fazer o trabalho.

A vinculação de recursos às políticas sociais foi uma das mais importantes conquistas da Constituição Federal de 1988. Para que essa vinculação acontecesse na prática, teve-se a ideia de vinculação de receitas, assim como a vinculação dos recursos nos fundos das políticas do sistema de seguridade social, os quais sejam: o

⁴³ A III Conferência de Assistência Social que deveria ter sido realizada em 1999, aconteceu somente em 2001 devido à essa medida provisória.

Fundo Nacional da Saúde, Fundo Nacional do Regime Geral da Previdência Social e Fundo Nacional de Assistência Social.

Essa vinculação se constituiu em: “[...] uma forma de enfrentar a tradição fiscal perversa do Brasil, onde a aplicação dos recursos do orçamento público sempre priorizou a acumulação do capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica” (SALVADOR, 2010, p. 264). Porém, ainda não garante que os recursos sejam utilizados para o financiamento de cada política.

Com a LOAS, o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC)⁴⁴ foi extinto, e constituiu-se o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), devendo ser composto pelos recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Assim como o financiamento dos benefícios, programas e projetos passa a ser feito com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Apesar de a LOAS ter determinado o prazo de 180 dias da promulgação da Lei para a regulamentação do FNAS, somente em agosto de 1995 isso de fato ocorreu, por meio do Decreto 1.605, contribuindo para a demora no repasse dos recursos federais destinados aos Estados e municípios. Com esse Decreto os recursos do FNAS são aplicados no pagamento do BPC, no apoio técnico e financeiro aos serviços e programas aprovados pelo CNAS.

Em relação ao financiamento da assistência social, Salvador (2010) destaca que o FNAS tem seus recursos limitados ao BPC, e mostra que houve considerável aumento de alocação de recursos para a área da assistência social.

Esse benefício tem tido sua participação aumentada de forma expressiva no FNAS, respondendo, a partir de 2006, por mais de 90% dos recursos aplicados. Ao mesmo tempo que poucos recursos são destinados aos serviços socioassistenciais [...] Os gastos da assistência social que não passam pelo FNAS revelam uma focalização no seu destino, bem ao gosto das recomendações dos organismos multilaterais de alocação “eficiente” de recursos, sempre escassos para as políticas sociais em contraponto à universalidade do direito (SALVADOR, 2010, p. 391, grifo do autor).

Uma das explicações para esse aumento da utilização dos recursos do FNAS com o BPC é a alteração do critério de idade para o recebimento desse

⁴⁴ O FUNAC foi instituído em 1985 através do Decreto 91.970, e era vinculado à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC).

benefício pela pessoa idosa, pois o Estatuto do Idoso (2003) alterou a idade para acesso, de 67 anos para 65 anos de idade, a partir de 1º de janeiro de 2004.

Outra explicação é que a partir desse Estatuto o Benefício de uma pessoa idosa não entra na contagem de renda de outra pessoa idosa⁴⁵, o que fez aumentar o número de beneficiários/as. Salvador (2010) mostra que, como o valor desse benefício é de um salário mínimo, e o valor do salário teve um aumento real de 33,39%, acima do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), isso pode explicar o aumento na alocação de recursos do FNAS.

É interessante notar que parte do acréscimo dos recursos também se deve ao fato de que, a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2004, os recursos da Renda Mensal Vitalícia (RMV) foram alocados no FNAS, recursos tanto do pagamento do benefício como para execução das ações operacionais.

Há um considerável aumento do número de pessoas que estão dentro dos critérios de miserabilidade colocados pela LOAS, que passam a receber o BPC. Isso se deve ao fato de o sistema previdenciário brasileiro ser mais excludente do que inclusivo. As dificuldades de acesso às aposentadorias e aos benefícios previdenciários ficaram maiores após as reformas realizadas em 1998 e 2003⁴⁶, que restringiram ainda mais o acesso a esse sistema.

Antevendo a reeleição, o presidente Fernando Henrique criou um programa de renda mínima em 1997, atrelando-o à obrigatoriedade de frequência escolar, o conhecido Programa Bolsa Escola⁴⁷. Segundo Pereira (2007) o programa era seletivo, tanto em relação aos investimentos financeiros como em relação aos/às destinatários/as.

Em 1997 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Norma Operacional Básica (NOB/97)⁴⁸, essa normativa “[...] conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência explicitando uma concepção norteadora da descentralização da

⁴⁵ Parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso de 2003: “O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do *caput* não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a Loas” (BRASIL, 2010a, p. 17).

⁴⁶ A PEC-20 foi aprovada no governo Fernando Henrique Cardoso em 1998, transformada em Emenda Constitucional 20/98 e a PEC-40 foi aprovada no governo Lula em 2003, transformada na Emenda Constitucional 41/2003.

⁴⁷ O Programa Bolsa Escola foi integrado ao Programa Bolsa Família em 2004, Lei 10.836.

⁴⁸ As NOBs são editadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e estabelecem as diretrizes a serem seguidas pelos órgãos gestores da Assistência Social nos âmbitos Federal, Estadual e municipal. Foram editadas quatro normativas, em 1997, em 1998, 2005 e 2006, conhecidas como NOB/97, NOB/98, NOB/SUAS e NOB/RH.

assistência social” (BRASIL, 2005, p. 10). A NOB/97 definiu os níveis de gestão, mas não estabeleceu os procedimentos do financiamento.

Em 1998 foi aprovada pelo CNAS a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/98), a qual detalhou mais as funções da assistência social previstas na LOAS, até por acontecer em um período de maior apropriação da assistência social como direito.

Nesse mesmo período foi aprovada a NOB/98, que “[...] ampliou a regulação da Política Nacional de 1998 (PNAS/98) e seu projeto de reforma do âmbito da assistência social, de acordo com as concepções norteadoras que definiram as diretrizes básicas para sua consecução” (BRASIL, 2005, p. 10). A NOB/98 conceituou e definiu estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar essa política. Estabeleceu o fluxo de recursos e processo de habilitação dos gestores estaduais e municipais. Também ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de espaços permanentes de negociação e pactuação, para discutir a gestão da assistência social. Foram denominados de Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB)⁴⁹.

Com a eleição de Lula (2003 – 2010) esperava-se uma superação da política neoliberal, e o retorno dos ideais democráticos, porém, o governo foi de alianças e não promoveu grandes mudanças na área social. “Os investimentos ficaram estrangidos pela necessidade de realização de superávits primários, usados como garantia de pagamento da dívida externa, e não houve uma retomada do crescimento econômico” (BATTINI; COSTA, 2007, p. 41).

Em princípio, houve uma continuidade das ações que não são realizadas conforme os preceitos da LOAS, como exemplo, a criação de dois ministérios, o Ministério de Assistência Social (MAS) e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável pela implantação do Programa Fome Zero. Porém, segundo Salvador (2010), em 2004 o governo acabou com o MAS e o MESA e criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). Assim a missão de coordenar a política de assistência social e a gestão do

⁴⁹ A CIT é composta por integrantes das comissões que representavam a Secretaria Nacional de Assistência Social, o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). As CIBs estão instaladas nos Estados e são compostas por representantes dos gestores municipais e pelo respectivo Estado.

FNAS passa a ser desse ministério, além da coordenação dos programas Federais de assistência social, de segurança alimentar e de transferência de renda.

Mesmo com a criação do MDS a execução orçamentária do FNAS começa a se pulverizar em programas que não são específicos da assistência social, pois, segundo Salvador (2010), no período de 2000 a 2007 muitas ações não se referiam ao pagamento de benefícios e nem ao apoio técnico e financeiro aos serviços e programas específicos da assistência social, tais como: Escola de qualidade para todos; Comunidade ativa; Direitos humanos, direitos de todos; Segurança do cidadão; Enfrentamento à pobreza; Gestão de política de Segurança alimentar e nutricional; Gestão da política de promoção da igualdade racial; e Organização produtiva de comunidades pobres.

No governo Lula, em 2003, foi criado o Programa Fome Zero, com o objetivo de assegurar o direito à alimentação. Ficou evidente o significado social e político desse Programa, uma vez que sua proposta é combinar políticas estruturais, específicas e locais, sendo que essa integração entre os órgãos federais envolvidos nas ações é um dos pontos positivos. Porém, segundo Yazbek (2004, p. 106) “Até o momento, as ações implementadas pelo programa mostram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos”.

Para a autora, o Programa deveria ter uma interface com a política de assistência social.

[...] enquanto política orientada pelo reconhecimento de direitos e provisão de necessidades sociais, deveria ser orgânica, uma vez que a questão da fome é também, sem dúvida, um desafio a ser enfrentado no âmbito da instauração de mínimos sociais no país, como afirma a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (YAZBEK, 2004, p. 108).

Atualmente, segundo Pereira e Siqueira (2010), o que está em voga é o empreendedorismo, já que no neoliberalismo se preza o desempenho individual na capacidade de adquirir bens e serviços por meio da renda. Deste modo, as políticas sociais se configuram como paliativas e insuficientes, pelo fato de o Estado priorizar o econômico em detrimento do social.

Vianna (2008) faz, em seu texto sobre reforma do Estado e política social, uma análise de como a questão social é tratada na Índia e no Brasil, explanando que o pobre é incluído no mercado através da viabilização do microcrédito, colocando em pauta a responsabilidade individual. Esse pensamento reduz a questão social à

pobreza, sendo entendida como falta de habilidade para sair da linha da pobreza. Porém, como lembra o dito popular “Não se dá o peixe, se ensina a pescar”, mesmo que não haja peixes para serem pescados. A inclusão é entendida como a entrada no mercado, e a carteira de trabalho deixa de ser um importante documento para o/a cidadão/ã, e assim é o CPF “[...] que habilita o indivíduo a entrar de cabeça erguida numa instituição bancária (ainda que seja um banco dos pobres)” (VIANNA, 2008, p. 149).

Há também uma supervalorização do Programa Federal Bolsa Família⁵⁰ em detrimento de outras políticas públicas como foco para o enfrentamento à pobreza no Brasil. Mas, além de a renda desse programa ser baixa⁵¹, os/as beneficiários/as têm que cumprir condicionalidades que na verdade são direitos, como a frequência escolar e a verificação de peso das crianças nos postos de saúde, sem questionar a qualidade e eficiência dos serviços prestados.

O condicionamento da proteção social à frequência a escolas e a postos de saúde constitui um contrassenso em países do chamado Terceiro Mundo, onde os serviços sociais básicos são frequentemente escassos e de baixa qualidade. Isso, sem mencionar o fato de que cobrar contrapartida de vítimas históricas de dívidas sociais acumuladas por governos negligentes é atentar contra a cidadania (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 222).

Há, na mídia, o discurso que traz a ideia de que quem mais sofre com os impostos são as empresas, mas na verdade nos preços de produtos e serviços estão contemplados os impostos que são repassados aos/às consumidores/as. Os benefícios recebidos pelas famílias são utilizados para o consumo, sendo assim eles também financiam os programas e serviços sociais, ficando claro o caráter regressivo dos impostos no Brasil, pois tem relação inversamente proporcional à renda⁵².

⁵⁰ O Bolsa Família unificou os programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, regulamentado pela Lei 10.836 e pelo Decreto 5.209, ambos de 2004.

⁵¹ Segundo informações do site da presidência o valor médio pago pelo Bolsa Família é de R\$ 94,00. http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/02/governo-define-novo-valor-do-bolsa-familia.

⁵² Segundo Boschetti e Salvador (2006, p. 30) “Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque penaliza mais os contribuintes de menor poder aquisitivo”. Os tributos podem ser diretos ou indiretos, os diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, já os indiretos “[...] incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor” (id.). Dessa forma o tributo indireto é regressivo.

O ataque à assistência social não aconteceu “[...] sem a resistência de forças progressivas que denunciaram o fisiologismo, o voluntarismo e a refilantropização da assistência social” (MOTA et al, 2006, p.167). Os/as assistentes sociais participaram dessa resistência, que se efetivou principalmente nos espaços das conferências, fóruns e conselhos da assistência social.

Por estar na Constituição Federal brasileira, a assistência social é um direito conquistado e reclamável. “Como política pública assume uma função estratégica na ampliação, e não na substituição, da proteção social brasileira” (SILVEIRA, 2009, p. 339). Regulada em um sistema unificado, possibilita a articulação de serviços, a universalização de acesso e a hierarquização de serviços por níveis de complexidade. Ou seja, as reflexões e propostas de redefinição da política foram a base para a constituição do SUAS.

Após essa discussão, a reflexão se direciona para o momento atual, sob o enfoque do SUAS, trazendo ao debate os conceitos e bases organizativas enunciadas na PNAS/04 e na NOB/SUAS, que introduzem modificações na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na política de assistência social. Há também, fragmentos das entrevistas realizadas com as profissionais da SMAS de Ourinhos que trazem o ponto de vista das mesmas em relação ao tema.

2.4 A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) 2004 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, após 10 anos de aprovação da LOAS, é considerada um marco para a assistência social, pois nela foi deliberada a realização de uma agenda de discussões para o ano de 2004 que, sob a coordenação do MDS, pensasse e construísse o Sistema Único de Assistência Social.

Segundo Colin e Silveira (2007) a primeira ação para regular o SUAS foi o Decreto 5.085, aprovado em 19 de maio de 2004, que estabeleceu o caráter continuado das ações financiadas pelo FNAS, assegurando atendimento sistemático aos usuários. Nesse mesmo ano foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/04), requisito essencial para dar efetividade à assistência social como política pública.

A PNAS/04 fundamenta e define funções para a implantação do SUAS, que foi regulado pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). O sistema unificado é um modelo de gestão para todo território nacional, que articula ações dos três entes federativos para a assistência social.

O SUAS tem como objetivo regular e organizar os serviços socioassistenciais em todo território nacional. Há inovação na gestão, no financiamento e nos procedimentos técnicos e tecnológicos. Porém, deve haver cautela para não se fazer uma análise simplória desse sistema.

A implementação do SUAS pode revelar tendências que reforçam a simples análise da legislação regulamentadora, com adaptações apressadas às realidades locais/regionais, sem mudanças significativas, podendo expressar práticas *tecnicistas* e *burocráticas*, que desconsideram o significado sócio-histórico dessa política (SILVEIRA, 2007, p. 62, grifo do autor).

Na V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005, foi deliberada a agenda SUAS – Plano 10, na qual foram firmados compromissos e ações para a garantia da assistência social como política pública. No período de 1993 a 2004, sob influência dos princípios da contrarreforma do Estado, foram realizadas poucas ações que firmassem a assistência enquanto política de seguridade social.

Para essa mesma Conferência Nacional, o CNAS fez uma pesquisa com os municípios intitulada “Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS”, que tinha o objetivo de analisar a política de assistência social presente nos municípios brasileiros. Essa pesquisa demonstrou a fragilidade presente na gestão da assistência social, como o fato de haver um número grande de gestoras primeira-dama, cerca de 40% em 2005, e o mais grave é quando essas assumem a presidência do Conselho Municipal. O Estado não fica atrás dessa realidade, pois alguns também eram geridos por primeiras-damas.

Esse número diminuiu, mas ainda é alto se considerarmos as mudanças pelas quais a política de assistência social vem passando nos últimos anos. Segundo dados do Munic 2009⁵³, 24,3% das Secretarias Municipais de Assistência Social são geridas por primeira-dama.

⁵³ É uma pesquisa de informações básicas municipais realizada em 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que teve como objetivo coletar informações a partir de questionários respondidos pelas 5.565 prefeituras.

O gestor público tem que conhecer profundamente a política, exercendo a responsabilidade pela condução da mesma.

Essa atenção na sua qualidade e quantidade deve fluir dos compromissos e responsabilidades da gestão pública na execução direta e em parcerias desenvolvidas com as entidades sociais através de pactos formais e publicizados (SPOSATI, 2006, p. 99).

O debate sobre a implantação do SUAS deve ter como parâmetro a concretização da assistência social enquanto política de dever do Estado, a relação dessa política com as outras políticas de seguridade social e a ampliação da proteção social; é também importante a compreensão dos impactos da ofensiva neoliberal nas políticas sociais.

A aprovação da PNAS/04 e do SUAS no governo Lula foram grandes avanços da assistência social, assim como a implantação do SUAS em todo território nacional, e também a aprovação do Estatuto do Idoso e a redução da idade para acesso ao BPC de 67 para 65 anos, a implantação do Cadastro Único e a unificação dos programas sociais no Programa Bolsa Família.

As dificuldades que muitos municípios enfrentam no processo de implantação do SUAS revela os limites que historicamente foram impostos à assistência social, como a formação cultural conservadora, o desenvolvimento socioeconômico desigual, com grande concentração de renda e riqueza e a ausência ou a presença parcial do Estado na condução dessa política.

Por isso, a NOB/SUAS previu três diferentes níveis de gestão municipal: a gestão inicial, a básica e a plena⁵⁴. O processo de habilitação e desabilitação dos

⁵⁴ **Gestão inicial:** “Os municípios que não se habilitarem à gestão plena ou à básica receberão recursos da União, conforme série histórica, transformados em Piso Básico Transição e Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme estabelecido no item ‘Critério de transferência’ desta Norma, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 2005, p. 24).

Gestão básica: “Nível onde o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso tem que se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território” (BRASIL, 2005, p. 24).

Gestão plena: “Nível onde o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de entidade beneficente de assistência social – CEAS” (BRASIL, 2005, p. 26).

municípios depende da articulação da esfera Federal e Estadual e das CIBs, assim como depende também do processo de monitoramento e avaliação da política.

Antes do SUAS a habilitação dos municípios era garantida para os que tinham Conselho, Plano e Fundo de assistência social. Agora essa é a habilitação inicial, de modo que para a gestão básica e plena são necessárias outras garantias. As exigências para habilitação dos municípios não podem ser somente burocráticas, mas precisam se configurar em ações efetivas.

Nesse contexto a municipalização não é apenas para transferir responsabilidade da esfera federal para municipal.

É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local (CARVALHO, 2006, p. 127).

Deve-se considerar as diferenças entre os municípios, já que muitos tiveram dificuldades no processo de implantação do SUAS pela sua reduzida capacidade administrativa, ou mesmo pela falta de interesse dos/as gestores/as municipais em relação a essa política. Sobre essas dificuldades, veja-se o exemplo do município objeto deste trabalho, Ourinhos. De acordo com a gestora:

O SUAS trouxe uma visibilidade na implantação da política pública, uma legitimidade para a política de assistência social, que ainda nós não conseguimos transmitir, por exemplo, para prefeito e outros secretários, a questão da política mesmo de assistência social, eles ainda atribuem à assistência aquilo que não é da assistência, mas é muito claro pela Política Nacional, pela NOB e por todas as publicações que o ministério tem soltado desde 2005, nós temos uma riqueza de material muito grande (Gestora).

Com a LOAS a descentralização da assistência social foi acontecendo aos poucos, com a constituição de Secretarias próprias e a garantia de condições para execução da política por meio dos conselhos, conferências, elaboração de planos. Desde a LOAS a política caminha para sua reorganização em um sistema.

Em muitos municípios a gestão da política de assistência social era ou é compartilhada com outras Secretarias. No caso de Ourinhos essa política era alocada na saúde até 1989, nesse ano foi implantado um órgão gestor próprio, na época denominada Secretaria Municipal de Bem-Estar Social.

Elas [saúde e assistência social] eram integradas, então era Departamento de Saúde e Bem-Estar Social, quando iniciou, depois de um tempo, de uns anos desmembrou [...] foram muitos anos junto, saúde e assistência, então a gente fazia um trabalho todo junto (Assistente social 04).

A implantação do SUAS garante a sequência ao processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, no sentido mais amplo de uma descentralização política com ênfase na participação popular. Porém, isso não acontece sem empecilhos.

A descentralização na perspectiva do mercado, com redução do Estado para viabilizar o desenvolvimento, é concebida, também, como um mecanismo que compõe o processo de ajuste estrutural sob a égide do neoliberalismo, orientada por organismos internacionais. Assim, é preciso reconhecer e direcionar o conteúdo ideopolítico da descentralização e da sua função estratégica no âmbito do Estado (SILVEIRA, 2009, p. 345).

Para o SUAS avançar são necessárias algumas garantias, como de financiamento nas três esferas de governo, a utilização de mecanismos democráticos de gestão e o aprimoramento e a qualificação permanente dos/as trabalhadores/as. “A implementação do SUAS exige um efetivo pacto federativo, que resulte em unidade e organicidade das ações públicas, consideradas as diversidades regionais e os portes dos municípios” (BRASIL, 2008, p. 43).

Com a aprovação da Lei 12.435 em 06 de julho de 2011, que altera a LOAS, o SUAS é garantido enquanto sistema descentralizado e participativo. Segue fragmento da lei que demonstra tal fato.

Art. 6º: A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 2011b, p. 03).

Entre as inovações na política de assistência social estão a incorporação das ações de educação infantil, as antigas creches, pela política de educação, e do atendimento às pessoas com deficiência pela política de saúde; a habilitação dos municípios em gestão inicial, básica ou plena, a integração do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Programa Bolsa Família, a realização de conferências para discussão da política e o investimento em serviços e ações de inclusão produtiva.

A gestora da SMAS explica que a superação da concepção de não política que acompanhou a assistência social por anos, de um campo que “faz tudo” é um dos grandes desafios da política.

Nosso desejo é que o SUAS seja de exclusividade ao atendimento às famílias e indivíduos, nós ainda trabalhamos muito com criança e adolescente no socioeducativo, isso aí nós temos claro que a educação, através de uma educação integral que deveria absorver esse público, então a gente tem muito ainda tempo e energia para estar dedicando a esse trabalho (Gestora).

Com a NOB/SUAS ficou instituído que o repasse de recurso financeiro é automático, e não mais vinculado a convênios, considerando indicadores sociais e “[...] ampliando a autonomia dos municípios para alocação dos recursos federais repassados via fundo” (SALVADOR, 2010, p. 322). A vinculação dos municípios à regulação do SUAS é condição para receber o repasse de recursos do FNAS. Essa não é a única forma de financiamento, a outra forma é a transferência direta aos beneficiários de programas sociais.

Para a efetivação do sistema é imprescindível a ampliação dos recursos nas três esferas de governo e a execução contínua dos serviços. Apesar da garantia do SUAS em lei, ainda fica o desafio de garantir o repasse de recursos para Estados e municípios.

A prestação de contas dos recursos da assistência social foi desburocratizada, e é feita através do Relatório de Gestão, que está inserido na Rede SUAS⁵⁵, assim como da utilização de outras tecnologias de informação. Segundo Tapajós (2006) há anos a saúde e a previdência social usam a tecnologia

⁵⁵ A Rede SUAS é o Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social que surgiu para suprir necessidades de comunicação no âmbito do Suas e de acesso a dados sobre a implementação da PNAS/04. A Rede organiza a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados. Com isso, dá suporte a operação, financiamento e controle social do SUAS e garante transparência à gestão da informação. (BRASIL, on line).

para a implementação dessas políticas, inclusive para a conectividade com os entes federados.

O uso de tecnologias de informação e comunicação é necessário. “Por isso que a associação da área da política pública com tecnologia e gestão de informação é uma condição essencial, e não acessória, do Sistema Único” (TAPAJÓS, 2006, p. 198).

Para a implantação do SUAS é preciso que os municípios e Estados se adéquem às normas jurídicas, e que reordenem a rede socioassistencial. As entidades não governamentais que prestam atendimento na área da assistência social, se financiadas com recurso público, devem seguir os parâmetros postos pelo SUAS. “A implantação do Sistema Único de Assistência Social exige um redimensionamento dos serviços socioassistenciais, que assumem papel relevante no conjunto de provisões a serem garantidas” (BRASIL, 2008, p. 49).

A PNAS/04 estabeleceu duas modalidades de proteção social: a básica e a especial, que são desenvolvidas “[...] conforme a natureza e a complexidade envolvidas, partindo do pressuposto de que as necessidades sociais são diversas e complexas, exigindo respostas públicas diferenciadas” (BRASIL, 2008, p. 47).

A proteção social básica, segundo a PNAS/04,

[...] tem como objetivo prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 19).

A proteção social especial tem duas modalidades, a de média complexidade e a de alta complexidade, e é definida pela PNAS/04 como:

Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (BRASIL, 2004, p. 22).

A proteção social especial de média complexidade é destinada às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujo vínculo familiar e comunitário não foi

rompido. A alta complexidade garante proteção integral para famílias e indivíduos que tiveram rompimento do vínculo ou se encontram sem referência familiar e/ou comunitária.

A proteção social básica realiza-se por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios⁵⁶, e a proteção social especial por meio de serviços, programas e projetos.

O SUAS possibilita a normatização, a organização e a padronização dos serviços, sem deixar de considerar as particularidades regionais e locais. Com a criação de parâmetros técnicos tem-se a possibilidade de superar a cultura assistencialista e o primeiro-damismo.

A implantação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a grande inovação da política, já que em muitos municípios brasileiros não havia estrutura pública para a efetivação da assistência social. O CRAS é definido pela PNAS/04 como:

Uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social. O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Neste sentido, é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias (BRASIL, 2004, p. 19).

⁵⁶ De acordo com a LOAS (BRASIL, 2011b) benefícios, serviços, programas e projetos são:

Benefícios: Art. 20. “O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (p. 10)

Art. 22. “Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (p. 12).

Serviços: Art. 23. “Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei” (p. 12).

Programas: Art. 24. “Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (p. 12).

Projetos: Art. 25. “Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social” (p. 13).

A diretriz do atendimento no CRAS é a identificação das situações de vulnerabilidade e risco e a articulação da rede de serviços, são realizados atendimentos, orientações, encaminhamentos em atenção às necessidades de cada família.

Já o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é definido pela LOAS (BRASIL, 2011b, p. 5) como:

Art. 6º § 2º: O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

Os CREAS serão instalados nos municípios de acordo com o porte, nível de gestão e a demanda, porém, nem todos os municípios têm condições de manter esse órgão, nesse caso faz-se necessária a realização de consórcios intermunicipais.

Esses Centros executam os serviços de proteção social especial de média complexidade e operam a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas setoriais e órgãos do sistema de garantia de direitos.

A área de abrangência do CREAS precisa ser expandida para territórios intermunicipais. Esse fato exige a mediação dos governos estaduais, a construção de pactos/protocolos intermunicipais e a realização de consórcios intermunicipais. Esse processo está exigindo novos modelos de relação entre Estado e municípios, o que se encontra em construção nas mais diversas velocidades (SPOSATI, 2006, p. 100).

Segundo Silveira (2009) a implantação do CREAS tem demonstrado dificuldades em relação à estruturação dos serviços, principalmente em relação a municipalização das medidas socioeducativas, que deve ser realizada conforme o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)⁵⁷. O atendimento socioassistencial na situação de violação de direitos demanda a articulação com órgão de defesa de direitos, como Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, entre outros.

⁵⁷ O SINASE foi aprovado em junho de 2006 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. É a normatização da implementação do atendimento das medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Um dos avanços com o sistema unificado é a autonomia municipal na provisão de serviços. Essa autonomia depende da utilização de instrumentos de gestão, organização da rede socioassistencial e leitura crítica da realidade, além de monitoramento e avaliação da política.

A concepção de política pública não contributiva disseminou a ideia, para muitos, de que a assistência social é uma política para pessoas que precisam de ajuda, ou seja, atenção gratuita e não pública de direito. A expressão “a quem dela necessitar” não deve ser entendida como reducionista, mas sim como de direito a quem necessita. Boschetti (2003, p. 83) explica que:

O princípio da universalização garantido legalmente, ao contrário, indica que a assistência social deve ser entendida e implementada tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais. Isto não significa que os direitos assistenciais devam ser garantidos a todos os cidadãos, pobres e ricos indiscriminadamente, mas é preciso agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo de bens, serviços e direitos que são patrimônios de todos, viabilizando-se mediante a vinculação orgânica da assistência social com as demais políticas econômicas e sociais.

Apesar disso, a CF nomina o público alvo da política, e assim fortalece a segmentação do atendimento e a concepção de que a assistência social é para os/as desamparados/as. Mustafa (2011) explica que o fato de a política não ser para todos, isto é, não ser universal, torna necessário explicitar para quem é destinada e em quais circunstâncias. Somente com o PNAS/04 é dada nova forma de entendimento do público usuário da política de assistência social, associada à incidência de risco e vulnerabilidade social⁵⁸.

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 18 - 19).

⁵⁸ Segundo Mustafa (2011, p. 7, grifo do autor) “[...] na PNAS há uma tentativa de definir a quem esta política se destina. E, neste sentido aparecem conceitos como ‘vulnerabilidade’, ‘risco’, ‘exclusão’. Como se trata de uma política não universalizada precisa-se dizer a quem e em qual (is) circunstância (s) é possível ser atendido por esta política. Ao fazer isso, as diferentes forças presentes na elaboração da PNAS, acabam por transpor a esta política suas concepções no que se refere à situações que devem ser ‘cobertas’ pela mesma”.

Essa definição dada pela PNAS/04 traz vários conceitos que devem ser apropriados pelos/as trabalhadores/as da área social. Behring (2008b) mostra que mesmo com os avanços, os conceitos que estão presentes na PNAS/04, como exclusão, situações de vulnerabilidade e risco, matricialidade sociofamiliar e vigilância social podem remeter a uma perspectiva de gestão da pobreza e não de erradicação dela.

Atualmente, os impactos do desemprego, das condições de trabalho e o acirramento do pauperismo podem levar à predominância da política de assistência social, o que muitos/as autores/as identificam como assistencialização da seguridade social. Visto que “[...] isso ocorre no mesmo passo da contenção das demais políticas, imprimindo uma direção específica à alocação do fundo público para as políticas sociais, ao lado da refilantropização e do crescimento do chamado terceiro setor” (BEHRING, 2008b, p. 155).

Mesmo com os avanços propiciados pela lei não se pode conferir à assistência social o papel principal no enfrentamento à desigualdade social. “A assistência social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social” (MOTA et al, 2006, p. 170).

A Conferência de Assistência Social de 2011⁵⁹ teve como tema: “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores”, e um dos seus subtemas⁶⁰ de discussão foi “A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza”, trazendo à discussão o fato de que a política de assistência social poderia erradicar a pobreza no Brasil.

Apesar da propaganda governamental de combate à pobreza extrema, o acesso ao BPC, que é um dos benefícios da assistência social, é cada vez mais focalizado. Com as alterações da LOAS, através da aprovação da Lei 12.435/11, o critério de pessoas que fazem parte da composição familiar para fins de análise de renda⁶¹ considera irmãos/ãs e filhos/as solteiros/as, mesmo que maiores de 21 anos

⁵⁹ A Conferência Nacional aconteceu em Brasília de 07 a 10 de dezembro. Teve como objetivo: avaliar e propor diretrizes para o aprimoramento da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na perspectiva da valorização dos trabalhadores e da qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios.

⁶⁰ Os outros subtemas foram: Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS; Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais; e Fortalecimento da participação e do controle social.

⁶¹ A renda per capita familiar deve ser inferior a ¼ do salário mínimo.

como integrantes da família⁶², além de considerar os pais, mesmo que a pessoa tenha mais de 21 anos, dificultando ainda mais o acesso a esse benefício. Ou seja, com o SUAS o campo de atuação da assistência social foi ampliado, porém o conceito de família e o recorte de renda para acesso ao BPC ainda limita em muito o acesso dos/as cidadãos/ãs a essa política.

Com o agravamento da pobreza, os programas socioassistenciais não causam impactos significativos nas expressões da questão social, porém eles são parte importante desse processo.

A pobreza expressa-se não apenas pela exclusão do mercado de trabalho, mas também pela ausência do acesso a serviços sociais públicos necessários ao processo de reprodução social. Embora esses serviços em si mesmo não sejam capazes de incidir sobre os determinantes da pobreza, sua ausência deteriora ainda mais as condições de vida dos setores sociais pobres e discriminados da sociedade brasileira (RAICHELIS, 2000, p. 161).

Nessa perspectiva entende-se que as políticas sociais não são apenas mecanismos de controle dos/as trabalhadores/as, mas são importantes conquistas, apesar dessa característica contraditória. As dificuldades na realização das políticas sociais públicas são muitas, entre elas estão a baixa capacidade administrativa da maioria dos municípios, a presença da relação de mando e favor, a pouca organização das entidades e, ainda, a precária participação nas instâncias de controle social.

Essas dificuldades afetam a implantação do SUAS nos municípios, em especial os de pequeno porte. Silveira (2009) aponta que em muitos municípios há a tendência de cumprir o mínimo para manter o financiamento, o que não garante a qualidade na prestação dos serviços.

É importante analisar o que de fato é dificuldade administrativa e o que é resultante das contradições presentes nessa política. Entre os entraves, Silveira (2009) destaca a sobrecarga fiscal, insuficiente atuação da esfera estadual, existência do primeiro-damismo, precarização dos contratos e das condições de trabalho, conceitos morais que induzem a manipulação estigmatizante, dificuldade na efetivação dos instrumentos de gestão, entre outros.

⁶² “Art 20 § 1º Para os efeitos do disposto no *caput*, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto” (BRASIL, 2011b, p. 11).

Outro entrave para a realização da assistência social diz respeito às entidades socioassistenciais, que no Brasil são muitas. A partir do SUAS a relação entre a política e as entidades deve acontecer a partir do reconhecimento da parceria entre ambas. As entidades devem estar previamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social e suas ações devem ser identificadas nos níveis de complexidade definidos pela PNAS.

Segundo a LOAS (BRASIL, 2011b, p. 2):

Art. 3º: Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestarem, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

O reconhecimento como entidade beneficente pelo Conselho de Assistência Social é de interesse de muitas instituições de educação e saúde pela isenção de taxas, impostos e da cota patronal do INSS. Não compete a assistência social regular e fiscalizar esses serviços. Somente em 2009, através da Lei 12.101, foi regulamentada a concessão de certificados de entidades beneficentes de assistência social. Ficando a cargo de cada Ministério (assistência social, saúde e educação) a responsabilidade de certificar as entidades conforme o serviço prestado.

Em relação à concessão de benefícios é importante a definição de recursos e critérios, já que muitas vezes essas ações incorporam o antigo plantão social, por ser, no geral, o primeiro atendimento. “Tal serviço deve ser entendido como retaguarda e complementar às demais ações de proteção social básica e especial” (COLIN; SILVEIRA, 2007, p. 169).

Uma Resolução importante para o desenvolvimento do trabalho da assistência social foi a nº 39 de 2010 do CNAS, que regulamenta o reordenamento dos benefícios eventuais no âmbito da política de assistência social em relação à política de saúde.

Art. 1º: Afirmar que não são provisões da política de assistência social os itens referentes a órteses e próteses, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, dentre outros; cadeiras de roda, muletas, óculos e outros itens inerentes à área de saúde, integrantes do conjunto de recursos de tecnologia assistiva ou ajudas técnicas, bem como medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município, transporte de doentes, leites e dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis para pessoas que têm necessidades de uso (BRASIL, 2010b, p. 1).

A gestora da SMAS de Ourinhos comenta a aprovação dessa Resolução e o fato de a política de assistência social ainda ser responsável por benefícios que são específicos da saúde.

Outra coisa importantíssima que veio através de uma resolução do Conselho Nacional da Assistência, acho que número 39 de 16 de dezembro de 2010, essa resolução regulamenta os benefícios eventuais, então por que é importante isso? Porque tudo, todos os benefícios que não sabe de onde que é, é tudo da assistência, então a assistência fica responsável por óculos, fica responsável por prótese, órtese, por leites especiais, que são prescritos pelos médicos, passagem, uma série de benefícios que é fundamentalmente da saúde, e nós sempre discutimos com a saúde (Gestora).

Os cursos de capacitação para os/as usuários/as também apareceram na maioria das falas das profissionais dos CRAS. Tais ações se caracterizam como qualificação profissional e geração de trabalho e renda. Porém, não deve ser o foco da assistência social essa qualificação profissional, e sim o trabalho de encaminhamentos e parcerias.

Considerando que não tem uma Secretaria do Trabalho, eu acho que essa é justamente a tendência da assistência social, ela vai achando que ela tem que fazer tudo, então ela monta o curso profissionalizante, sem adequação, sem capacitação, monta pra dizer que está fazendo, mas isso realmente não vai incluir, não é mesmo? (Assistente social 01).

As atividades das equipes de referência dos CRAS e CREAS formam a dimensão técnico-operativa da atuação. O atendimento socioassistencial deve se basear em “[...] análises totalizantes que reconheçam os determinantes sociais, políticos, econômicos e culturais. Exige a construção de respostas técnico-políticas capazes de redesenhar os itinerários de acesso e de projetos de vida” (SILVEIRA, 2007, p. 97).

A organização dos serviços socioassistenciais tem que ter como referência a territorialização, e como princípio, a centralidade na família. Os serviços socioassistenciais são a porta de acesso às seguranças afiançadas. A territorialização se constitui como um dos eixos estruturantes do SUAS, o que “[...] significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social” (BRASIL, 2005, p. 17).

Territorialidade implica leitura crítica dos territórios vividos, contemplados elementos como: indicadores sociais cruzados, diagnósticos e estudos, mapeamento da cobertura da rede socioassistencial, definição de ordenamentos necessários que resultam em ação direta nas áreas de abrangência. Está relacionada ao reordenamento da rede socioassistencial, de iniciativa do poder público e da sociedade civil organizada (SILVEIRA, 2007, p. 67).

Sobre o eixo estruturante matricialidade sociofamiliar, Silveira (2007, p. 71) explica que pode ter alguns riscos, como “[...] ocultamento das contradições da sociedade de classe, sem o devido reconhecimento dos determinantes sócio-históricos e das expressões de desigualdade nas demandas para a assistência social”. Porém, esse eixo pode ser uma estratégia para a não segmentação na prestação dos serviços dessa política, como já citado neste estudo, visto que historicamente o público alvo sempre foi determinado por segmentos, como criança e adolescente, pessoa com deficiência, pessoa idosa e a proteção à maternidade.

Encontrar um estatuto efetivo de política pública de proteção social é um dos desafios que se colocam para a assistência social. Assim como superar o preconceito por ser uma política não contributiva.

No esforço de deciframento dos direitos socioassistenciais, diante do desafio de universalização da seguridade social, torna-se oportuno o registro à determinação econômica das políticas sociais como argumento valioso para combater o preconceito que desclassifica o gasto social no direito não-contributivo como favor, como improdutivo e, assim, indesejável (PAIVA, 2006, p. 10).

A partir do SUAS, abre-se espaço para a implementação de inovadoras metodologias de trabalho, na perspectiva de ampliação da participação da população. A formulação das ações deve subsidiar o trabalho socioassistencial das equipes de trabalho, que com o SUAS, estão nos CRAS e CREAS.

O público atendido, que tem em comum a pobreza e a precária inclusão social, é heterogêneo, com necessidades de proteção distintas que demandam diferentes ações. “Atendimento conforme a gradação da necessidade por níveis de proteção diferenciados, básico e especial (de alta e média complexidade), desagregando a perpétua pasteurização do atendimento ‘aos necessitados’” (LOPES, 2006, p. 83, grifo do autor).

Os/as trabalhadores/as da assistência social foram alvos de preocupação da gestão do SUAS, assim em 2006 foi aprovada a Norma Operacional Básica de

Recursos Humanos (NOB/RH). A Normativa define quais e o número de profissionais para a assistência social e as condições de trabalho adequadas e necessárias para a oferta de serviços e para a atuação dos/as profissionais com qualidade.

A NOB/RH tem a perspectiva de superação da realidade a que está sujeita a política de assistência social há anos.

Os princípios e diretrizes contidos na presente NOB/RH-SUAS têm por finalidade primordial estabelecer parâmetros gerais para a gestão do trabalho a ser implementado na área da Assistência Social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, inclusive quando se tratar de consórcios públicos e entidades e organizações da assistência social (BRASIL, 2006, p. 17).

Essa Norma traz a lógica da valorização dos recursos humanos e enfatiza a necessidade de concurso público para os/as trabalhadores/as da assistência social, que historicamente têm vínculos com o voluntariado e com projetos e programas isolados e descontínuos.

A proteção social garantida pelo SUAS tem níveis de complexidade que exigem dos/as trabalhadores/as da área conhecimentos específicos. Os/as profissionais precisam utilizar técnicas e instrumentos que atendam às necessidades do trabalho e da equipe. O trabalho desenvolvido tem intencionalidade e expressa o compromisso ético-político de cada um.

O trabalho no SUAS deve privilegiar a escuta do público alvo dessa política, buscando compreender as experiências, com o objetivo de “[...] propiciar a construção de uma consciência crítica, possibilitando ao indivíduo ou grupo a reflexão, a socialização no cotidiano e a intervenção política nas relações locais e em outras instâncias” (COLIN; SILVEIRA, 2007, p. 160).

Em relação ao/a profissional de Serviço Social, Silveira (2007) explica que há uma falsa ideia de indissociabilidade entre assistência social e Serviço Social, que pode levar a uma concentração de poder e não a um protagonismo por parte dos/as profissionais. Segundo ela há uma similaridade na trajetória da política e da profissão.

Assistência social transita da ação pontual, pragmática e clientelista para o 'estatuto' de política pública inscrita no tripé da seguridade social; os assistentes sociais transitam de uma prática imediatista, de base filantrópica, para profissão com perfil de gestores de políticas, especialmente de recorte assistencial (SILVEIRA, 2007, p. 90, grifo do autor).

Tanto na gestão quanto na execução dessa política há presença significativa de assistentes sociais. Segundo Munic (BRASIL, 2009) o número desses/as profissionais na assistência social é de 19.006, já na gestão da política são 971 municípios com gestor/a com formação em Serviço Social.

2.4.1 A concepção do SUAS: o olhar dos sujeitos da pesquisa

O processo de implantação do SUAS em Ourinhos na perspectiva do/a assistente social se constitui no objeto deste estudo, assim torna-se necessário conhecer como as entrevistadas compreendem esse Sistema. A PNAS/04 define o SUAS como descentralizado e participativo.

Constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional da rede de serviços socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados e Municípios (BRASIL, 2004, p. 23).

Algumas das participantes da pesquisa responderam explicando o que é o Sistema, enquanto outras tentaram explicar para quem ele é direcionado, ou mesmo somente responderam que é importante para a política pública ter um Sistema Único, e outras demonstraram que a partir desse Sistema a assistência social muda e tem a possibilidade de se firmar enquanto política pública de Estado e não de governo, deixando de ficar à mercê da vontade política do momento.

O SUAS é a *possibilidade de legitimar a assistência social enquanto política pública*, é uma oportunidade que nós temos de fazer com que as pessoas sejam aceitas, as pessoas sejam vistas por meio dessa política por conta da invisibilidade social que existe. Então o SUAS é essa possibilidade, se vai ser bem aproveitado e aplicado cabe a cada trabalhador social fazer essa legitimação (Assistente social 02, grifo nosso).

Era uma coisa que realmente precisava estar colocando como sistema de direitos, para acabar com o clientelismo de prefeituras e muitos órgãos se utilizavam disso. Agora realmente eu acho que isso veio pra colocar com direito essa clientela que sempre precisou e que alguns governantes aceitavam fazer alguns projetos e outros não, às vezes, a gente que está há muito tempo na prefeitura, a gente tinha projetos que estavam encaminhando super bem e de repente mudava a política de entendimento daquele governante, então eu acho que agora é uma coisa que veio só pra crescer (Assistente social 03).

Um processo de crescimento dos direitos, dos direitos das pessoas e daí foi sucessivo, Constituição, LOAS, NOB, Sistema Único de Assistência Social, e a gente chegou nos CRAS, na descentralização da assistência social (Assistente social 05, grifo nosso).

É a descentralização da assistência social, aonde vai se trabalhar o PAIF que é o Programa de Atendimento Integral à Família, que referencia o Bolsa Família e o BPC e o público em situação de risco e vulnerabilidade referenciado pela assistência, tanto da proteção social especial quanto da proteção social básica, que é o que a gente trabalha dentro do CRAS (Assistente social 06).

O Sistema Único de Assistência Social veio para contribuir na questão da política pública, *na questão de firmar a assistência como política pública*, não como assistencialismo. Nós estamos no caminho certo, porque essas descentralizações do CRAS, além de favorecer o acesso das famílias porque é mais próximo da residência, o SUAS vem contribuir para a implantação dos projetos e programas sociais no território dos CRAS. E o Sistema Único de Assistência Social ele veio para realmente assim, para aderir um novo enfoque de trabalho social, para valorizar mesmo o trabalho em equipe (Assistente social 10, grifo nosso).

É necessário, é facilitador da comunidade, é um grande avanço para a assistência social (Assistente social 12).

Vale notar que todas as profissionais, em que pesem as diferenças de opinião, vêm o sistema como uma mudança positiva, principalmente em relação à descentralização. Porém, colocam que a assistência social tem a possibilidade de se legitimar a partir do SUAS, assim como que há “crescimento dos direitos”, levando a entender que somente com o SUAS a assistência social se torno política pública, o que não é fato, como já está sendo discutido neste estudo.

Algumas profissionais definiram o SUAS comparando com o Sistema Único de Saúde (SUS).

É um sistema que veio meio que em paralelo ao da saúde, meio que reinventando o da saúde, só que veio para definir a política pública da assistência, eu entendo assim, é um sistema que vai delinear a política da assistência social (Assistente social 01).

Então em toda a minha caminhada houve uma evolução, a gente fala que o SUAS é a mesma coisa que o SUS, o SUS é o unificado da saúde, o SUAS é o unificado da assistência, ele vai ter isso a vida inteira. É um sistema único de serviço, ele é para ser unificado no Brasil todo, não importa a região que nós estamos, nós temos que realizar o mesmo tipo de serviço, e que todas as pessoas que estão em situação de vulnerabilidade ou risco social possam usufruir desse serviço (Assistente social 07).

Eu costumo comparar muito o SUAS com o SUS, eu comparo bastante, até mesmo para entender o processo, de uma certa forma o SUAS vem de uma maneira muito mais inovadora do que o da saúde. Eu posso até dizer que sou uma profissional que milito na implantação e na implementação do Sistema SUAS, porque eu acho que ele veio garantir um espaço legitimado da política de assistência, nos colocar no mesmo patamar das outras políticas, como saúde, educação. O fato de ele estar nos territórios, então a questão de facilitar o acesso do usuário que realmente mora na periferia e que é realmente assim, dependente do nosso serviço, ele veio facilitar o acesso do usuário e para nós equipe técnica identificar esse usuário do nosso serviço (Assistente social 11).

A experiência da política de saúde na constituição em um sistema de fato foi uma dos parâmetros para se pensar no SUAS. Nas palavras de Sposati (2006, p. 102) “O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS”.

A próxima profissional coloca que o Sistema organiza a política de assistência social e tem a função de unificar a assistência social no Brasil.

Eu acho que é a assistência antes e depois. Eu acho que o Sistema Único vem organizar a assistência, no meu entender é isso, eu acho que era muito aberto nosso trabalho, todo mundo encaminhava tudo para a assistência, então eu acho que foi através do Sistema Único que começa a organizar realmente a assistência social, eu penso assim, e que direciona muito mais o nosso trabalho (Assistente social 04).

Para a implantação e implementação do SUAS é necessário ter conhecimento sobre o Sistema. Evidencia-se pela fala das entrevistadas que não há clareza de sua concepção teórica, mas isso não quer dizer que não há o entendimento do que seja SUAS e de sua importância para a execução da política.

Quando a gente implanta, quer consolidar, tem que ter clareza o que preconiza a Política Nacional sobre o SUAS, então nós temos os eixos estruturantes do SUAS, nós temos a assunção da proteção do SUAS, e nós estamos nesse período de estar questionando, nós estamos realmente consolidando? Fazendo um trabalho diferencial, que sempre a vida inteira nós fizemos? Então quando a NOB coloca que as funções do SUAS é a proteção social, os direitos sociais e a vigilância social, nós temos que ter clareza de como nós estamos consolidando isso (Gestora).

Para implantar e implementar uma política pública é necessário ter conhecimento, para que a política seja operacionalizada de forma eficaz. Dessa forma, passa-se a verificar, a importância das capacitações, das reflexões das equipes de trabalho e do acesso aos materiais sobre o SUAS. Mas será que há o entendimento de como está se consolidando esse Sistema?

A seguir é empreendida a discussão sobre a assistência social em Ourinhos/SP, a partir da concepção das entrevistadas e da análise de documentos oficiais, como: Leis, Planos e Relatórios de Assistência Social.

2.5 A assistência social em Ourinhos: os impactos após o SUAS

De acordo com a PNAS/04, Ourinhos, com 103.035 habitantes, é um município de grande porte⁶³. A SMAS está habilitada em gestão plena⁶⁴ da assistência social, que é a gestão onde se tem a total responsabilidade das ações⁶⁵.

A Secretaria Municipal foi criada pela Lei Municipal 2.949, de 13 de janeiro de 1989, é um órgão vinculado à prefeitura municipal, e é responsável pela coordenação e execução da política de assistência social.

O Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social foram criados pela Lei 3.931, de 15 de maio de 1996. Portanto, o município atende ao disposto na LOAS, com relação a ter em pleno funcionamento o Conselho e Fundo Municipais de Assistência Social, assim como ter o Plano Municipal de Assistência Social. Em 10 de dezembro de 1996 foi aprovada a Lei 3.979, que alterou a primeira lei em relação à composição do Conselho. O conselho é paritário e composto por 18 membros representantes do poder público e da sociedade civil.

Com a Lei complementar 476/06, o órgão gestor passou a contar com os seguintes cargos: Secretário/a; Coordenador/a de planejamento e gestão social;

⁶³ Vide nota de rodapé 17.

⁶⁴ Sobre os níveis de gestão municipal vide nota de rodapé 54.

⁶⁵ Segundo a NOB/SUAS gestão plena é definida da seguinte forma “O gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos ocorridas em seu município. Por isso deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencializem a função protetiva das famílias e a auto organização e conquista de autonomia de seus usuários” (BRASIL, 2005, p. 28).

Diretor/a de projetos; Diretor/a de formação profissional e geração de renda; Diretor/a de proteção social e organização comunitária; Gerente do CREAS; Gerente do CRAS; entre outros. Essa estrutura é compatível com a NOB/RH, já que prevê os cargos de gerentes do CREAS e do CRAS.

Hoje estão instalados 04 CRAS no município, o primeiro CRAS foi implantado em 2005, o segundo e o terceiro em 2006 e o quarto em 2008. “Cada CRAS possui como referência em sua área de abrangência 5.000 famílias. Juntos, atualmente, abarcam aproximadamente 64 bairros” (OLIVEIRA, 2009, p. 63). Essa estrutura está de acordo com a NOB/SUAS, que prevê que os municípios de grande porte em gestão plena devem ter o mínimo de 04 CRAS com até 5.000 famílias referenciadas.

Segundo o Relatório de Gestão Anual⁶⁶ da SMAS de Ourinhos (2010) os CRAS preveem a oferta de serviços socioassistenciais à população, para isso contam com Núcleos de Apoio (salões de múltiplo uso) para a oferta de serviços de convivência a crianças e adolescentes. Esses serviços garantem o acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada.

As equipes de referência do CRAS em Ourinhos são compostas da seguinte forma: 01 gerente (assistente social), 02 assistentes sociais, 01 psicólogo/a, 01 pedagogo/a, 01 auxiliar administrativo e educadores/a sociais.

Identificando as áreas nas quais seriam instalados os CRAS e o CREAS, o município executa ações de proteção social básica e especial, organizando a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

Logo que nós implantamos os CRAS nós recebemos o guia de orientação técnica para o funcionamento dos CRAS, em 2010, 2009 teve uma outra orientação técnica já mais organizada do MDS sobre a implantação e funcionamento dos CRAS, então tudo especificado, com todos os objetivos, desde o funcionamento, desde a acolhida até outros procedimentos, desdobramentos da acolhida, então é muito interessante (Gestora).

A SMAS de Ourinhos desenvolve trabalhos através do acolhimento nos CRAS e CREAS e também mantém o acolhimento na própria Secretaria. Antes da

⁶⁶ O Relatório Anual de Gestão é um dos instrumentos de gestão que se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da política e do SUAS, nas três esferas de governo. Os outros instrumentos são: o Plano de Assistência Social, o Orçamento da Assistência Social e a Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação (BRASIL, 2005).

PNAS/04 e do SUAS o trabalho era feito através do plantão social, que tinha características de atendimento emergencial e havia pouco acompanhamento.

Teve bastante mudança, porque eu estou de antes [do SUAS] e depois com os CRAS teve muita mudança, não tem comparação, porque antes era uma cessão de benefícios, não tinha muito critério (Assistente social 01).

Antes [do SUAS] era uma coisa mais “batida”, acabava não conseguindo aprimorar o conhecimento, ficava muito restrita a um tipo de função só, ficava muito focado em atendimento individual (Assistente social 06).

Atualmente no acolhimento são feitos atendimentos que não diferem do atendimento que antes era denominado plantão social e conforme já discutido na seção 2.4, esses nem sempre são específicos da política de assistência social, conforme tabela 7:

Tabela 7 – Concessão de benefícios eventuais

Benefício	CRAS I	CRAS II	CRAS III	CRAS IV	SMAS	Total
Auxílio Funeral	05	06	09	05	24	49
Cesta Básica	303	386	336	300	238	1563
Foto 3x4	27	15	30	22	31	125
Fraldas Descartáveis	39	17	38	32	129	255
Leite em pó	216	89	146	103	67	621
Suplemento Alimentar	30	32	41	28	39	170
Armação	24	22	31	15	20	112
Lentes	27	26	31	15	20	119
Passagem Intermunicipal	78	54	78	23	135	368
Passagem Interestadual	00	00	00	04	02	06
Passes	78	71	84	06	60	299

Fonte: Ourinhos (2010, p. 7).

Em sua trajetória o Serviço Social atendeu o plantão social, no qual eram concedidos os benefícios e eram feitos os atendimentos e encaminhamentos. Com o SUAS esse atendimento passou a ser o acolhimento, porém, o que difere o plantão social do acolhimento nos CRAS é o direcionamento dado aos atendimentos.

A provisão de bens, recursos ou benefícios é parte integrante e inerente ao trabalho social realizado no âmbito do SUAS, constituindo a base material a partir da qual se desenvolvem as ações socioeducativa com indivíduos, grupos, famílias, coletividades. Não se trata, assim, de destituir os benefícios materiais de uma determinada direção social, mas de estabelecer conexões entre essas esferas do trabalho social – provisão de recursos de defesa de direitos – reconhecendo que ambas podem ser inclusivas e emancipatórias na medida em que expressam direção ético-política e forem compreendidas pelas possibilidades que oferecem (YAZBEK et al, 2010, p. 169).

A pesquisa mostra que ainda há uma compreensão pelos/as usuários/as da política de assistência social somente como concessão de benefícios, mas as assistentes sociais explicam que o acolhimento é de suma importância no trabalho realizado no CRAS, pois é a partir desse atendimento que os/as técnicos/as conseguem inserir e acompanhar os/as usuários/as da assistência social.

Eu acho que eles [usuários] percebem um certo movimento um pouco diferente, mas a lógica ainda é a mesma, eu vou lá quando eu preciso e eles vão ter que resolver minha situação (Assistente social 01).

A gente tem ainda muitos vínculos do que se atendia, quando eu comecei a atender, ou melhor, acompanhar os atendimentos, que eu era voluntária, em 2002, e era uma coisa muito focada, era muito benefício, não tinha trabalho em grupo, não se trabalhava os serviços socioassistenciais que existe dentro do SUAS, que tem na tipificação dos serviços socioassistenciais [...] Antes, quando a gente trabalhava, para mim era até uma ideia vaga, a gente tinha uma teoria, uma questão de acesso aos direitos, isso já vinha da faculdade, quando a gente começa a estudar, e quando você vai para a prática, para o campo, é muito batidão, eu ficava muito direto no plantão social, hoje já não se usa mais esse termo, se usa acolhimento, então anteriormente você ficava naquele batidão era um PF [prato feito], era um plantão de atendimento, não tinha horário você ficava lá, fazia um monte de visita para cesta básica. É lógico, não era essa a política que deveria ser feita, nem mesmo naquela época, ficava muito distorcida a ideia de assistência social, que você acabava virando meio que um fiscal (Assistente social 06).

Tem concessão de benefício, ainda tem. Infelizmente, às vezes a pessoa vem atrás de algum benefício, que vem para o acolhimento, não todas, mas aí em cima disso a gente tenta fazer essa triagem, explicar, colocar como que está hoje e tenta fazer com que eles não fiquem com aquela coisa só de vir atrás de benefício, também a gente trabalha, põe no grupo socioeducativo, tem o grupo de desenvolvimento familiar, tem o grupo de convivência. [...] Até mesmo a população, os usuários já têm aquilo [de vir pedir benefícios], do mesmo jeito que é novo para nós é novo para eles também, de repente você está falando “esse atendimento eu não vou fazer porque não é assim” [...] a gente acaba atendendo, mas já abrindo, tentando colocar eles em um curso que seja, ou na própria reunião socioeducativa, acompanhar também de perto nas visitas, tem família que tem que intensificar a visita para ver o que está acontecendo (Assistente social 08).

Existe todo um trabalho de programas sociais no bairro, a acolhida, o acolhimento, que é o antigo plantão, porque só se atendia e repassava o benefício, hoje não, o acolhimento acolhe essa família, que é a porta de entrada, verifica a situação socioeconômica, estando dentro dos critérios encaminha dentro do CRAS para os programas e projetos sociais caso haja necessidade de ser acompanhado por aquele programa, por determinado técnico, e depois nas sextas-feiras a equipe se reúne vê os casos mais específicos das situações de risco (Assistente social 10).

Eu trabalho com acolhimento, que é também a concessão de benefícios, cesta, um óculos, a terra, segunda via de documentação. Documentação é a garantia da cidadania [...] Bolsa Família, Cadastro Único, requerimento de BPC, passe idoso, esse passe interestadual. Esses atendimentos pontuais eles são muito importante, porque toda vez que o usuário ele sai com toda a documentação, a maioria não sabe os direitos que ele tem, e a outra equipe que está trabalhando com famílias, com o desenvolvimento, acompanhamento [...] Porque atrás de todo atendimento de acolhimento a pessoa está atrás de uma cesta, atrás do Bolsa Família, do Cadastro Único, então o meu trabalho é voltado para esse tipo de atendimento [...] É aí que eu falo que aí pega o ponto chave, um pequeno sinal e eu passo para os outros para fazer o acompanhamento, é a entrada, a entrada é o CRAS (Assistente social 12).

Por meio das falas das profissionais, é possível entrever que se acredita, por parte delas, que houve mudanças no atendimento aos/às usuários/as com os CRAS no território, ainda que o/a usuário/a busque na assistência social os benefícios, é a partir disso que os/as profissionais podem construir alternativas junto a esses/as usuários/as e realizar os atendimentos e encaminhamentos necessários.

A assistente social 05 comenta o fato de os atendimentos serem realizados nos CRAS até pela dificuldade dos/as usuários/as em ir a outro lugar, além de ser uma estratégia para a ampliação do trabalho no CRAS.

O acolhimento com as famílias não deve ficar no CRAS, mas então nós temos, veio porque se é descentralização, porque senão vai fazer a família ir lá no centro para vir para cá, para depois entrar no programa, então tem uma sala para a assistente social aqui e ela faz o acolhimento e esse acolhimento ela já passa para o PAIF (Assistente social 05).

O atendimento individual em situações de emergência é uma prática histórica no âmbito da assistência social, que precisa de muita reflexão e discussão por parte dos/as profissionais, no caso os/as assistentes sociais. Com o CRAS os atendimentos se ampliam, mas não significa que essa política não deva ser um local de atendimento emergencial, e esse deve ser realizado na perspectiva do direito, já que os/as usuários/as buscam ser atendidos/as por causa de suas necessidades humanas, que segundo Mustafa (2011, p. 3) “[...] não são satisfeitas, obviamente, no campo da assistência social, e tampouco na esfera do trabalho na ordem do capital – este (o trabalho) deveria possibilitar ao homem o desenvolvimento de suas capacidades propriamente humanas”.

Assim a política de assistência social atende à população com benefícios, o que não desconfigura o caráter dessa política, que tem como um de seus objetivos⁶⁷ a proteção social.

2.5.1 O orçamento da política de assistência social e os programas em execução

A Secretaria Municipal é responsável pela implementação de programas de atendimento às famílias, “[...] efetivando várias intervenções no intuito de continuar mudando a fotografia social do município, ampliando oportunidades e a qualidade de vida das famílias” (OURINHOS, 2010, p. 3).

Segundo o Relatório de Gestão 2010, no Cadastro Único do Governo Federal e no Pró-Social do Governo Estadual há aproximadamente 14.150 famílias inscritas. Destas, 2.948 famílias estão no Programa Bolsa Família, 271 adolescentes no Pró-Jovem, 76 no PETI, 1.653 no BPC, totalizando 4.984 famílias com recebimento direto de renda do Governo Federal, um total de R\$ 12.833.774,17, o que representa um aumento de mais de 54% em relação ao ano de 2009.

O Governo Estadual, através do Programa Ação Jovem (200 jovens) e Renda Cidadã (129 famílias), repassou o montante de R\$ 260.200,00 em 2010, apontando um aumento de 16% na transferência direta de recursos em relação a 2009.

O orçamento anual da SMAS para o ano de 2010 foi de R\$ 6.434.589,95, sendo R\$ 4.451.250,00 de fonte Municipal, R\$ 661.344,95 de fonte Estadual e R\$ 1.321.995,00 de fonte Federal. No ano de 2009 o orçamento anual foi de R\$ 6.103.300,00 e em 2008 foi de R\$ 4.796.269,50. Houve aumento do orçamento anual da assistência social a cada ano, o que demonstra a visibilidade que essa política vem tendo a cada ano no município.

Os serviços de proteção social básica desenvolvidos nos territórios de abrangência dos CRAS possibilitam a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo as diretrizes de descentralização da política

⁶⁷ Os outros objetivos da LOAS (2011) são: a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

de Assistência Social garantindo as seguranças sociais de sobrevivência, de convívio e de acolhida⁶⁸.

“O elevado número de famílias que passaram pelos CRAS demonstram a legitimação da assistência social no município. Foram atendidas 13.522 famílias, representando um aumento de 28% em relação a 2009” (OURINHOS, 2010, p. 07).

Ainda segundo o Relatório de Gestão 2010, em Ourinhos tem o CREAS, que oferta serviços de forma continuada com a finalidade de assegurar atendimento de proteção social especial, de orientação e acompanhamento das pessoas em situação de ameaça ou violação de direitos. As equipes de referência dos CREAS contam com duas assistentes sociais, duas psicólogas e dois auxiliares administrativos.

Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais, fortalecendo a função protetiva das famílias diante de um conjunto de condições que as vulnerabilizam (OURINHOS, 2010, p. 18).

Outro serviço que foi organizado no município em atendimento à legislação foi a estruturação específica para o atendimento do Benefício de Prestação Continuada. “O Programa prevê ações de recepção, acolhimento, orientações e informações, encaminhamento para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada e atendimento socioeducativo aos incluídos” (OURINHOS, 2010, p. 17).

O Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) tem caráter continuado, com a finalidade de fortalecer sua função protetiva, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.

⁶⁸ Os serviços de proteção básica e especial devem garantir as seguintes seguranças:

“**Segurança de Sobrevivência:** através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos;

Segurança de Convívio: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências sócio-educativas, lúdicas, sócio-culturais, desenvolvidas em rede de núcleos sócio-educativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades;

Segurança de Acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada à proteger e recuperar às situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso a trabalho sócio-educativo” (BRASIL, 2004, p. 24).

O PAIF prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. Os atendimentos realizados pelo PAIF estão descritos no quadro abaixo.

Tabela 8 - Atendimentos realizados pelo PAIF – 2010

Serviços Oferecidos	CRAS I	CRAS II	CRAS III	CRAS IV	SMAS	TOTAL
Recepção e Acolhida	850	8.402	1.628	1.714	928	13.522
Atendimento Benefícios Eventuais	770	822	901	1.690	770	4.953
Orientação e Encaminhamentos	181	7.585	723	1.747	180	10.416
Acompanhamento Individual	-	157	103	687	-	947
Grupo Socioeducativo	857	-	936	174	88	2.055
Grupo de Convivência	149	-	-	-	-	149
Grupo de Desenvolvimento	24	-	-	-	-	24
Grupo de Convivência Idoso -Atendimento para Avaliação de Inclusão-BPC	195	313	452	182	-	1.142
Atendimento Modalidades Esportivas SEMEAR e PROMENINO	434	334	200	236	-	1.204
Grupo de Convivência Ação Jovem/ Individual	239	1.020	-	51	-	1.302
Atendimento e Oficinas de Convivência Pro-Jovem e	71	69	54	21	-	215
Grupo de Convivência Renda Cidadã/ Individual	-	367	-	-	-	1.310
Acompanhamento Individual Bolsa Família -Cadastro/Atualizações/Recursos /Mutirões	295	78	574	554	1.164	2.665
Acompanhamento Individual Programa Viva-Leite	323	609	136	203	-	1.271
Atendimento PETI	203	19	41	29	-	292
Grupo Oficina de Convivência Projeto Reconstruir-Curso de Pedreiro	-	30	-	-	-	30
Acompanhamento Visitas Domiciliares	602	301	232	230	103	1.468
Qualificação Profissional-SENAI/SENAR/CMFP	-	-	-	-	-	-
Reuniões, Eventos, Capacitações c/ a Rede Interna.	73	94	96	130	95	355
Reuniões com a Rede Sócioassistencial Associações de Moradores-Igrejas-Universidades	18	9	30	21	10	57
Reuniões Intersetorialização - Saúde /Educação/Cultura	20	19	16	35	07	55

Fonte: Ourinhos (2010, p. 7 - 8).

A rede prestadora de serviços socioassistenciais da rede não governamental na área da proteção social básica tem 06 entidades que desenvolvem 06 projetos, atendendo crianças, adolescentes e famílias. Já a rede prestadora de serviços socioassistenciais na área da proteção social especial conta com 08 entidades assistenciais que desenvolvem 13 projetos, atendendo crianças, adolescentes, pessoas idosas e famílias.

2.5.2 O objetivo da política de assistência social em Ourinhos

Para a efetivação do SUAS não basta a existência da PNAS/04 e da NOB/SUAS, é preciso que o executivo municipal tenha vontade política e que os/as trabalhadores/as sociais tenham conhecimento do Sistema, ou seja, são necessárias ações efetivas com foco na consolidação do SUAS. Por isso, foi perguntado nesta pesquisa sobre o objetivo⁶⁹ da política de assistência social em Ourinhos.

Na pesquisa realizada com as assistentes sociais e com a gestora municipal algumas respostas sobre o objetivo da assistência social foram em relação à consolidação do SUAS e ao fato de a política em Ourinhos se colocar de acordo com o preconizado na PNAS/04 e no SUAS.

O objetivo da política aqui em Ourinhos é realmente consolidar o SUAS e cada vez aprimorar, nós estamos em um processo de aprimoramento. Nosso objetivo é chegar nisso, a proteção social que o SUAS estabelece, os níveis de proteção social, níveis de complexidade, a hierarquização dos serviços (Gestora).

O objetivo nosso é o mesmo do SUAS, o que o SUAS pede, a LOAS, a NOB está pedindo, e nós trabalhamos com as pessoas em estado de vulnerabilidade, não deixando elas estarem em risco social, então são esses focos que nós temos que trabalhar, por isso que Ourinhos tem já quatro CRAS, nós podemos ter até o quinto CRAS (Assistente social 07).

É para realmente estar fazendo acontecer o trabalho do SUAS para que as políticas públicas sejam trabalhadas da forma correta, como eu te falei é novo, não digo só por mim, por toda a equipe, desde o pessoal, os gestores, é novo mas que a gente está assim tentando no máximo fazer com que realmente aconteça, que o SUAS realmente venha para acontecer, eu vejo que a gente está no caminho certo, tem muito o que fazer porque tudo é muito novo, mas eu acho que o objetivo é fazer valer o SUAS (Assistente social 08).

O objetivo da política pública de assistência social em Ourinhos, na verdade não é só de Ourinhos, ela é a nível nacional, é uma política que está se consolidando cada vez mais, então ela preconiza o que a NOB propõe. Então não seria só em Ourinhos né? Ela é uma política a nível nacional (Assistente social 12).

⁶⁹ Os objetivos da política de assistência social colocado pela PNAS/04 são:

“Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitar;
Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2004, p. 18).

Essas profissionais colocam que o objetivo é “consolidar o SUAS” ou “fazer valer o SUAS”, porém, cabe lembrar que antes mesmo da existência do Sistema, a política de assistência social estava acontecendo, não sendo esse o seu objetivo.

Outras profissionais explicam que o objetivo é o trabalho com foco na população atendida.

Promover o empoderamento, o desenvolvimento da população diante das dificuldades sociais deles (Assistente social 01).

Nosso trabalho visa à inclusão social, a possibilidade de fazermos a diferença na vida das pessoas, a implementação dos programas e projetos sociais tendo em vista os direitos sociais, que as pessoas tenham seus direitos, que é uma política de garantia de direitos sociais, então toda nossa ação visa esse foco de inclusão, uma política de garantia de direitos, e que as pessoas realmente possam ser vistas e incluídas nas suas possibilidades, não só naquilo que falta, nas ausências, mas nas possibilidades e capacidades (Assistente social 02).

O objetivo geral é atender todo o público que necessita da assistência social, tanto da proteção especial quanto da proteção básica. Implantar mais um CRAS para que possa atender a todo público dentro do contexto de proteção especial e de proteção básica. O objetivo da assistência em Ourinhos, pelo o que eu sinto hoje é esse, poder abranger todo o território dentro da política do SUAS, atender a toda população que necessita da assistência (Assistente social 06).

Eu acho que é o objetivo da assistência mesmo, é a promoção do ser humano (Assistente social 09).

Já as assistentes sociais 03, 04 e 11 explicam que o objetivo da assistência é a garantia de direitos sociais.

É o direito mesmo, a gente trabalha principalmente. Desde que o SUAS deu início [...] eu que trabalhei dentro do CREAS, de articulação das redes e serviços mesmo, e principalmente de direito, e fazer com que as instituições não sejam principalmente [...] não só os municípios, mas as ONGs, que tenham o mesmo discurso e principalmente, o mesmo tipo de atendimento (Assistente social 03).

Eu acho que a gente trabalha pelos direitos do cidadão, e é justamente isso, fazer com que se cumpra esse direito e eu acho que a gente trabalha muita essa questão do nível de consciência das pessoas, a partir do momento que ela tem o conhecimento e que ela sabe que é um sujeito de direitos ela também luta por isso. Eu acho que temos trabalhado muito nessa ótica. A luta para tirar esse direito do papel, fazer com que realmente ele se afirme, o acesso das pessoas (Assistente social 04).

O objetivo da política de assistência social hoje é trabalhar a garantia de direitos (Assistente social 11).

As entrevistadas 05 e 10 esclarecem que o objetivo da assistência social em Ourinhos é o trabalho com as famílias e os/as cidadãos/ãs na perspectiva de garantia dos direitos.

O objetivo é levar às famílias a descentralização, trabalhar o maior número de família em prevenção, porque o CRAS é preventivo, a proteção social básica, e trabalhar o maior número de famílias, porque antes da descentralização ficava a nível de atendimento pontual (Assistente social 05).

O objetivo maior dela é realmente atender esta família de uma forma integral e na garantia dos seus direitos. Prevenir situações que futuramente possa trazer maiores problemas (Assistente social 10).

Os objetivos que as profissionais colocam vão ao encontro com as proposições da Política Nacional de 2004, visto que apesar de algumas entrevistadas trazerem o objetivo de forma delimitada ao atendimento preventivo da proteção social básica, e algumas colocarem como foco a efetivação do SUAS, no geral essas profissionais colocam que o objetivo é o atendimento às famílias e aos cidadãos/as em seus direitos sociais.

2.5.3 O impacto do SUAS segundo os sujeitos entrevistados

As mudanças na política de assistência social já vêm acontecendo desde a Constituição Federal, porém, é de se notar a importância que as profissionais entrevistadas atribuíram ao SUAS, uma vez que elas também ponderaram sobre os impactos na política de assistência social com a implantação desse Sistema em Ourinhos.

Para as profissionais citadas abaixo o SUAS traz um norte para o atendimento no município, pois mesmo que a SMAS de Ourinhos já estivesse desenvolvendo atividades nos territórios, o SUAS traz um direcionamento e legitima o que vinha sendo construído.

Já tinha essa questão de estar no território, de estar atendendo, já tinha iniciado, com a vinda do SUAS foi muito bom porque a gente pôde fazer de uma forma regulamentada, e a gente acredita que o SUAS ainda tenha muitas coisas que ele pode melhorar, mas ele ajuda muito a você ter um norte, a você ter realmente um foco dentro dos atendimentos, dentro de tudo o que ele preconiza, de todos os documentos, vem junto com essa proposta que o SUAS tem (Assistente social 02).

Para falar a verdade, talvez quem esteja na Secretaria há pouco tempo talvez vá ter um outro discurso, porque na faculdade hoje eles colocam vários tipos de serviços que para a gente foi uma conquista do dia-a-dia. Então para a gente melhorou bastante, agora quem vem de uma faculdade recente que dentro da literatura as coisas teriam que estar bem mais adiantadas, apesar que eu acho que Ourinhos é privilegiado, talvez não ache isso, ache que precisa de mais carro, precisa ter mais recursos, eu acho também, mas para a gente que está há mais tempo, eu acho que o nós temos em Ourinhos, não que esteja bom, mas que eu acho que alcançamos muitas coisas (Assistente social 03).

As profissionais falam sobre as mudanças e melhorias, mas não as pontuam, evidenciando-se a importância da reflexão sobre a política de assistência social no cotidiano profissional e a análise dos impactos dessa política com a implantação do SUAS.

Já nos trechos seguintes as profissionais explicam sobre a implantação do CRAS nos territórios, e o quanto mudou o atendimento quando esse ficou mais próximo da realidade da população atendida.

Com a implantação dos CRAS, eu acho que foi assim algo muito interessante e que realmente faz com a gente trabalhe mais próximos das pessoas, e que esse acesso da população fica muito mais fácil [...] Eu acredito que o Sistema veio justamente com a territorialização com essa coisa de cada região ter o seu atendimento, nesse ponto é muito bom, e essa integração com as demais políticas, porque proporcionou esse momento, não que não havia a integração, é que ela era mais lenta, agora com o CRAS não, você está trabalhando com aquela família, ela está tendo dificuldades, a criança não vai para a escola, então você já está sabendo disso, e aí você já está conversando com a diretora, a diretora já procura o CRAS também [...] abre tudo isso e dá as diretrizes, eu acho que a mudança é radical, para os municípios que estão conseguindo fazer essa leitura (Assistente social 04).

Porque antes o atendimento era assim, distante, a pessoa ia até a Secretaria fazia o atendimento e voltava, hoje não, hoje é no bairro o atendimento, e teve muitos avanços o atendimento, porque além dos avanços, a equipe técnica também é favorecida na Secretaria de Assistência com as capacitações, com o aperfeiçoamento (Assistente social 10).

Além da descentralização, com essa facilidade de acesso do usuário até os Centros de Atendimento, esse atendimento voltado para a família que é o PAIF. Então todo esse trabalho é um avanço, então se saiu daquele atendimento mais pontual de atendimento individual, para estar atendendo mais a nível familiar (Assistente social 12).

Nesses excertos as profissionais relatam sobre os impactos positivos, como a integração com as políticas sociais, o trabalho em rede, a descentralização que aproxima os serviços da população usuária, o atendimento às famílias e as capacitações para a equipe técnica. De fato essas mudanças trazem avanços, principalmente para os/as cidadãos/as a quem essa política se destina.

Algumas profissionais mencionaram como era antes da implantação do SUAS, pois mesmo que Ourinhos já estivesse desenvolvendo trabalhos descentralizados, o que impactou foi o grande investimento nessa política ao longo dos anos.

A gente trabalhava numa precariedade violenta, sem carro, sem recursos, a gente vivia fazendo campanhas para conseguir até recursos para trabalhar com o usuário, e que hoje não, não só na política, na básica como na especializada, eu acho que cresceu muito (Assistente social 03).

Se você for perguntar para qualquer assistente social ela vai falar “Ah, a gente está começando”, mas para mim que comecei, que começamos todo esse trabalho, lá em 1983, 82-83 é diferente perguntar para mim, eu vejo tudo o que a gente passou e o que a gente vive hoje. Eu sou daquela época que a gente não tinha um carro, que a gente ia fazer as visitas a pé, e que tinham 02 pessoas na Secretaria para fazer tudo, trabalhar com o funcionário, tudo bem que eram menos pessoas, mas então, gradativamente, as coisas foram melhorando [...] Eu acho que a gente foi construindo e eu não via maiores dificuldades, porque a cada coisa superada a gente já pensa em outra, então antes a gente trabalhava com um carro e depois a gente tinha 02, 03, 04. E aí também cresceu muito todo o serviço e cada CRAS tem que ter o seu carro, quer dizer, nunca a gente vai estar [...] mas eu acho que para Ourinhos a gente tem sim um quadro satisfatório de trabalho (Assistente social 04).

Eu estou com 18 anos de prefeitura, nós acompanhamos todas essas mudanças, então assim, há o planejamento, tem estratégia, há um fundo gerenciador dos recursos. Hoje o recurso não se pode pegar e usar em qualquer coisa, ele é destinado para um fim né? E você tem que prestar contas daquilo lá. Houve mudanças sim, e mudanças significativas que a gente percebe (Assistente social 07).

Eu que entrei, peguei o trabalho antes do SUAS, antes dos CRAS, eu assim vejo uma grande diferença, uma mudança muito boa e para melhor (Assistente social 08).

É uma necessidade muito grande de passar para as meninas como que aconteceu, porque essas coisas aconteceram muito rápido aqui, já pensou Ourinhos em 2005, em 05 anos a gente implantou 04 CRAS, 04 unidades de CRAS e mais 02 CREAS (Assistente social 11).

Essas falas demonstram que as mudanças observadas pelas profissionais são visíveis, a começar pelo investimento nos equipamentos de atendimento, como os CRAS e CREAS, assim como no investimento na equipe e em recursos para o trabalho. Entende-se que essas mudanças aconteceram gradualmente, desde o início do trabalho da Secretaria de Assistência Social, porém, após a aprovação da PNAS/04 e a implantação do SUAS, as mudanças ficam mais evidentes.

As profissionais falam também sobre o fato de o município de Ourinhos ser referência na região em relação à implantação do SUAS.

Ourinhos se tornou a referência, em muitas capacitações que nós fomos fora, a gente pode perceber que houve um avanço muito grande em Ourinhos com a descentralização e seus CRAS, além de aumentar a equipe para o trabalho social com as famílias, a descentralização dos CRAS favoreceu esse atendimento, eu diria até assim, favoreceu o vínculo com essas famílias, porque até então era um atendimento e apenas isso, e hoje você tem não só o vínculo com essas famílias como também você procura conhecê-la em todos os sentidos com as visitas, com os atendimentos e isso favoreceu muito. Houve um avanço porque aumentou os programas e projetos sociais, os atendimentos (Assistente social 10).

Comparando com outros municípios a gente está muito bem, está muito legal, hoje nós temos espaços independentes, não é espaço compartilhado, nenhum CRAS é compartilhado, todas as unidades de CRAS hoje eles tem um núcleo de atendimento à criança e ao adolescente, todos, as 04 unidades (Assistente social 11).

Esse panorama se justifica justamente por ser uma das cidades que iniciaram antes mesmo da PNAS/04 o atendimento territorializado, e por ter realizado a implantação do Sistema logo em 2005.

Em Ourinhos está havendo, conforme a política de assistência social se amplia, o reconhecimento dessa política pela rede de serviços e pelas outras secretarias municipais.

Eu acho assim, que a gente começa a trabalhar mais integrado, a ter mais parceiros, a mostrar as dificuldades que tem no município, e a não querer também dizer que “Aqui não tem dificuldade, é tudo lindo e maravilhoso” (Assistente social 04).

O reconhecimento da comunidade, o reconhecimento da rede, hoje a associação de moradores, igrejas, pastorais, Secretarias em geral, são muitas, hoje a gente tem reconhecimento e eu achei que foi um avanço muito grande (Assistente social 10).

Todas as entrevistadas relatam que houve impactos com a implantação do SUAS, algumas enxergam que tudo aconteceu com mais dificuldades, pois já atuavam na assistência social antes da aprovação da LOAS, ou seja, antes mesmo da constituição da assistência social como política pública, e outras profissionais acreditam que há muito o que se fazer. Independente do tempo de atuação ou da opinião em relação aos impactos, todas vêem o quanto a assistência social ganhou visibilidade com o Sistema Único.

A constituição da assistência social em um Sistema requer mudanças nas condições de trabalho de todos/as que atuam nessa política, tanto na infraestrutura e nos salários, quanto em termos de saberes. Assim, após a contextualização da assistência social em Ourinhos, no próximo capítulo é discutido o Serviço Social e o trabalho das assistentes sociais na implantação do SUAS nesse município.

**CAPÍTULO 3 A IMPLANTAÇÃO DO SUAS EM OURINHOS E O TRABALHO DO/A
ASSISTENTE SOCIAL**

3.1 O Serviço Social: concepção e perspectivas atuais

O Serviço Social tem dedicado cada vez mais espaço para a produção intelectual na busca por respostas sobre a origem e as bases da profissão e de sua legitimação, isso pode ser explicado, segundo Montaño (2009, p. 19), “[...] por sua ambiguidade nas expectativas e conceituações, por suas mudanças de rumo, às vezes significativos”.

A explicação sobre o Serviço Social não pode ser linear e historiográfica, pois essa forma de entendê-lo não dá conta do fundamento que legitima a profissão (PAULO NETTO, 2009b). Para entender o Serviço Social na atualidade, com suas demandas e expectativas, é necessário situá-lo em sua trajetória histórica e compreender a profissão inserida no atual contexto do trabalho.

A profissão é legitimada através do reconhecimento de algumas necessidades sociais que são transformadas em demandas, e assim, são respondidas por certas instituições que empregam os/as assistentes sociais. A prática é transformada em atividade ocupacional, na qual é trocado salário pela força de trabalho, deste modo o Estado se constitui no principal empregador, portanto, no legitimador da profissão.

No capitalismo concorrencial a questão social era tratada com ações coercitivas e, pontualmente, para a reprodução da força de trabalho, tinha como foco conter as manifestações da classe trabalhadora. É no capitalismo monopolista que a ação do Estado no trato da reprodução da força de trabalho se torna fundamental, a burguesia exige do Estado uma função maior nessa reprodução.

Assim as sequelas da questão social tornam-se alvo da intervenção contínua do Estado, sendo objeto das políticas sociais. É por meio dessas políticas que o Estado burguês administra as expressões da questão social para que atenda as necessidades advindas da ordem monopólica. Essa situação se expressa nos processos de preservação e controle da força de trabalho, e a profissão surge dessa dinâmica.

As políticas sociais, segundo Paulo Netto (2009b), não são somente decorrências do Estado burguês capturado pelo monopólio, são fruto também da capacidade de mobilização dos/as trabalhadores/as, mobilizações essas que o Estado rebate com estratégias.

Pastorini (2009) explica que, na lógica da coerção e do consenso, as políticas públicas representam o desenvolvimento de três funções: a social, a política e a econômica. A função social é a prestação de serviços e a transferência de recursos sociais à população, a econômica é a desresponsabilização do capitalista em relação aos custos da produção e reprodução da força de trabalho, e a política é o controle social e a desmobilização da classe trabalhadora, com o objetivo de obter legitimação.

É lógica e teoricamente coerente considerar a gênese do Serviço Social não como desenvolvimento, organização e profissionalização da filantropia (herdada desde longe na história), mas como um profissional criado e legitimado a partir da sua participação na necessária execução terminal dessas políticas sociais (PASTORINI, 2009, p. 92).

Portanto, a profissão tem sua base na lógica capitalista, e tem como elemento fundante as políticas sociais. Com o aumento do pauperismo o Estado amplia sua atuação, dando respostas por meio das políticas sociais, esse processo legitima a base do mercado de trabalho do/a assistente social.

[...] não é a “questão social” que funda o Serviço social, mas um trato dela pelo Estado capitalista em determinada fase de desenvolvimento capitalista. Quer dizer, a ‘questão social’ não se constitui por si só matéria-prima do Serviço Social, mas é elemento desencadeado das respostas sociais dadas pelo Estado capitalista, por meio das políticas sociais que se constituíram a base institucional da ação da profissão no âmbito do Estado, por meio da qual o Serviço Social desenvolve a sua ação profissional, mediando a prestação de serviços sociais que constituem a sua primeira dimensão profissional (SERRA, 2010, p. 22, grifo do autor).

Assim sendo, a particularidade da gênese da profissão não se esgota na questão social. “[...] *as conexões genéticas do Serviço Social profissional não se entretecem com a ‘questão social’, mas com suas particularidades no âmbito da sociedade burguesa fundada na organização monopólica*” (PAULO NETTO, 2009b, p. 18, grifo do autor).

Segundo Montañó (2009) existem duas teses sobre a gênese do Serviço Social, uma endógena e outra histórico-crítica. A perspectiva endógena entende o Serviço Social como organização e profissionalização da filantropia e da caridade, que se vinculou à intervenção na questão social. A profissão é entendida a partir de si mesma, e há nesse contexto uma visão “particularista” ou “focalista”, pois se entende o surgimento da profissão ligado a opções particularistas.

A perspectiva histórico-crítica é outra forma de analisar a gênese e a natureza do Serviço Social, que entende o surgimento da profissão vinculado aos projetos políticos e econômicos que reproduzem material e ideologicamente a hegemonia da classe dominante no capitalismo monopolista, com isso o Estado tem a função de atender às expressões da questão social. Nesse contexto o/a assistente social desempenha uma função política, não se explicando por si só, mas pela posição que ocupa na divisão sociotécnica do trabalho.

Montaño (2009, p. 42) argumenta que é nessa explicação que está a “base de sustentação funcional-ocupacional do Serviço Social”, como um/a profissional que surge no capitalismo monopolista, empregado/a pelo Estado para operacionalizar as políticas sociais. Portanto, a origem da profissão não é fruto da vontade de pessoas em particular em querer profissionalizar a caridade, nem mesmo pelo fato de os/as primeiros/as assistentes sociais provirem de instituições filantrópicas.

Segundo Iamamoto (2008) com a mobilização da classe operária a questão social é exposta, fazendo com que o Estado e a igreja se posicionassem perante essa situação. Para a igreja a questão social não é somente econômica e política, mas é uma questão moral e religiosa, assim é encarada pelos preceitos das encíclicas papais, em específico a *Rerum Novarum* e a *Quadragesimo Anno*. O pensamento é de que Deus é a fonte de toda justiça e a justiça social é realizada somente em uma sociedade baseada nos princípios cristãos. Assim como o pensamento em relação ao Estado é de que a esse cabe preservar e regular a propriedade privada, regulamentar por meios legais a exploração da força de trabalho e tutelar os direitos. Estado e igreja começam a compartilhar as ações diante da questão social, “[...] impõe-se uma ação doutrinária e organizativa com o objetivo de livrar o proletariado das influências da vanguarda socialista do movimento operário” (IAMAMOTO, 2008, p. 19).

Portanto, a burguesia, o Estado e a igreja se aliam com o intuito de oprimir o movimento operário e conter sua expressão social e política. Na Inglaterra o resultado dessa união foi o surgimento da Sociedade de Organização da Caridade (SOC), em 1869, que tinha como função organizar e normatizar a assistência. Martinelli (2009) explica que é nesse cenário que surgem os/as primeiros/as assistentes sociais.

Como agentes executores da prática da assistência social, atividade que se profissionalizou sob a denominação de 'Serviço Social', acentuando seu caráter de prática de prestação de serviços [...] A origem do Serviço Social como profissão tem, pois, a mesma marca profunda do capitalismo e do conjunto de variáveis que a ele estão subjacentes – alienação, contradição, antagonismo –, pois foi nesse vasto caudal que ele foi engendrado e desenvolvido (MARTINELLI, 2009, p. 66, grifo do autor).

A profissão emerge em um cenário repressor e controlador, constituindo-se em um instrumento da burguesia, transitando de forma contraditória entre as demandas do capital e do trabalho. Não havia um movimento de construção de identidade da profissão, o que fragilizava a consciência e o trabalho. Assim como o regime que o criara, o Serviço Social tinha contradições e antagonismos, os/as agentes recém saídos da burguesia estavam agora a serviço dela, submetidos, portanto, à lógica do capital.

Montaño (2009) mostra que algumas análises sobre a profissão levam ao entendimento de que as características dos/as primeiros/as assistentes sociais são as do Serviço Social. Essas características mesmo tendo sido transferidas para a profissão, não têm vinculação com a funcionalidade e a legitimidade profissional.

A profissão é legitimada pelo papel que cumpre na e para a ordem burguesa.

O Serviço Social se institucionaliza e legitima como profissão, extrapolando suas marcas de origem no interior da Igreja, quando o Estado centraliza a política assistencial, efetiva através da prestação de serviços sociais implementados pelas grandes instituições; com isso, as fontes de legitimação do fazer profissional passam a emanar do próprio Estado e do conjunto dominante (IAMAMOTO, 2008, p. 95).

No Brasil, a profissão surge na década de 1930, fruto da iniciativa de segmentos da burguesia e da igreja católica, tendo como referência o Serviço Social europeu. O início do Serviço Social está relacionado com o complexo quadro político e social que predominava no país naquele momento, a economia começava a se concentrar nas atividades industriais, no mercado de trabalho e na vinculação da economia ao mercado mundial, deixando de ser eminentemente agrária e exportadora.

A República Velha tem seu fim com o movimento político-militar de 1930. Na República Nova o Estado tem a responsabilidade de cuidar da reprodução da força

de trabalho como estratégia para baixar a tensão entre os/as trabalhadores/as, unindo-se à igreja e aos setores mais abastados da burguesia.

Em 1932, a partir dessa união, foi criado em São Paulo o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS). Nesse Centro foi realizado o primeiro curso denominado Curso Intensivo de Formação Social para Moças, as alunas eram jovens dos movimentos da igreja e pertencentes à burguesia. “Historicamente, esse foi o evento que marcou o primeiro passo da longa caminhada do Serviço Social no solo brasileiro, que já se iniciou sob o revelador signo da aliança com a burguesia” (MARTINELLI, 2009, p. 123).

Iamamoto e Carvalho (1996, p. 173) explicam que “O objetivo central do CEAS será o de promover a formação de seus membros pelo estudo da doutrina social da Igreja e fundamentar sua ação nessa formação doutrinária e no conhecimento aprofundado dos problemas sociais”.

O CEAS fundou centros operários nos quais suas propagandistas buscavam atrair as operárias e dessa forma entrar em contato com a classe trabalhadora. “[...] por meio de aulas de tricô e trabalhos manuais, conferências, conselhos sobre higiene, etc” (Relatório do CEAS, 1932 – 1934, apud IAMAMOTO; CARVALHO, 1996, p. 175).

Constituindo-se a partir do núcleo de mulheres da sociedade, para a prática do apostolado social eram necessárias qualidades que remetiam ao comportamento feminino dessa classe. Assim, as atividades valorizavam o universo feminino, eram voltadas à formação técnica para a ação social e para a difusão da doutrina católica.

Em 1936 foi fundada a primeira escola de Serviço Social do Brasil. Para o ingresso no curso havia critérios como: ter mais de 18 anos e menos de 40, comprovar conclusão no ensino secundário, apresentar cartas de referência de 03 pessoas idôneas e passar por exame médico⁷⁰.

A classe dominante atribuíra uma identidade ao Serviço Social que se baseava em funções econômicas e ideológicas, levando a uma prática que expressava a reprodução das relações de produção capitalista. Isso foi útil ao capitalismo, pois o trabalho não só fornecia suporte para a ação de controle sobre a classe trabalhadora, como também auxiliava na manutenção da ideia de que a hegemonia do capital era um ideal a ser buscado por toda a sociedade.

⁷⁰ Segundo Iamamoto e Carvalho (1996, p. 228) essas condições foram institucionalizadas pelo Decreto 9.970 de 1939, que dispunha sobre o ensino de Serviço Social.

Como profissão inscrita na divisão do trabalho, o Serviço Social surge como parte de um *movimento social* mais amplo, de bases confessionais, articulado à necessidade de formação doutrinária e social do laicato, para uma presença mais ativa da Igreja Católica no 'mundo temporal', nos inícios da década de 30 (IAMAMOTO, 2008, p. 18, grifo do autor).

Entre as décadas de 1930 e 1940, as políticas sociais e os benefícios concedidos aos/às trabalhadores/as encobriam as verdadeiras intenções do Estado liberal burguês. Essa política tinha como foco o controle em relação aos movimentos dos/as trabalhadores/as, que se manifestavam através de paralisações e greves. Foi nesse período que se iniciou o processo de profissionalização do Serviço Social brasileiro.

Com a igreja articulada ao Estado, o movimento católico leigo teve maior expressão, assim o Serviço Social encontrou no Brasil uma missão de somar esforços junto às ações sociais que já estavam sendo empreendidas, com a finalidade de aceitação ampla da acumulação capitalista e de enfraquecer os movimentos dos/as trabalhadores/as. Com isso os/as assistentes sociais reproduziam um fazer imediato, espontâneo. “O *fetich*e da prática, fortemente impregnado na estrutura da sociedade, se apossou dos assistentes sociais, insuflando-lhes um sentido de urgência e uma prontidão para a ação que roubavam qualquer possibilidade de reflexão e de crítica” (MARTINELLI, 2009, p. 127, grifo do autor).

A política legalista do Estado Novo, iniciada em 1937, favoreceu a inserção do Serviço Social na divisão social do trabalho, como atividade legalmente reconhecida. A atuação do Serviço Social era concebida pela classe dominante, e mesmo que o trabalho tivesse o objetivo de promover qualidade de vida dos/as trabalhadores/as, as ações atendiam aos interesses do capital.

Assim, se atender às necessidades do trabalhador e sua família era expressão de um interesse fraternal e cristão para os agentes, para a classe dominante tal atendimento se posicionava como uma estratégia de consolidação de seu poder hegemônico (MARTINELLI, 2009, p. 130).

Pelo fato de a profissão, durante anos, não ter um projeto profissional e por sua identidade ter sido atribuída pelo capitalismo, o Serviço Social ficou marcado como uma profissão sem identidade própria a serviço de terceiros, representando formas mistificadas de repressão e controle.

Apesar de a constituição da profissão não ter caráter crítico, e para a classe trabalhadora ter atuação dissociada dos interesses desta, parte da categoria profissional buscou superar a alienação, tornando-se consciente das contradições inerentes à prática. Esses/as profissionais sentiram a necessidade de questionar e de lutar por uma realidade profissional diferente da posta. Engajaram-se no movimento de reconceituação, no qual assumiram a profunda análise do exercício profissional e dos fundamentos teóricos.

Sem o conhecimento da essência do capitalismo e da exploração de classe, a atuação dos/as profissionais tem tratamento doutrinário e moralizador, baseado no senso comum. Assim, pode-se afirmar que a profissão “[...] emerge como uma atividade com bases mais doutrinárias que científicas, no bojo de um movimento de cunho reformista-conservador” (IAMAMOTO, 2008, p. 21).

O Serviço Social brasileiro, em relação aos métodos de trabalho de caso, grupo e comunidade, incorporou as influências do Serviço Social norte-americano. O pensamento humanitário fez com que os/as profissionais não questionassem as razões históricas da desigualdade social e da exploração do trabalho, deste modo desenvolveu-se repleto de ideias conservadoras.

O foco do trabalho era a comunidade e a família, e esse era o núcleo do trabalho profissional em detrimento das classes sociais. O atendimento pautado em casos acontece em contrapartida do reconhecimento da situação social vivida pela classe trabalhadora, no qual cada pessoa é entendida como ser único e particular, com potencialidades a serem desenvolvidas, mas que precisam ser estimuladas.

A profissionalização do Serviço Social está ligada a ampliação das instituições assistenciais estatais, paraestatais e privadas na década de 1940, esse é um período marcado por uma política econômica que favorece a industrialização. Nessa década são criados o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942 e o Serviço Social da Indústria (SESI) em 1946.

Segundo Iamamoto e Carvalho (1996) a LBA foi importante para a institucionalização do Serviço Social, contribuindo para a organização e ampliação de obras assistenciais, mesmo que quantitativamente. Com o surgimento dessas instituições ampliou-se o mercado de trabalho, e esse processo constituiu também a

profissionalização do Serviço Social, já que passou a ser assalariada, aumentando o interesse na profissão por aquele/as que buscavam uma atividade remunerada.

A partir da intervenção do Estado na regulação da força de trabalho através das instituições previdenciárias e assistenciais, há o aumento do campo de trabalho para o Serviço Social, assim a profissão é institucionalizada pelo Estado e pela classe dominante, passando a ser parte da execução da política social do Estado e de empresas.

As políticas sociais, que surgem como instrumento para legitimar e consolidar a hegemonia do capital, também são, de forma contraditória, conquistas da classe trabalhadora. Com lógica similar, na década de 1960 os capitalistas têm a necessidade de conter os movimentos dos/as trabalhadores/as dentro das fábricas e reduzir o valor da força de trabalho.

Assim o/a assistente social é requisitado/a para atuar nas empresas, deparando-se com questões salariais, de demissões e negociações sindicais. “Desta forma é que o Serviço Social também se vincula às políticas sociais, não apenas estatais, mas agora também (fundamentalmente no Brasil) empresariais” (MONTAÑO, 2009, p. 41).

O questionamento sobre a prática vigente pelo Serviço Social começa a acontecer somente a partir da década de 1950. E acontece em um momento de crise e grande movimentação política, mas é nessa ocasião que a profissão se moderniza e amplia, havendo o surgimento de mais escolas.

O crescimento da organização dos trabalhadores urbanos e rurais se faz acompanhar de um processo de politização dos setores médios. Assume expressão uma ‘esquerda cristã’, que passa a influenciar contingentes maiores de Assistentes Sociais, seja através das escolas, do movimento estudantil, seja pela convivência no interior do ‘bloco católico’ (IAMAMOTO, 2008, p. 35, grifo do autor).

O Serviço Social, até meados da década de 1960, mostrava uma relativa homogeneização na sua intervenção, a ruptura com essa realidade aconteceu com a laicização, e esse é um dos componentes que caracterizam a renovação do Serviço Social na ditadura militar.

Na década de 1970, tanto pela consolidação do mercado de trabalho quanto pela condição de profissão assalariada, o Serviço Social começa a se organizar, surgem os Conselhos da categoria, o Conselho Federal de Assistentes Sociais

(CFAS) e os Conselhos Regionais de Assistentes Social (CRAS)⁷¹. Nos anos de 1980 são criadas a Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS) e a Comissão Executiva Nacional de Entidades Sindicais de Assistentes Sociais (CENEAS).

Em relação ao desgaste do Serviço Social tradicional, Paulo Netto (2009a) aponta que são três os elementos relevantes para entender esse processo: o reconhecimento da necessidade de se sintonizar com as mudanças da sociedade, o reconhecimento da necessidade de aperfeiçoar a base conceitual do Serviço Social e a necessidade de reivindicações de funções de programação e implementação de projetos.

O marco inicial do Movimento de Reconceituação brasileiro aconteceu em Porto Alegre em 1965, quando profissionais de diversos países latino-americanos passaram a questionar o Serviço Social tradicional. Porém, segundo Simionatto (2011), esse grupo não desenvolveu propostas homogêneas, já que havia assistentes sociais com posições conservadoras e outros/as que buscavam uma aproximação com um viés crítico.

A perspectiva modernizadora tem sua formulação sistematizada nos Seminários de Teorização promovidos pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS). As formulações desses Seminários não conseguiram extrapolar os traços conservadores que marcam a profissão, já que o alvo das discussões não foram os valores teóricos e ideológicos da profissão, mas sim “[...] o projeto profissional comprometido com a política de dominação e controle das classes subalternas, ditada pelo Estado autoritário” (SIMIONATTO, 2011, p. 166).

Nos Seminários de Araxá (1967) e Teresópolis (1970) não há referência ao pensamento marxista, isso ocorreu somente no Seminário de Sumaré em 1978, promovido pela CBCISS, que também promoveu o Seminário do Alto da Boa Vista, em 1984, porém esse aconteceu com menor expressividade.

Os textos de Araxá e Teresópolis se revelam com um eixo de grande densidade nas reflexões dos/as profissionais e docentes, e são a expressão do processo de renovação do Serviço Social no Brasil. Apesar de terem características

⁷¹ Atualmente é CFESS e CRESS, conforme notas de rodapé 33 e 36.

diferentes, os dois têm como objetivo adequar as (auto)representações profissionais às tendências políticas da ditadura militar.

O Documento de Araxá tem a preocupação com a teorização, mas não esmiúça esse assunto de fato. No Documento de Teresópolis a perspectiva modernizadora se afirma como pauta interventiva, “[...] há mais que continuidade entre os dois documentos: no de Teresópolis, o ‘moderno’ se revela como a consequente instrumentação da programática (desenvolvimento) que o texto de 1967 avançava” (PAULO NETTO, 2009a, p. 178, grifo do autor).

O movimento de reconceituação não se limita aos dois textos citados, aparecendo também em diversos livros, artigos, ensaios. O seminário realizado em Sumaré discutiu o tema da relação do Serviço Social com a cientificidade da fenomenologia e da dialética. O Seminário realizado em Alto da Boa Vista não teve grande significado, evidenciando a defasagem teórica.

Esses Seminários não resultaram em um debate profissional que empolgasse os/as profissionais, mas foi neles que ficou explícita a direção do processo renovador. Os resultados dos Seminários “[...] ressoam as formulações da vertente renovadora a que denominamos *reatualização do conservadorismo*” (PAULO NETTO, 2009a, p. 201, grifo do autor).

A intenção de ruptura, como denomina Paulo Netto (2009a), desenvolveu-se de forma diferente das vertentes já citadas. Ela emergiu da estrutura universitária no início da década de 1970, e foi formulada especificamente na Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais, por um grupo de profissionais, entre os anos de 1972 e 1975, no qual se formulou o Método Belo Horizonte (Método BH).

O Método BH foi a construção de uma alternativa ao tradicionalismo, o método elaborado não ficou na denúncia metodológica e na recusa das práticas sociais conservadoras, mas sim, ofereceu uma pauta dedicada à academia para a formação dos quadros técnicos e para a intervenção do Serviço Social. Paulo Netto (2009a, p. 305) mostra que “[...] é precisamente na perspectiva da intenção de ruptura que se plasmam as conotações inerentes a um exercício profissional (e suas representações) compatível com a modernidade”.

Nesse período foi incorporada a vertente empirista norte-americana, aliada ao “[...] estruturalismo haurido de Althusser, entre outros, e também o marxismo vulgar, que vêm temperar uma análise de cunho marcadamente positivista e

empirista da sociedade, mas acalentada por um discurso dito marxista, aparentemente progressista e radical” (IAMAMOTO, 2008, p. 175).

No final da década de 1970 a teoria de Gramsci passou a ser um marco teórico nas produções do Serviço Social. A sua influência permitiu à categoria refletir não somente sobre a esfera econômica, mas a política, ideológica e cultural.

Entraram em cena considerações relativas às classes sociais, ao Estado, à sociedade civil, ao papel das ideologias e dos intelectuais na análise e compreensão da realidade social, possibilitando o desenvolvimento de uma atitude mais crítica e investigativa (SIMIONATTO, 2011, p. 25).

Mesmo havendo equívocos em sua análise, o pensamento de Gramsci teve um importante papel no processo de renovação do Serviço Social, adensou o debate marxista já presente em algumas produções, e trouxe ganhos na interlocução no campo das Ciências Humanas “[...] permitindo aos profissionais ultrapassar a posição de ‘intelectuais subalternos’ e consumidores de reflexões de outras áreas” (SIMIONATTO, 2011, p. 236, grifo do autor).

Durante a ditadura militar os/as assistentes sociais tentaram tornar a profissão mais técnica, isso instaurou uma tendência à “psicologização das relações sociais”, que propunha atuar nos problemas de desintegração social. Assim o atendimento às necessidades de sobrevivência foi colocado à parte, dando-se ênfase à orientação psicossocial em oposição ao atendimento aos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora.

O processo de ruptura com essa forma de entender o trabalho do/a assistente social e com o conservadorismo parte do reconhecimento das contradições sociais que permeiam a prática profissional e tem como objetivo colocar a profissão a serviço da classe trabalhadora. Nas palavras de Iamamoto (2008, p. 37, grifo do autor) essa ruptura se expressa pela “[...] *luta para alcançar novas bases de legitimidade da ação profissional do Assistente Social*”. Esse processo não está no interior da profissão, faz parte de um movimento social de correlação de forças presente na sociedade capitalista.

Com a crise da ditadura militar, com o esgotamento do milagre econômico e com os movimentos dos operários abre-se espaço para segmentos mais críticos do Serviço Social, que antes estavam contidos. Assim, inicia-se uma profunda revisão crítica que vai desde as articulações com o *Centro Latino-americano de Trabajo*

Social (CELATS) até o Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) de 1979, que ficou conhecido como o Congresso da Virada⁷², realizado em São Paulo.

Na década de 1980, conduzido pela então chamada Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social (ABESS)⁷³, acontece também um aprofundamento teórico metodológico, tendo como norte a necessidade de apreender o significado social da profissão. O tema política social esteve presente nas discussões da categoria e em muitas publicações. Essas publicações são realizadas por assistentes sociais sintonizados/as com o processo de redemocratização do país, e que travam uma interlocução com a tradição marxista. Logicamente esse processo não aconteceu isento de contradições.

A inserção do Serviço Social na universidade, em específico a pós-graduação, interfere no processo de renovação, principalmente com diálogo com outras áreas do saber. Segundo a Associação Brasileira de Ensino Pesquisa em Serviço Social (2004) é na década de 1980 que o Serviço Social se consolida na universidade com o início das pós-graduações e com o crescimento do mercado editorial. Com uma produção científica qualificada, traçou-se um forte embate com o conservadorismo em relação à interpretação teórico-metodológica, com a intenção de adequar a profissão às exigências atuais.

As décadas de 1980 e 1990 foram importantes para a definição de novos rumos para a profissão, nos anos de 1990 foram aprovados o Código de Ética atual (1993), a Lei que regulamenta a profissão (1993) e a nova proposta de Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social (ABEPSS, 1996; MEC-SESU/CONESS, 1999). Assim como foi nos anos 1990, que o projeto ético-político tomou força em meio à categoria profissional, conforme é discutido na próxima subseção.

3.1.1 O projeto ético-político: o que pensam as assistentes sociais entrevistadas

Como já foi abordado, entre as décadas de 1970 e 1980 o Serviço Social brasileiro passou por intensas transformações, e, principalmente, pelo enfrentamento do conservadorismo presente na profissão. “É nesse processo de

⁷² Vale destacar que em 2009 o conjunto CFESS/CRESS fez um Seminário de Comemoração dos 30 Anos do Congresso da Virada, com o objetivo de relembrar o momento histórico e fortalecer os rumos do direcionamento político escolhido pela categoria no III CBAS.

⁷³ Atualmente é denominada Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

recusa e crítica do conservadorismo que se encontram as raízes de um projeto profissional novo, precisamente as bases do que se está denominando *projeto ético-político*” (PAULO NETTO, 2009c, p. 142, grifo do autor).

O projeto passa a ter um caráter hegemônico para a categoria a partir da década de 1990. Porém, isso não significa que tenha sido apropriado pela categoria, já que a ruptura com o conservadorismo não suprimiu as tendências conservadoras presentes na profissão.

Segundo Paulo Netto (2009c), os projetos profissionais representam a autoimagem da profissão e concebem os valores que legitimam socialmente o exercício profissional. O projeto profissional deve ser construído de forma coletiva pela categoria, tanto pelos/as profissionais que estão atuando como pelos/as que estão na docência e pesquisa acadêmica e os/as estudantes. Assim como junto aos conselhos de classe, associações e sindicatos.

Os projetos profissionais são estruturas dinâmicas, pois devem responder às alterações econômicas, políticas, sociais e culturais, e buscar o desenvolvimento teórico e prático da profissão. O projeto ético-político mesmo sendo hegemônico, não é exclusivo. “A afirmação e consolidação de um projeto profissional em seu próprio interior não suprime as divergências e contradições. Tal afirmação deve fazer-se mediante o debate, a discussão, a persuasão” (PAULO NETTO, 2009c, p. 145).

Um projeto profissional não pode ser analisado fora do contexto da sociedade capitalista. Visto que o projeto tem limites e contradições inerentes ao capitalismo que devem ser consideradas, pois é nesse sistema que se expressam as condições do mercado de trabalho.

O atual quadro sócio-histórico não se reduz, portanto, a *um pano de fundo* para que se possa, *depois*, discutir o trabalho profissional. Ele atravessa e conforma o cotidiano do exercício profissional do assistente social, afetando as suas condições e as relações em que se realiza o exercício profissional, assim como a vida da população usuária dos serviços sociais (IAMAMOTO, 2009, p. 167, grifo do autor).

O projeto ético-político é resultado de longo processo coletivo construído pela categoria, tendo à frente às entidades nacionais CFESS/CRESS, ABEPSS e a Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social (ENESSO). O contexto dos movimentos sociais e políticos da década de 1980 e a derrota da ditadura militar

foram os desencadeadores das condições para a construção de um projeto profissional que não respondesse aos interesses das classes dominantes.

Segundo Yamamoto (2007, p. 223) o projeto ético-político é “[...] historicamente datado, fruto e expressão de um amplo movimento de lutas pela democratização da sociedade e do Estado no País, com forte presença das lutas operárias que impulsionaram a crise da ditadura do grande capital”.

O valor ético central do projeto ético-político é a liberdade, “[...] concebida historicamente, como possibilidade de escolher entre alternativas concretas; daí um compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais” (PAULO NETTO, 2009c, p. 155).

O posicionamento político do projeto se traduz na defesa da equidade e da justiça social, na busca pela universalização do acesso a bens e serviços. Já a defesa intransigente dos direitos humanos requer uma conduta profissional que recuse o autoritarismo e o arbítrio.

Nesta pesquisa percebeu-se o desconhecimento de algumas profissionais sobre o projeto ético-político, quando indagadas sobre o tema, as respostas foram imprecisas em relação ao que a categoria define como projeto profissional, mas todas demonstraram interesse em se aprimorar e se renovar, e entendem que a profissão está em constante transformação.

Não tem muito isso, eu acho que a gente esbarra bastante nisso, porque é *bastante falta de ética*, então eu acho que podia ser mais revisto entre as assistentes e a política e no Serviço Social, entre os assistentes sociais essa questão (Assistente social 01, grifo nosso).

Hoje a gente fala da LOAS, a gente fala da NOB/RH, de Recursos Humanos, a gente fala da política, isso é a nossa bíblia, então teria que incorporar também né? Para que a gente pudesse no nosso dia-a-dia discutir mais, esse é o meu ponto de vista. Esse projeto ético-político do Serviço Social, eu não sei, *cada faculdade tem um projeto e incorpora esse projeto ético-político*, e que mais ou menos quase todas estão no mesmo patamar e que realmente isso deveria ser trabalhado na faculdade, então eu vejo assim, temos que correr, porque no dia-a-dia não se fala nisso (Assistente social 04, grifo nosso).

O projeto ético-político dos assistentes sociais hoje nesse trabalho interdisciplinar é [...] eu não consigo ver um assistente social e o assistente social só, o ético-político eu acho que *há um envolvimento de vários profissionais hoje, o assistente social em si ele não pode ser sozinho mais*, ele tem que se ver junto com o pedagogo, com o psicólogo, diversos profissionais da área. E *esse projeto ético-político só se faz real quando há essa interação, essa integração de vários técnicos* (Assistente social 10, grifo nosso).

Eu acho que se distanciou bastante, eu não acredito que exista. Por exemplo, nós aqui, *a gente vê muito mais a questão da vontade política* do que da política pública, é lógico se a gente fizer com esse respaldo das instâncias nossas de fiscalização, tem um campo amplo para atuar. Mas eu vejo que não dá, que tudo parte muito da vontade política, a gente vê município que teve muita dificuldade de efetivar e a gente vê que o que respalda mesmo são as 03 instâncias de governo mesmo, federal, municipal. E me parece que as nossas instâncias da categoria estão perdendo muito espaço, mesmo quando eu pego o jornalzinho [do CRESS] para ler, para ver as diretrizes, realmente não me enche mais os olhos. Às vezes o jornal fica aqui no plástico, agora aquele que vem do MDS com informações dentro da política de assistência com propósito de implementação da política aí sim, *tem que comer isso para poder legitimar a atuação* (Assistente social 11, grifo nosso).

Os equívocos em relação ao projeto aparecem em todas as falas citadas, entre eles está em colocar o projeto somente na perspectiva da ética profissional, que cada faculdade tem um projeto específico, que o projeto para ser posto em prática precisa do envolvimento de profissionais de outra área e que a materialização dos princípios do projeto depende de vontade política ou da implementação do SUAS.

Assim, entende-se que o projeto ético-político precisa ser apropriado pela categoria, já que a sua efetivação no cotidiano profissional depende do direcionamento ético-político que o/a assistente social concebe em seu trabalho.

Por meio desta pesquisa fica evidente que as assistentes sociais conhecem o Código de Ética, mas não avançam nas discussões sobre o projeto ético-político, pois o conhecem pouco, colocando inclusive de maneira equivocada a concepção desse projeto. As profissionais entrevistadas defendem os princípios da política de assistência social, mas não do projeto ético-político.

O Código de Ética indica a direção ético-política para os/as profissionais, assim, o desafio posto é materializar os princípios no trabalho. “A valoração ética atravessa o projeto profissional como um todo, não constituindo um mero seguimento particular dele” (PAULO NETTO, 2009c, p. 148).

As entrevistadas comentam sobre a ética no cotidiano profissional.

O profissional está trabalhando com muito mais ética, muito mais focado hoje no usuário, eu acho que a alguns anos atrás *quando não tinha essa política, eu acho que a coisa era muito mais difícil, porque você trabalhava mais vinculada a um compromisso político* (Assistente social 03, grifo nosso).

A questão ético-política é fundamental, a ética em qualquer profissão, e para nós enquanto profissional assistente social, a gente trabalha muito com políticas públicas, muito com o outro, a gente trabalha essa questão, então eu acho assim que é de fundamental importância, eu acho que o profissional tem que ter isso claro porque eu acho que em qualquer profissão a ética é de extrema importância, imagina nós trabalhando com o outro, com a particularidade do outro, trabalhamos com políticas públicas, então para que realmente a coisa aconteça (Assistente social 08).

A ética faz parte do trabalho, do atendimento dentro da política, e eu acho que os profissionais estão preparados para estar atendendo conforme a necessidade e dentro do Código (Assistente social 12).

Nesses trechos é visível que as profissionais entendem o projeto ético-político somente como ética, assim como colocam no SUAS o encargo das mudanças ocorridos nos últimos anos na política de assistência social. Porém, apesar de ter havido essas mudanças e avanços, o compromisso profissional na busca pela efetividade dessa política acontece antes mesmo de sua aprovação em lei.

O trabalho do/a assistente social deve priorizar iniciativas que caminhem na direção do fortalecimento do projeto ético-político, como a ocupação de posições estratégicas na gestão das políticas sociais, manutenção e ampliação do campo de atuação nas políticas de seguridade social, participação nos conselhos de direitos e atuação na formulação de planos, programas e projetos. Segundo Boschetti (2004, p. 128) “Este projeto não se sustenta apenas no seu conjunto de valores e princípios. Estes precisam ser traduzidos e concretizados a partir de mediações que se constroem e se realizam cotidianamente pela atuação na e a partir da realidade”.

O projeto ético-político tem como prioridade constituir uma nova relação com os/as usuários/as dos serviços atendidos pelo/a assistente social.

[...] é seu componente elementar o *compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população*, aí incluída a publicidade dos recursos institucionais, instrumento indispensável para a sua democratização e universalização e, sobretudo, para abrir as decisões institucionais à *participação dos usuários* (PAULO NETTO, 2009c, p. 156, grifo do autor).

As entrevistadas relatam sobre a relação com o usuário na perspectiva do projeto ético-político no atendimento na política de assistência social.

Essa questão do projeto ético-político é algo que vem nos desafiar individualmente e enquanto categoria, porque essa política de assistência ela propôs, digamos assim, uma novo paradigma, uma nova forma de você olhar esse usuário, uma nova forma de olhar o seu fazer, e um fazer não mais dentro dessa questão clientelista, de assistencialismo, mas um fazer que pudesse tanto envolver essa pessoa que vem e que chega e necessita do trabalho da assistência, como também fazer algo que pudesse vir ao encontro à ética nossa de trabalho e a ética que o SUAS preconiza, uma ética de inclusão, uma ética de autonomia, uma ética de emancipação e que são termos muitos pesados, muito difíceis, mas que nós precisamos ter sim como meta (Assistente social 02).

Tem a questão do usuário, o que é bom para ele, o que ele pensa, mesmo quando for ter um curso, um grupo de proteção que seja, ouvir dele, partir da realidade dele, porque uma coisa é o que você quer, outra coisa é o que o outro quer para você, então tudo bem o SUAS está aí para a gente trabalhar essa questão, mas ouvir muito, porque não tem como a gente fazer uma coisa de qualidade, uma coisa que vá para frente se a gente não ouvir eles primeiro (Assistente social 08).

Apesar de ser importante na política de assistência social atuar na perspectiva que o SUAS traz na relação com o/a usuário/a é preciso refletir também sobre a ética preconizada pelo Serviço Social, para que a atuação não se esvazie/distancie dos princípios do Código.

Cabe mencionar que o projeto alude ao aperfeiçoamento intelectual como um compromisso com a competência. A SMAS de Ourinhos tem oferecido cursos de aperfeiçoamento aos/as profissionais⁷⁴, assim é fundamental que a categoria busque conhecimentos não só sobre o SUAS e o trabalho desenvolvido nesse Sistema, mas também busque novos conhecimentos sobre a profissão.

Eu acredito que ainda vai mudar muito, a gente ainda está em um processo de construção, mudanças tanto de como a gente vai estar abordando o nosso público com essa mudança, com a implantação do SUAS, quanto em relação a gente, porque tem ainda assistente social que não pegaram essa parte, que estão tendo que se reatualizar (Assistente social 06).

A prática profissional é o exercício remunerado da profissão, ou seja, há o empregador, a demanda e o salário, é, portanto, uma prática institucionalizada. Deste modo, muitas das requisições feitas à profissão têm a função de responder às demandas contraditórias do capital e do trabalho, o que pode levar o/a assistente social a assumir determinações impostas pela instituição empregadora como se fossem atribuições profissionais específicas, limitando as demandas profissionais às

⁷⁴ As capacitações oferecidas pela SMAS são apresentadas no capítulo 3 subseção 3.2.2

exigências do mercado de trabalho, contrária à direção posta pelo projeto ético-político profissional.

Assim, esse projeto precisa ser pensado nas condições sociais que permeiam a profissão, os limites e as possibilidades que estão além da vontade dos sujeitos, e exige do/a profissional competência para propor e defender o campo de trabalho.

Nas próximas falas as assistentes sociais explicam sobre o reconhecimento da profissão e a importância de se compreender as atribuições do/a assistente social, e colocam que o projeto ético-político é essencial para isso.

Eu acho que nosso projeto ético-político ele é mais desafiado do que era antes, então eu acredito assim que hoje nós estamos sendo muito mais chamados a fazer esse projeto ético-político acontecer de tal forma que a profissão seja reconhecida (Assistente social 02).

O projeto ético profissional do assistente social é algo assim que a gente está construindo, a gente está definindo melhor o papel, melhor a profissão, porque antes falava assistente social “Ah assistente social... ele atende, mas atende o quê?” “Qual é realmente a competência dele?” Eu acho que hoje está se definindo melhor a posição, o papel real do assistente social (Assistente social 10).

É importante que os/as profissionais estejam cada vez mais preparados/as para implementar ações que fortaleçam o projeto ético-político e o reconhecimento social da profissão.

É no conjunto de leis e resoluções da profissão que estão os valores que a categoria imprime no projeto. “O projeto profissional expressa uma condensação das dimensões ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas no Serviço Social, englobando a formação e o exercício profissional” (IAMAMOTO, 2009, p. 186).

O projeto ético-político profissional revela as lutas históricas da profissão frente à realidade de regressão dos direitos sociais, isso se soma à luta pela construção da política de assistência social, desde a aprovação da Constituição Federal de 1988 até a elaboração da PNAS em 2004, que são resultado da luta de segmentos da sociedade na qual a profissão se insere.

A configuração do SUAS e da NOB/RH exige das equipes de trabalho a superação das formas de atuar somente na perspectiva de viabilização de

programas e serviços, mas também na perspectiva de buscar a afirmação dos direitos.

Então o que eu vejo hoje é que realmente não dá mais para brincar de fazer, tem que ser técnica mesmo, e até eu falo daquele ponto de fazer sem embasamento teórico, político, não dá hoje, isso tem um peso muito grande, precisamos conceituar aquilo que se fala, precisa estar muito bem fundamentado e aí a gente vê que não tem esse tempo para buscar, para obter conhecimento [...] precisamos buscar esses marcos legais, é fundamental, tem que ter ele de fácil acesso, de fácil manuseio, porque nessa perspectiva de trabalhar com a inclusão social, com questão da garantia, porque eu vejo como missão isso mesmo, a garantia de direitos, como é que você trabalha se você não tem todo esse embasamento que garante os direitos (Assistente social 11).

A efetivação da concepção de seguridade social sintonizada com o projeto ético-político não é tarefa fácil e encontra barreiras políticas e econômicas. Porém, a história mostra que a atuação dos/as assistentes sociais junto à luta dos/as trabalhadores/as apresenta resultados positivos. Segundo a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (2004, p. 123):

Um projeto profissional e societário claro, preciso, consistente, fundamentado teórica e politicamente, já propiciou importantes conquistas e solidificou fortes resistências ao desmonte da seguridade social pública. Ainda que não tenham sido capazes de alterar significativamente a estrutura de desigualdades sociais, inegavelmente contribuíram no processo de construção dos direitos sociais brasileiros.

Sobre a construção do projeto ético-político, Behring (2008a) explica que ele foi produzido no calor dos debates da categoria no âmbito da seguridade social pública, nas discussões com o MEC em defesa das diretrizes curriculares, nos encontros e fóruns da categoria (CBAS, CFESS/Cress, Enpess), entre outros.

Em Ourinhos os/as trabalhadores/as da assistência social fundaram uma associação denominada Associação dos Trabalhadores da Área da Assistência Social (ATAAS). A assistente social explica sobre o trabalho da ATAAS.

Por exemplo, aqui no nosso município, nós temos a associação dos trabalhadores da área social, é uma nova diretoria que está assumindo, a gente estava justamente falando sobre isso, nós temos que fazer um grupo de estudos, estudar um pouco mais e fazer com que as coisas realmente saiam do papel, que a gente entenda e incorpore tudo o que está escrito, porque não adianta ficar só no papel (Assistente social 04).

É preciso que os/as trabalhadores/as estejam compromissados/as eticamente com a política, ter no município uma associação que proponha estudos sobre a assistência social demonstra o compromisso dos/as profissionais com o trabalho desenvolvido. Porém, os/as assistentes sociais precisam extrapolar a discussão da política de assistência social, é necessário refletir sobre a atuação do Serviço Social nessa política e em outros âmbitos.

A pesquisa e o estudo são importantes, já que a prática social, a vida cotidiana e as relações sociais estão impregnadas de senso comum, de alienação. Nesse caso o conhecimento construído pela experiência acumulada na prática “[...] não consegue sair do aparente, do superficial, da pseudoconcreticidade. Este é o trágico destino do ‘praticista’ que postula a prática (profissional) como fonte de teoria” (MONTAÑO, 2009, p. 173, grifo do autor). Pensar a prática com fonte de teoria impede a sua superação, a análise praticista não supera a aparência.

Muitos/as profissionais fazem a defesa do praticismo, que tem a tendência de negar a produção teórica na profissão. Segundo Iamamoto (2009) a visão a-histórica e fatalista da profissão tende a desqualificar o rigor teórico-metodológico, com isso o/a profissional pode saber fazer, mas não consegue explicar as razões do seu trabalho.

O Serviço Social deve ir além da prática rotineira desenvolvida, incorporando o estudo e a pesquisa em seu cotidiano. Isso é necessário, pois só se mantém ao longo da história as profissões que conseguem captar novas demandas, compreender a essência e dar respostas pertinentes. A pesquisa da realidade socioeconômica e política não fundamenta somente a prática imediata, mas visualiza as tendências da sociedade e das demandas, possibilitando novas propostas de trabalho.

A NOB/RH estabelece princípios éticos que devem nortear a atuação dos/as trabalhadores/as do SUAS, e esses estão em consonância com os princípios do projeto ético-político do Serviço Social, visto que ambos visam a defesa dos direitos sociais, compromisso com os/as usuários dos serviços, garantia de privacidade e sigilo, entre outros. Contudo, o projeto ético-político vai além desses princípios.

Em relação ao trabalho do/a assistente social na política de assistência social Silveira (2009, p. 360) mostra que: “A atuação dos assistentes sociais possui relevância pública e centralidade na implantação do SUAS, na produção de

impactos imateriais na vida da população atendida, no fortalecimento dos direitos e da participação popular”.

As profissionais explicam sobre o SUAS e a profissão.

Nós estamos em um momento desafiador de fazer com que a nossa profissão seja legitimada, tenha a sua ética preservada e que os profissionais possam entender o quanto isso é importante no seu fazer, no seu dia-a-dia, para que nós não continuemos como muitos nos vêem, maquiadas como as moças boazinhas que dão cesta básica, mas as moças que não são mais moças, que tem nome, identidade pessoal e profissional, que podem fazer a diferença e contribuir tanto para a profissão como para esse novo momento. O SUAS é novinho, está aí né? E nós temos um tempo de 10 anos, mas é um momento de procurar saber, já teve avanços, nós percebemos que muitas coisas boas aconteceram, mas a gente precisa se fortalecer para que esse Projeto Ético Político se fortaleça cada vez mais e não banalize, não fragilize a profissão (Assistente social 02).

Para que agora com o SUAS aí a gente consiga realmente efetivar (o projeto ético-político), eu acho que não tem como a gente não trabalhar essa questão, não tem como o profissional não ter isso no dia-a-dia no trabalho dele, às vezes é tanta coisa, é tanta correria que a gente acaba deixando um pouquinho de lado essa questão (Assistente social 08).

Eu acho que o papel ético-político do assistente social ele está em constante construção, e com essa implantação do SUAS e com essa NOB isso veio exigir um pouco mais do assistente social no sentido de ele traduzir a assistência como política pública e isso é uma exigência que vem (Assistente social 10).

Evidencia-se por essas falas que há a expectativa de que com o SUAS o/a assistente social efetive o projeto ético-político, de modo que colocam no Sistema a perspectiva de atuação com direcionamento baseado no projeto profissional e da concepção da assistência social como política pública.

No próximo relato a entrevistada entende que o projeto ético-político ainda não faz parte do cotidiano profissional de todas/as assistentes sociais, pois falta a própria categoria se empenhar no processo de efetivação do projeto ético-político em seu trabalho, além de enfatizar a importância de mais estudos e de que a graduação prepare melhor os/as profissionais.

Eu acho que a gente não conseguiu amarrar isso no dia-a-dia, eu percebo assim que a gente tem que retomar, “O que eu estou fazendo agora?”. Demonstra isso todo momento, a gente consegue ver que a gente realmente não veste a camisa da nossa profissão, não é nem por maldade, por falta mesmo de conhecimento, por falta de tempo para estudar mais, de aprofundar, de realmente se lembrar por que foi que a gente se formou, qual o nosso objetivo, estudar um pouco mais a nossa profissão, acho que nós temos que fazer isso, eu acho que falta ainda muito conhecimento, nós

temos que batalhar muito ainda [...] Eu acho que os profissionais estão mais ligados nessa questão, mas não são todos, então eu acredito que mesmo na graduação tinha que trabalhar mais essa questão do projeto ético-político, tinha que pegar firme, eu acho que falta muito, para a gente realmente atingir o que tem que ser entendido e aceito pelas pessoas (Assistente social 04).

As concepções expressas no projeto ético-político são princípios que norteiam o trabalho do/a profissional, e assim cabe a cada assistente social compreender esse processo e direcionar sua atuação na perspectiva desse projeto. Na medida em que os/as assistentes sociais não se apropriam do projeto ético-político profissional eles/as também podem ratificar a ideia do SUAS como um fim e não como um caminho para a efetivação da seguridade social brasileira.

3.1.2 O Serviço Social e o mercado de trabalho

Na década de 1990 muitos/as autores/as fizeram estudos com um viés crítico, aprofundando as discussões sobre a natureza do Serviço Social. Behring e Boschetti (2008) citam que nessa década foram realizadas pesquisas sobre o mercado de trabalho, pois muitos acreditavam que o campo profissional estava se retraindo, mas o que de fato estava acontecendo era uma expansão do Serviço Social no Brasil.

Iamamoto (2008) explica que há um crescimento do mercado de trabalho nos últimos anos e a expansão quantitativa da categoria profissional. Mesmo que a profissão tenha um caráter aparentemente difuso e heterogêneo, é evidente que a profissão continua a ser necessária na organização social.

Os/as estudantes que fazem o curso de Serviço Social, em sua maioria, pertencem aos setores médios urbanos, esses/as buscam uma profissão da qual possam viver. Entretanto, a profissão tem baixa remuneração e precário status, e de acordo com Iamamoto (2008, p. 48, grifo do autor) sua procura não é somente pela atividade remunerada, “[...] busca-se uma profissão que veicule vantagens simbólicas, no campo da ‘solidariedade humana’, da ‘realização pessoal’, da oportunidade de realizar uma ‘vocação’, inspirada em motivações religiosas ou claramente políticas”. Cabe ressaltar que até a década de 1970 a seleção para o curso de Serviço Social, além do exame vestibular, incluía teste vocacional que verificava as aptidões dos/as candidatos/as.

Para entender o perfil da profissão é importante considerar o fato de ela ser eminentemente feminina, carregando traços da cultura dominante que coloca a mulher em uma condição de fragilidade. O recorte de gênero explica em parte o caráter de subalternidade da profissão, que carrega pouco prestígio e pouco reconhecimento social.

Para Paulo Netto (2009b) o Serviço Social se constitui como uma “profissão feminina”. Essa afirmação está carregada de implicações, apesar da ruptura com o voluntariado, não acontece a ruptura com a “subalternidade técnica” a que se aloca a força de trabalho feminina. O caráter de subalternidade do Serviço Social é devido à profissão encontrar-se amarrada em diversos aspectos que a colocam em posições de limitada liberdade e autonomia.

Montaño (2009) enfatiza a importância do papel dos movimentos feministas e das lutas das mulheres por melhores condições de trabalho e de igualdade. Não é possível pensar a profissão sem pensar no movimento feminino de inserção no mercado de trabalho e na luta pela ampliação de espaços na sociedade. Essa situação é também contraditória, já que “[...] se esta luta conduziu a verdadeiras conquistas das mulheres na vida social, paralelamente significou para o capital contar com mão-de-obra mais barata e com menores custos para a reprodução da força de trabalho” (MONTAÑO, 2009, p. 100).

Mesmo que o Serviço Social e também outras profissões tenham se constituído em um espaço de inserção ocupacional para a mulher, isso não foi suficiente para colocá-la em uma posição de igualdade com o homem, assim a profissão não conseguiu romper com a condição subalterna.

Uma outra explicação para o caráter de subalternidade é a postura messiânica, oriunda da igreja católica, que deixou suas marcas na origem da profissão, e que é estigmatizada como auxiliar, no sentido de realizar um atendimento à população pobre, e também como uma profissão subalterna às outras profissões.

O Serviço Social não é visto, portanto, como uma profissão que toma decisões, que participa ‘produtivamente’ na divisão do trabalho [...] pelo contrário, o Serviço Social é em geral identificado, em concordância com o papel que as sociedades ‘patriarcais’ atribuem às mulheres, como uma profissão que executa as decisões dos outros (os políticos), que reconhece a realidade por meio dos olhares dos outros (os ‘cientistas sociais’) e que assiste às populações carentes, mas como auxiliar de outros profissionais (médicos, advogados etc) (MONTAÑO, 2009, p. 101, grifo do autor).

Outra característica do Serviço Social é em relação ao Estado, que é o seu maior empregador, assim esse/a profissional, em sua maioria, é um/a servidor/a público/a, que tem em seu cotidiano as normas burocráticas e é subordinado/a hierarquicamente aos estratos político-institucionais.

Mesmo com os empecilhos é essencial o interesse em se atualizar, em buscar conhecimento e aprendizado. O/a profissional qualificado/a e comprometido/a busca além das demandas imediatas e rotineiras e se compromete com seu trabalho e com a população atendida, não responde de forma imediata às demandas, ele/a reflete, analisa e propõe.

É de extrema importância incentivar as pesquisas e estudos que favoreçam o conhecimento do modo de vida e de trabalho na atualidade, para assim criar um acervo de dados sobre as expressões da questão social nos diferentes espaços de trabalho do/a assistente social. O debate teórico é essencial para a compreensão da realidade em que se insere a profissão.

É o conhecimento criterioso dos processos sociais e sua vivência pelos indivíduos sociais que poderá alimentar ações inovadoras capazes de propiciar o reconhecimento e atendimento às efetivas necessidades sociais dos segmentos subalternizados, alvos das ações institucionais [...] As condições e relações de trabalho em que estão inscritos os assistentes sociais são indissociáveis da Reforma do Estado, que redimensiona as relações Estado e sociedade e atinge as políticas e/ou ações voltadas à questão social (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

Atualmente, com o neoliberalismo pode haver não só a diminuição do campo de trabalho profissional com a tendência à privatização, como também a redução de recursos para as políticas sociais. A explicação dos/as que defendem o neoliberalismo é que o princípio da universalidade e da gratuidade dos serviços aumenta demasiadamente o gasto estatal, devendo assim diminuir as despesas.

Com isso o espaço ocupacional de várias categorias profissionais, entre as quais a dos/as assistentes sociais, é cada vez mais prejudicado. Iamamoto (2001, p. 20) explica que o/a assistente social, profissional que atua na implementação e viabilização das políticas públicas, “[...] vê-se tolhido em suas ações, que dependem de recursos, condições e meios de trabalho cada vez mais escassos para operar as políticas e serviços sociais públicos”.

Segundo Serra (2010) há várias objetivações que concretizam o trabalho profissional, sendo a materialidade uma delas. A materialidade é definida como a

base da institucionalidade da ação profissional, no caso do Estado é efetivada na mediação da prestação de serviços sociais das políticas públicas.

Sob o estado neoliberal, as condições que deram origem e base à profissão estão se modificando, e o Serviço social está perdendo espaço no seu exercício profissional nesse campo, configurando uma crise que Serra (2010) define como crise de materialidade. A crise não é privativa do Serviço Social, mas atinge diretamente a profissão por sua grande inserção no Estado.

Essa crise de materialidade do Serviço Social configura-se no setor público em razão de o Estado se constituir, no Brasil, desde a gênese da profissão, no seu grande empregador e, ao longo de sua existência, no grande sustentador de maior visibilidade institucional dessa prática social e, conseqüentemente, de sua estatura sócio-ocupacional (SERRA, 2010, p. 26).

A dimensão política da profissão acontece na sua atuação socioeducativa na relação com a população usuária dos serviços prestados. Serra (2010) explica que é necessário que haja respostas à população usuária em relação aos benefícios e serviços, e a ausência desses faz do/a assistente social o/a profissional que justifica a não prestação ou a seletividade. Trata-se de uma atribuição histórica do/a profissional de Serviço Social. Com isso, essa explicação “[...] da ausência ou redução de direitos corresponde à lógica do neoliberalismo, uma vez que a redução das políticas públicas implica acentuar os instrumentos de seletividade da população para o acesso à prestação de serviços sociais” (SERRA, 2010, p. 29).

Nesse caso, a atuação do/a assistente social deve ter como direção a instrumentalização da população para entender esses processos que levam a não materialização de seus direitos. Já que o déficit público é o resultado e não a causa da crise econômica.

Os problemas sociais continuarão a exigir respostas; faz-se necessário, então, nessa conjuntura neoliberal, identificar quais as respostas estão sendo propostas e implementadas e como contrapor a elas soluções compatíveis com um projeto societário com outra direção (SERRA, 2010, p. 36).

A universalidade no acesso a programas e projetos sociais só se efetiva em âmbito estatal, mesmo que este seja um Estado de classe, já os programas e projetos das entidades sem fins lucrativos não conseguem abranger a coletividade,

visto que são dirigidas pelo interesse privado de certos grupos, reforçando a seletividade no atendimento. Iamamoto (2001) explica que o trabalho do/a assistente social realizado no setor público tem resultados diferentes do realizado no setor privado, ainda que o seu conteúdo e forma de processamento sejam idênticos, a lógica é distinta entre um e outro.

Novas demandas vêm se abrindo aos/às assistentes sociais com o processo de municipalização das políticas públicas, exigindo novas funções e competências, e atuação na gestão e formulação das políticas. Exigem também novos conhecimentos, como: realizar diagnóstico social e econômico dos municípios, fazer análise dos orçamentos, realizar planejamento e trabalhos de assessoria, consultoria, pesquisa e estudo.

Os/as assistentes sociais desempenham importante papel no processo de ampliação da democracia, fundado nos princípios da participação e do controle popular, atuando nos conselhos de direitos. “Ocupar esses espaços coletivos adquire maior importância quando o bloco do poder passa a difundir e empreender o trabalho comunitário sob a sua direção, tendo no voluntariado seu maior protagonista” (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

Assim, tem-se como desafio o aprofundamento na teoria social crítica aliada à pesquisa, para pensar e propor ações frente à questão social e às novas configurações do mercado de trabalho. A questão social é o objeto do Serviço Social, porém, mesmo com a supressão da ordem capitalista ainda haverá um longo caminho para a profissão, conforme Paulo Netto (2001, p. 49) “O objetivo histórico da sua superação passa, ainda e necessariamente, pelo desenvolvimento das suas potencialidades. Ainda está longe o futuro em que esta profissão vai se esgotar, pelo próprio exaurimento do seu objeto”.

Segundo a pesquisa feita pelo CFESS (2005a) constatou-se que um dos maiores empregadores de assistentes sociais ainda é o Estado⁷⁵. Em uma reportagem para o G1⁷⁶, em 13/02/2008, Ivanete Boschetti⁷⁷ afirma que a saúde é a área que mais emprega os/as profissionais, mas que depois do SUAS o número de profissionais na política de assistência social aumentou. Em relação às condições de

⁷⁵ Pela pesquisa 78,16% dos/as assistentes sociais são contratados/as por instituições públicas municipais, estaduais e federais.

⁷⁶ Portal de notícias na internet.

⁷⁷ Assistente Social, doutora em sociologia. Professora da Universidade de Brasília (UnB). Presidente do CFESS, gestão 2008-2011.

trabalho ela explica que: “Existe uma desigualdade de salários muito grande pelo Brasil. Alguns municípios, principalmente do interior do país, têm salários baixos. Mas já há alguns Estados com valorização razoável”. Ela também relata que a média salarial do/a profissional varia, pode haver salários altos e outros muitos baixos (HARNIK, 2008, on line).

Behring e Boschetti (2008) mostram que a organização política da categoria fica visível nos encontros nacionais realizados para discussões sobre política social e sobre a profissão, e citam como exemplo a aprovação da Carta de Maceió, no XIX Encontro Nacional CFESS/Cress de 2001, que se configura como um importante documento para o debate da seguridade social e da política social pela profissão.

Sobre a Carta de Maceió:

Ali reafirmamos o compromisso com a seguridade social pública, universal e de qualidade, reconhecemos os avanços constitucionais de 1988 (e também os limites) e denunciaremos os ataques aos direitos produzidos por uma concepção orientada pela privatização, pela focalização, pela descentralização destrutiva e desresponsabilização do Estado (BEHRING, 2008b, p. 153).

O conteúdo da Carta de Maceió tem a perspectiva de superar a lógica do seguro que é restritiva e avançar no propósito de ampliação dos direitos universais. Ela é alinhada com a dimensão política do projeto ético-político do Serviço Social, pois tem como princípio a defesa da equidade e da justiça social.

É importante ressaltar que a defesa da seguridade social pelo Serviço Social não acontece a partir da concepção da Carta de Maceió, mas é uma construção histórica vinda de um longo processo. Com essa Carta a profissão deu mais um passo para sintonizar o projeto ético-político à seguridade social brasileira.

O documento traduz a compreensão da seguridade social como um processo histórico, dentro do contexto de crise do capital que vem se alastrando desde a década de 1970, reconhecendo os limites que são postos pela ordem econômica e traçando estratégias para enfrentá-los, sem conformismos.

Sobre o trabalho do/a assistente social, lamamoto (2008) explica que esse tem caráter liberal, mas não se efetiva assim na prática, já que o/a profissional depende de contratação para exercer suas atividades. A relação contratual faz com que o Serviço Social seja mercantilizado, e se constitua como parte do trabalho social.

A autonomia profissional é tensionada pela compra e venda da força de trabalho especializado. O significado social do trabalho profissional está sujeito às relações que estabelece com os que o contratam. Mesmo que a natureza qualitativa seja a mesma nos diferentes espaços ocupacionais, o significado social não é idêntico, visto que é envolvido em relações sociais diferentes.

Os empregadores determinam as necessidades sociais que o trabalho do assistente social deve responder; delimitam a matéria sobre a qual incide esse trabalho; interferem nas condições em que se operam os atendimentos assim como os seus efeitos na reprodução das relações sociais. Eles impõem, ainda, exigências trabalhistas e ocupacionais aos seus empregados especializados e mediam as relações com o trabalho coletivo por eles articulados (IAMAMOTO, 2007, p. 215).

Os/as profissionais têm relativa autonomia no exercício de suas atribuições, pois apesar de ser contratado por uma instituição, o/a assistente social estabelece contato direto com o usuário. Outra característica é a indefinição do que o/a assistente social faz, trazendo a possibilidade de apresentar novas propostas de trabalho. “Tal característica, apreendida às vezes como um estigma profissional, pode ser utilizada no sentido da ampliação do seu campo de autonomia” (IAMAMOTO, 2008, p. 102).

A autora destaca duas formas de compreender o exercício profissional que devem ser evitadas, o fatalismo e o messianismo profissional. A primeira naturaliza a vida social, conduzindo a uma forma de trabalhar burocrática e rotineira. A outra leva a uma visão heróica da profissão, que reforça a subjetividade dos sujeitos e não confronta com a realidade social.

Há a tendência cada vez maior ao enxugamento do Estado, que transfere a responsabilidade na condução das políticas sociais para a esfera privada, e também há a tendência à refilantropização, que (re)coloca as políticas sociais na perspectiva da filantropia. Isso repercute no mercado de trabalho do/a assistente social, pois aumenta a demanda de trabalho nas chamadas Organizações Não Governamentais (ONG). Segundo Iamamoto (2004, p. 48, grifo do autor):

Possibilidades novas de trabalho se apresentam e necessitam ser apropriadas, decifradas e desenvolvidas; se os assistentes sociais não o fizerem, outros farão, absorvendo progressivamente espaços ocupacionais até então a eles reservados. Aqueles que ficarem prisioneiros de uma visão burocrática e rotineira do papel do assistente social e de seu trabalho entenderão, como ‘desprofissionalização’ ou ‘desvio de função’, as alterações que vem se processando nessa profissão.

O chamado terceiro setor, distinto do Estado e do mercado, não tem fins lucrativos, tendo natureza das mais variadas, e estabelece na maioria das vezes parcerias com o setor público. Constituindo-se em um outro mercado de trabalho para a profissão, mesmo não sendo considerado amplo, é um campo que não pode ser desprezado.

Esses espaços de trabalho passam a fazer novas exigências à profissão, requisitando uma “[...] postura moderna, no sentido de compatibilização do seu desempenho com as normas, fluxos, rotinas e finalidades dimanantes daquela racionalidade” (PAULO NETTO, 2009a, p. 123). A forma como o trabalho vem se configurando – informalidade, trabalho temporário, polivalência e alto desemprego – afetam diretamente o Serviço Social.

A profissão tem um caráter contraditório que se expressa na forma como as relações sociais se estabelecem na sociedade capitalista, a profissão se inscreve em um campo de interesses antagônicos. “O assistente social não produz riqueza – valor e mais-valia – mas é um profissional que é parte de um trabalhador coletivo, fruto de uma combinação de trabalhos especializados na produção, de uma divisão técnica do trabalho” (IAMAMOTO, 2004, p. 69).

Em seu cotidiano o/a profissional lida com situações vividas pelos indivíduos e segmentos da população da classe trabalhadora, sendo desafiado/a a compreender as dimensões universais e as particularidades. Isso exige do/a profissional competência para compreender a realidade e o modo de vida e de trabalho dos sujeitos sociais.

Isso requer tanto competência teórico-metodológica para ler a realidade e atribuir visibilidade aos fios que integram o singular no coletivo quanto o conhecimento do modo de vida, de trabalho e expressões culturais desses sujeitos sociais, como requisitos essenciais do desempenho profissional, além da sensibilidade e vontade políticas que movem a ação (IAMAMOTO, 2007, p. 221).

Por isso é imprescindível que os/as profissionais, os cursos de formação e os órgãos da categoria se estruturam teórica e metodologicamente para responder de forma crítica às necessidades do mercado de trabalho, com base no projeto ético-político profissional. São necessárias estratégias políticas, qualificação profissional e conhecimento teórico e metodológico das expressões da questão

social e das condições e relações de trabalho. Segundo a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (2004, p. 79):

O desafio para os assistentes sociais é o de uma tomada de posição ética e política que se insurja contra os processos de alienação vinculados à lógica contemporânea, impulsionando-nos a dimensionar nosso processo de trabalho na busca de romper com a dependência, subordinação, despolitização, construção de apatias que se institucionalizam e se expressam em nosso cotidiano de trabalho.

O aprimoramento intelectual dos/as assistentes sociais vem sendo buscado através da pesquisa e das produções teóricas, mas isso não significa que este movimento seja homogêneo e que tenha total conformidade com o projeto ético-político profissional, demonstrando um espaço de pluralidade e de confronto teórico-político.

É preciso clareza teórica para entender como as transformações prático-profissionais acontecem na particularidade da profissão, no cotidiano dos/as profissionais na política de assistência social e na vida dos/as usuários/as. Guerra (2011, p. 289) explica que é a inserção na realidade que “[...] nos dá a clareza de que não a mudamos com base apenas no nosso desejo, mas por um engajamento nos espaços sócio-ocupacionais, mobilizando um complexo de mediações, dentre as quais o espaço do SUAS.

O Serviço Social vem produzindo subsídios teóricos, técnicos e políticos sobre a política de assistência social, e, além de ter um vínculo histórico com ela, a partir da NOB/RH a profissão tem espaço garantido nessa política. Desse modo, a profissão tem o papel de assegurar as conquistas da política de assistência social, tema que é debatido na próxima seção.

3.2 O/a assistente social e a política de assistência social

A relação do Serviço Social com as políticas de seguridade social é de longa data; antes da Constituição Federal de 1988 o Serviço Social já se vinculava às políticas sociais, seja na intervenção profissional, seja nas análises e produções teóricas, ou ainda, pela participação nos movimentos de defesa dos direitos sociais.

Porém, a política de assistência social, em específico, constitui-se em um *locus* privilegiado de trabalho do/a assistente social, mas isso não significa restringir

o Serviço Social a essa política. A política de assistência social também é um importante tema pesquisado e analisado pela categoria, oferecendo base teórica para sua formulação, implementação e efetivação.

Segundo Serra (2010, p. 165) “[...] historicamente, o Serviço Social se firmou como a profissão por excelência da assistência social”. Além disso, a categoria teve grande participação na luta pela aprovação da LOAS⁷⁸ e na aprovação das Políticas Nacionais de Assistência Social, das Normas Operacionais Básicas e também do SUAS.

A assistência social não era bem vista pelos/as assistentes sociais durante o movimento de reconceituação, parte da categoria atribuía à assistência social a função de entrega de benefícios à população que também era atendida pelo Serviço Social. Iamamoto (2007, p. 302, grifo do autor) explica que a assistência social foi um tema:

[...] ‘maldito’ no movimento de reconceituação do Serviço Social latino-americano em sua busca de ruptura com as ações de cunho paternalista e assistencialista que proliferam no passado e denegriam a imagem social e acadêmica da profissão.

A aprovação da assistência social enquanto política de seguridade social não teve participação intensa da categoria profissional e nem de um movimento de base como a política de saúde teve. Os/as assistentes sociais estavam em diversas lutas, mas não estavam expressivamente na da assistência social. Após a Constituição de 1988, os/as profissionais do Serviço Social começaram a participar de forma mais ativa no processo de regulamentação dessa política.

Em Ourinhos houve envolvimento expressivo dos/as profissionais da Secretaria de Assistência Social no processo de discussão sobre a nova política aprovada pela Constituição Federal em 1988, conforme se verifica a seguir:

Naquela época em que a LOAS estava só como um projeto de lei tramitando na Câmara houve um processo de discussão, então vinha o pessoal de fora, de Marília que era ligado à Secretaria de Bem-Estar Social vinham promover discussões com a gente, e a gente não tinha muita clareza de como aquilo lá ia se materializar naquele momento das discussões, então isso em 1992, depois 1993, daí em final de 93 foi aprovada a lei, a LOAS, a gente participou um período desse processo (Gestora).

⁷⁸ A atuação do Serviço Social na aprovação política de assistência social no marco da seguridade social é discutida no capítulo 3 seção 2.3.

Foi quando teve o processo de implantação da LOAS, quando a LOAS estava estudando, então a gente participou de todo aquele processo de estudo da LOAS, estudo de política pública. Nós fomos todas juntas nesse processo aqui em Ourinhos (Assistente social 07).

Um dos desafios postos ao/à assistente social é ter a capacidade de compreender a ampliação da assistência social frente ao agravamento da pobreza, mas sem colocar nessa política o encargo de enfrentamento da questão social. Mota et al (2006, p. 176) mostra que: “Reside nesse processo o maior desafio da formação profissional, que é instrumentalizar os profissionais a empreenderem a grande tarefa de superar a aparência dos fenômenos identificando as múltiplas determinações do real”.

As assistentes sociais da SMAS entrevistadas divergem nesse assunto. No relato a seguir a profissional coloca na assistência social a responsabilidade por alterar as condições de vida das pessoas atendidas e explica que é preciso investir na família para romper o ciclo de pobreza.

Com o propósito de investir na família para que ela possa caminhar e não ficar dependente de programas e projetos sociais. É de um dia poder olhar e ver que as famílias caminharam e não ficaram co-dependentes, e que esse ciclo, e eu chamo assim mesmo, de ciclo de dependência vá de pai para filho, um ciclo vicioso, e hoje o ideal é romper isso, muitas vezes é uma família que dá para investir no jovem, a gente procura investir no jovem (Assistente social 10).

Essa ideia de que é preciso capacitar os/as usuários/as da política de assistência social para que saiam da condição de pobreza é explicada por Mustafa (2011, p. 13) por meio da fantástica história do Barão de Münchhausen⁷⁹: “[...] não se pode imaginar (acreditar) que a população brasileira (a sua maioria) sairá do pântano da pobreza, do desemprego, do trabalho desprotegido por suas próprias forças ou pela força de suas famílias”.

Já outras profissionais entendem de maneira diversa, explicando que a alteração da vida das pessoas atendidas não depende de uma política pública apenas.

⁷⁹ Conta “[...] a incrível história do Barão de Münchhausen, que atolado num pântano, com seu cavalo, e vendo que não contava com nenhuma ajuda para salvá-lo (retirá-lo dali), o Barão agarrou os seus próprios cabelos, e os puxou para cima a fim de sair da lama, trazendo consigo o seu cavalo, saindo, desta forma, do pântano, desatolando-se a si mesmo” (MUSTAFA, 2011, p. 12).

Não é só a política da assistência que tem que fazer isso, a grande dificuldade até das próprias políticas entenderem que a gente não faz nada sozinho, se eu quero promover uma família eu tenho que ver todos os âmbitos dela, educação, saúde. Então eu tenho que ter Secretaria para encaminhar, eu tenho que acompanhar, eu tenho que saber. Não tenho que eu tentar fazer a família se reerguer, porque eu não acho que eu vou conseguir levantar a autoestima de ninguém, porque se você não tem, você também não consegue colocar uma nela. Então eu acredito que você vá fazendo alguns vínculos com outras políticas para que a família consiga se “inserir” nas outras [políticas], na questão do trabalho, na questão da educação, de ser acompanhado realmente, então logicamente que eu não vou ser uma assistente social legal e vou fazer ela sair daquela situação de miserabilidade dela (Assistente social 01).

Chamamos as escolas, vieram para as reuniões, o pessoal da saúde também, então eles começaram a ver a assistência como salvadores da pátria, e eu falava “Gente não é por aí, isso não quer dizer que porque nós vamos ficar mais próximos de vocês agora tudo vai ser resolvido, nós estamos aqui para resolver juntos”, mas muitos achavam que a gente ia ficar mais próximos lá e que a gente ia conseguir resolver todos as dificuldades que tinha dentro da sala de aula (Assistente social 04).

Embora essas assistentes sociais entendam que a política de assistência social não tem a função de sozinha modificar a situação das pessoas atendidas, as profissionais não falam sobre a questão social, que a demanda que atendem advém da questão social, assim não fazem uma análise sob essa ótica.

Silveira (2009) explica que com o aprofundamento dos processos de vulnerabilização do trabalho, de violação dos direitos humanos e de banalização da vida, frente à necessidade da universalização dos direitos e das políticas públicas de proteção social, é necessário reconhecer o caráter contraditório da seguridade social brasileira no enfrentamento da questão social.

Por isso é importante que o trabalho na assistência social foque o fortalecimento do protagonismo na construção da cultura de direitos.

As modalidades interventivas devem privilegiar ações coletivas que favoreçam a construção de projetos de vida que, em detrimento do reforço e do controle das identidades subalternizadas socialmente, ativem e impulsionem núcleos e potencialidades na realidade cotidiana, para favorecer patamares superiores de saberes e práticas com protagonismo popular (SILVEIRA, 2009, p. 353).

A assistente social 08 coloca o trabalho nessa perspectiva, e a importância de ouvir os/as usuários da assistência social, sem imposições do que é ou não melhor para cada família. Porém, muitos serviços e ações acabam sendo impostos, principalmente em relação à contrapartida da família para receber benefícios.

A gente está aqui para estar trabalhando as políticas sociais, ninguém está aqui porque é bonzinho, a gente está aqui para tentar ver o que está acontecendo com essa família, o que ela veio buscar aqui, vamos ver a causa daquilo e não ficar simplesmente “Ah tá, então vamos fazer assim”, Não, vamos ver a causa daquilo, e a participação dele é de fundamental importância, não adianta eu querer que ele faça uma coisa que ele não quer [...] ver deles o que eles acham que seria interessante para que aquela família, não aquele indivíduo, porque agora não trabalha mais o indivíduo, é a família, o que está acontecendo, o que tem que ser feito para que essa família consiga amenizar o acontecimento que está gerando aquilo, não é só trabalhar aquilo, o agora, é muito além disso, a gente tem que ouvir bastante deles, ver o que eles sugerem, porque às vezes a gente vem com uma coisa pronta e acabada (Assistente social 08).

O conhecimento da realidade pelos/as profissionais na condução do SUAS tem como princípio o levantamento de dados da realidade local com aporte de dados censitários. A dimensão investigativa não pode ser mera organização de dados, pois isso não garante a produção de conhecimento sobre a realidade que oriente o trabalho e possa construir novas proposições. O/a profissional tem que tratar a prática cotidiana como fonte de informação.

A assistente social 05 explica como é feito o acompanhamento das famílias que são atendidas no CRAS, e relata sobre a documentação que as profissionais utilizam para registrar os atendimentos.

Além do Cadastro Único tem a avaliação social que é daí que a gente faz o plano de ação, a avaliação de todo os atendimentos, tudo o que acontece com as famílias, e a gente faz todo um relatório de visita domiciliar, tem o atendimento de quando a família procura, a gente faz a avaliação, depois vem o parecer, todas a situação da família, a gente vai juntando, então é tudo assim, tudo documentado, nós temos um relatório mensal, depois um semestral e depois um anual, porque o órgão gestor tem que ter (Assistente social 05).

A gestora da SMAS de Ourinhos esclarece sobre a necessidade de conhecer os territórios e a realidade das famílias para poder organizar o atendimento.

Será que nós conhecemos esse território, onde estão as famílias mais vulneráveis, como que essas famílias estão se organizando, como ela está perante a comunidade? Essa é a vigilância social, nós estamos identificando mesmo todas as famílias que são usuárias da assistência ou que deveriam estar dentro da nossa rede de proteção? Essa é uma questão importantíssima (Gestora).

Esse processo é essencial para os municípios, já que para a implantação do SUAS é necessário o conhecimento dos fatores sociais e econômicos que levam

cada região à situação de vulnerabilidade e risco social. Na PNAS (BRASIL, 2004, p. 28) territorialização se refere ao processo de:

[...] identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. O que Aldaiza Sposati tem chamado de atender a necessidade e não o necessitado.

Muitas vezes no CRAS são atendidas demandas que nem sempre são efetivamente do CRAS, por não haver o atendimento na rede socioassistencial, e devido à grande demanda, assim os/as profissionais podem acabar desenvolvendo atendimentos pontuais e descontínuos. O mapeamento da rede socioassistencial exige da equipe técnica o conhecimento e o monitoramento que permitam avaliar a qualidade dos serviços.

A rede socioassistencial é percebida pelas profissionais como um componente importante para a política no município. O atendimento aos/às usuários/as acontece de forma mais efetiva quando os/as profissionais podem contar com uma rede socioassistencial e com as demais políticas públicas.

A fala da assistente social 04 explica isso.

Porque para gente atender aquela família na sua integralidade em tudo o que é necessário, muitas vezes a gente precisa das outras políticas, para que, realmente, os programas, os projetos, os serviços oferecidos à população que eles venham ao encontro [desse trabalho], por exemplo, habitação, emprego [...] Porque muitas vezes a gente fala “Poxa, aquele professor coloca o aluno fora da escola”, então a gente também fica assim com prejulgamento, e as outras políticas também “Ah porque aquela assistente social não faz nada”, “Porque eram eles que tinham que fazer”, “Porque é o Conselho Tutelar”, e quando fala em Conselho Tutelar eles pensam sempre na assistência social, não pensa que é um direito da criança e do adolescente, que o conselheiro está ali porque ele está realmente para defender o direito da criança e do adolescente do município de Ourinhos, não é da criança pobre. [...] Tem uns casos que nem é judiciário, nem é assistência, nem é a saúde, que nem é a educação, sozinho ninguém consegue fazer nada, nem Conselho Tutelar. Então a gente tem que sentar junto e falar “Gente o que nós vamos fazer com essa criança, com essa família” (Assistente social 04).

Outra profissional explica o trabalho em rede na perspectiva de romper com a centralização e a hierarquização, e coloca o CRAS como uma referência nesse processo.

O trabalho em rede que ocorre hoje favorece muito, porque a rede em si já tem o CRAS como referência, então hoje a gente trabalha articulado, há uma articulação muito grande no trabalho social com a família como um todo e o Sistema Único da Assistência vem contribuir com isso, dá um novo olhar para a assistência, um novo olhar para o trabalho social com as famílias, na direção da política pública, na garantia dos direitos, então a gente procura garantir os direitos das famílias, no sentido total que é a educação, a saúde. A gente trabalha essa correlação de forças, cada um com a sua devida competência para atingir o foco que é a família. [...] A rede hoje reconhece a assistência de uma forma diferente, tem um outro olhar para a assistência, um olhar que anteriormente eu não sei se tinha, mas hoje existe o olhar de legitimidade, de visibilidade, o CRAS deu legitimidade e visibilidade para o trabalho de uma forma diferente (Assistente social 10).

Em relação ao trabalho do/a assistente social nessa política, com a seletividade dos programas e projetos sociais, é atribuído ao/à profissional o papel de atuar com os critérios de elegibilidade, fazendo uma hierarquização entre os mais necessitados. “O/a profissional que está acostumado a lidar com ‘pobres políticas sociais para os pobres’ acaba sendo operativo/a na execução de atividades pontuais e emergenciais num trabalho de plantão” (GUERRA, 2011. p. 282, grifo do autor).

Yazbek (1996) explica que uma das atribuições do Serviço Social que vem sendo construída ao longo dos anos é a seleção do grau de carência, com o objetivo de incluir ou excluir as pessoas que buscam pelos serviços e programas sociais. Por estar inserida na prestação de serviços assistenciais, a política de assistência social tem-se configurado como espaço de trabalho fundamental para o Serviço Social.

O assistente social, embora desenvolva sua prática nas diversas políticas sociais, ao lado de outros profissionais, encontra nas políticas específicas de assistência suas demandas mais expressivas. Além de agente privilegiado na operação de programas assistenciais, o assistente social é o profissional demandado para dar conta do mecanismo assistencial que permeia as políticas de corte social, fazendo frente a uma diversificada demanda de ações assistenciais, em geral nas condições de técnico subalterno (YAZBEK, 1996, p. 163).

A seleção mostra que a política de assistência social não é universalizada, assim o/a assistente social precisa sair da aparência e buscar a essência, já que o/a profissional não é somente executor terminal, mas tem outros papéis a desempenhar na política de assistência social.

Em Ourinhos, mesmo após o SUAS, há ainda o trabalho de atendimento de forma semelhante ao que era feito no denominado plantão social⁸⁰, mas agora é

⁸⁰ Conforme discutido no capítulo 2 seção 2.5.

chamado de acolhimento, já que é realizada a seleção das famílias e é preciso direcionar o trabalho para aquelas que estão em situação de vulnerabilidade social, pois os recursos disponíveis não são suficientes para atender a toda demanda. Acompanhe-se tal situação pelas colocações de duas assistentes sociais.

Passa para elas [assistentes sociais] fazerem o acompanhamento, inserir nos projetos, fazer a parte de atendimento, o cadastro do Bolsa Família, o cadastro do Vivaleite, acolhimento, plantão social, tudo o que for em *relação à burocracia* e inserção em programas, BPC Benefício de Prestação Continuada [...] então a gente está priorizando as *de pior risco*, e é a vulnerabilidade em algum momento que eu falei que a família está precisando que a gente tem que dar um acompanhamento (Assistente social 05, grifo nosso).

Com a implantação do SUAS realmente o foco muda, a parte burocrática muda, o *trabalho burocrático do assistente social*, a questão do levantamento de perfil, levantamento do grupo, o que vai ser trabalhado em determinado grupo, tem que saber o que o grupo espera do trabalho, você *não impõe mais nada*, o trabalho é construído junto com o público que você atende, esse é um aprendizado mútuo, tanto do assistente social quanto do público que a gente atende (Assistente social 06, grifo nosso).

Partindo dessas falas fica a indagação de como se define quais são as famílias de “pior risco”, além disso, as profissionais colocam esse atendimento como parte de um processo burocrático. Ressalta-se ainda que é colocado no segundo fragmento que o/a assistente social “não impõe mais nada às famílias”, mas quando se pode impor? É preciso repensar os princípios éticos do Serviço Social no cotidiano profissional para além da política de assistência social.

O desafio nesse trabalho é o/a assistente social conhecer a realidade social e ter sua atuação voltada para a garantia dos direitos, e isso ocorre também quando se garante o acesso à política de assistência social.

O trabalho do Serviço Social com famílias foi muito citado pelas assistentes sociais e pela gestora. A família é central na política de assistência social, é o núcleo de afeto, convivência e solidariedade, e também é colocada como foco dessa política. “Muitas vezes, mesmo os/as assistentes sociais podem, no exercício profissional, vir a culpabilizar ou punir a família em função de situações geradas pela lógica mais ampla da sociedade burguesa” (GUERRA, 2011, p. 283).

Algumas profissionais colocam o trabalho com famílias nessa perspectiva.

É o desenvolvimento familiar mesmo, incluindo a família, só a família. E a gente trabalha também de uma maneira sistêmica, a gente não trabalha o indivíduo, trabalhamos a família, e a gente busca dentro da família qual é a causa da desestrutura familiar. [...] A gente não pode mais falar que essa família é... “não quer trabalhar”, é lógico, tudo tem exceção, mas a gente vai chegar nesse diagnóstico, que essa família, os membros da família quer ou não quer trabalhar mesmo, quer vida boa, aí entra para o CRAS (Assistente social 05, grifo nosso).

Elas [as famílias] são estimuladas, motivadas e com perspectiva de sair do curso, *conseguir um trabalho e mudar*, não só a própria vida, mas a vida da família e o meio em que ela se insere, *então hoje ela tem uma consciência crítica de que tem potencial, que tem capacidade* (Assistente social 10, grifo nosso).

Esses trechos indicam que as profissionais entendem que a causa dos problemas sociais está na família. A família é pensada por ela mesma, de tal modo que não são relacionadas as condições de vida com as questões estruturais e conjunturais. No que concerne ao segundo trecho, em relação à família entender que tem potencial e capacidade, é colocado pela PNAS/04⁸¹ que o trabalho na política tem que partir do entendimento que as famílias têm potencialidades, isso remete ao questionamento de como desenvolver essas capacidades sem que as famílias tenham suas necessidades atendidas, e como a política de assistência social é capaz por si mesma de desenvolver essas capacidades e para qual mercado de trabalho.

Outras profissionais citam a importância do trabalho com famílias e as mudanças na realização desse trabalho após a implantação dos CRAS nos territórios. Porém, apesar de o trabalho com famílias ser central no SUAS, não se pode perder a dimensão de classe.

Nosso foco é família, não que não fosse antes, é que a gente trabalhava de uma forma mais diversificada, trabalhava meio que dilacerado, trabalhava a criança, trabalhava o idoso, mas hoje a gente trabalha assim dessa forma, mas sabendo que o José que é daquele CRAS, a mãe dele a Dona Maria está fazendo curso disso, é do Bolsa Família, agora elas estão mais integradas, estamos trabalhando mais a questão família mesmo, o que está acontecendo com essa família (Assistente social 04).

⁸¹ A PNAS (BRASIL, 2004, p. 7) coloca que a construção da política de assistência social tem que partir da defesa, entre outras, de “Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual”.

O SUAS foca a mesma coisa do CADUNICO, foca a família. A família não é só o pai e a mãe, a família tem o idoso, tem a criança, tem a drogadição, a profissionalização, tem habitação, educação, saúde, por isso o CRAS fala casa da família, porque vai ver a família como um todo, como ela está nessa comunidade, inserida na comunidade (Assistente social 07).

Nosso serviço tem que ser prioritariamente as famílias que são beneficiárias dos programas de transferência de renda, então o Bolsa Família é prioridade. Desse universo de Bolsa Família no território de cada CRAS, como que está sendo a evolução, quanto nós atendemos, então identificar esse trabalho (Gestora).

É importante compreender que a política de assistência social é um direito, e é papel dessa política atender às necessidades sociais. No trecho a seguir a assistente social coloca que a busca por benefícios é algo que acomoda as famílias.

Hoje quando você coloca para a família aquilo que ela pode estar participando, os direitos que ela tem, os programas que ela se enquadra, você coloca as condicionalidades que ela tem que cumprir quando está inserida naquele programa, a família tem dificuldade, nós temos dificuldades e a família também tem dificuldades de aderir a essa mudança, porque ela não está habituada, porque era *cômodo para as famílias*, e a família não tem culpa, porque isso foi oferecido para ela, por muito tempo, você convive com aquilo a sua vida toda e de repente vem alguém e fala "não é mais assim". Falar para a pessoa que a cesta básica não vai resolver o problema dela, *ela vai ter que internalizar isso*, e dentro do CRAS você vai ter que fazer um trabalho em torno dessa família para que ela consiga internalizar isso. [...] A família tem que ter a liberdade das escolhas, ela pode querer ou não participar, ela tem o direito dela (Assistente social 06, grifo nosso).

Porém, é direito das famílias o atendimento com benefícios, e isso não descaracteriza o trabalho realizado na política de assistência social. A orientação que deve nortear o trabalho do/a assistente social é o de não sobrecarregar a família e de não atuar na perspectiva de que ela deva entender por si mesma as mudanças que vêm ocorrendo nessa política.

No cotidiano há os trabalhos de orientação, palestras e atividades para as famílias, contudo, é preciso atenção para que não seja um trabalho sem problematização crítica das condições e situações em que vive a população atendida. Nas entrevistas os grupos socioeducativos são citados pelas assistentes sociais.

Estamos fazendo, é um trabalho socioeducativo também, contação de histórias, está em um processo legal. [...] A gente já faz um planejamento do ano com temas para as reuniões socioeducativas e a gente trabalha aquele grupo o ano inteiro, uma vez por mês, quando chega no final do ano a gente faz uma avaliação, se essa família tiver condições de passar para o segundo estágio, o primeiro foi a busca dos direitos, conhecimento de toda a sociedade, regras, filhos, limites, tudo o que precisa, saúde, qualidade de vida. Aí passa para um segundo estágio, para um trabalho que é o grupo de desenvolvimento, que é a família que vai ser desenvolvida, com temas desde primeiro emprego, entrevista, escola, educação, da necessidade. Então é o desenvolvimento familiar mesmo, incluindo a família, só a família (Assistente social 05).

Hoje a gente trabalha com grupos de convivência e o grupo socioeducativo. [...] [antes] não tinha o trabalho em grupo (Assistente social 06).

Põe [usuário/a] no grupo socioeducativo, tem o grupo de desenvolvimento familiar, tem o grupo de convivência, porque agora estamos com os grupos (Assistente social 08).

Fica evidente na fala das assistentes sociais, em relação ao eixo estruturante que coloca a centralidade do trabalho na família, o entendimento sobre o trabalho socioeducativo como algo de suma importância para o desenvolvimento das potencialidades das famílias. Em Ourinhos prevalece o trabalho em grupos e o atendimento de orientação e acompanhamento, visando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Para muitos/as profissionais, mesmo com tantas mudanças, o conteúdo da assistência social enquanto política pública não está claro. “Ainda não se alcançou, na categoria dos/as assistentes sociais, a clareza do conteúdo e propósito da Assistência Social como política pública. Persistem interpretações variadas” (SPOSATI, 2011, p. 37).

A assistente social 04 falou justamente sobre essa situação.

Eu percebi que tem gente que não sabe o que é o SUAS ainda, não sabe o que é o Fundo Municipal da Assistência, e são profissionais da nossa área que tem dificuldade, tem muitos que têm conhecimento, mas tem muitos que ainda não têm, então tem muita coisa para a gente avançar (Assistente social 04).

Nos relatos a seguir, os conceitos sobre a assistência social são equivocados, pois as profissionais colocam que somente com o SUAS a assistência social passa a ser uma política pública ou a ter legislação própria.

É um processo que vem vindo há muitos anos, começou quando foi criada a LOAS, a LOAS já fez aniversário de 10 anos. Então é criada a LOAS, foi todo um processo que veio vindo, depois teve a criação do SUAS, é claro que tiveram mudanças, *hoje nós somos uma política pública*, é público, antigamente não, era como assistência, e hoje não importa que mude governo, qualquer governo que mude, *o SUAS nunca vai mudar*, ele teve um crescimento, foi se desenvolvendo, isso nunca mais muda. [...] Isso quer dizer que a demanda vai aumentando, os serviços vão aumentando (Assistente social 07, grifo nosso).

É uma conquista muito boa, de todos, eu acho que é uma situação que há muito já deveria ter acontecido, porque a gente ficava aí, o pessoal da assistência ficava meio que não tendo um direcionamento legal, agora eu acho que o SUAS veio ao encontro com as aspirações de todos, eu acho que foi muito importante (Assistente social 09).

Essas profissionais colocam no SUAS o motivo de todos os avanços da política de assistência social, como se antes desse Sistema não houvesse legislação ou melhorias e mudanças nessa política.

Para algumas assistentes sociais a explicação sobre a assistência social e o Serviço Social é confuso, como se a profissão e a política fossem únicas, não dissociando uma da outra, ou mesmo como se uma dependesse da outra.

O acompanhamento pelas técnicas, mas devido a todo processo de falta de recursos humanos, então não se fazia diretamente, era muito programa do governo, tanto federal como estadual que tinha que se desenvolver também, então se perdia um pouco o Serviço Social, então com a implantação dos CRAS foi diferente, veio para os bairros (Assistente social 05).

A demanda vai aumentando, os serviços vão aumentando, então assim, houve maior valorização do assistente social, eu acho que houve sim, está mais respeitado, *o serviço dele é mais respeitado*, porque passou a ser uma política, antes não era uma política, era visto como assistência, então essa foi a mudança que a gente percebeu [...] Eu acredito que o SUAS se não tivesse as assistentes sociais eu acho que não conseguiria se desenvolver, não conseguiria, *eu acho que é bem casado, foi uma dupla bem casadinho, o SUAS e o assistente social, só que também só o assistente social sozinho também não*, ele tem que trabalhar numa equipe multidisciplinar, porque o SUAS coloca muito bem, tem que trabalhar em equipe, é uma equipe para você desenvolver o serviço, não é você sozinho (Assistente social 07, grifo nosso).

Muitas interpretações do Serviço Social o colocam como uma profissão da assistência social, e isso não é diferente dentro da própria categoria, o que ficou evidente por essas falas. É um mito considerar o/a assistente social como profissional da assistência social, esse/a profissional atua nas diversas políticas sociais, e inclusive na assistência social.

A profissão não é valorizada com o SUAS, mas sim pelo trabalho que desenvolve em todas as políticas sociais. Com esse Sistema e a NOB/RH houve a ampliação do espaço de trabalho para o/a assistente social, assim como para outros/as profissionais, pois essa Norma garante a inserção do/a assistente social em todos os equipamentos do SUAS, mas não exclusivamente destes/as. Embora a luta pelo direito à assistência social não seja somente da categoria, ela está em sintonia com os princípios do projeto ético-político profissional, como a defesa intransigente dos direitos humanos e a ampliação e consolidação da cidadania.

3.2.1 O trabalho do/a assistente social na implantação do SUAS em Ourinhos

Pesquisar o processo de implantação do SUAS em Ourinhos se refere ao momento inicial da aprovação desse Sistema e às primeiras providências para o funcionamento do mesmo, como o processo de estudos da PNAS/04 e da NOB/SUAS, a territorialização, a escolha das regiões e locais onde seriam implantados os CRAS e o CREAS, a formação das equipes de trabalho, a capacitação, o levantamento e o contato com a rede socioassistencial e o estabelecimento de parcerias.

Vale ressaltar que a pesquisa de campo, feita com as profissionais de Serviço Social da SMAS de Ourinhos, teve como foco o marco regulatório da assistência social a partir da PNAS/04, NOB/SUAS e NOB/RH.

Sobre a implantação do SUAS em Ourinhos é importante citar que ele não aconteceu de forma improvisada, mas sim veio de um processo de longas discussões e estudos sobre a assistência social, antes mesmo da aprovação da PNAS/04. A gestora municipal discorre sobre esse fato.

É interessante que tanto a LOAS como a NOB com a Política Nacional da Assistência Social teve um processo de base, então um processo em que os municípios se articulavam, os Conselhos Municipais discutiam, se organizavam, havia debates, também os técnicos conversavam, para ver esse foco da LOAS e também da Política Nacional, e a operacionalização como seria, então houve esse desenvolvimento. Quando chegou a versão preliminar nós também lemos, discutimos, e aí logo em seguida já veio a versão definitiva da NOB. Todo o processo do SUAS não foi da noite para o dia, é fruto desde a LOAS (Gestora).

O processo de implantação do SUAS em Ourinhos iniciou logo após a aprovação da PNAS/04, pois nesse momento já se começou a discutir e pensar em

como implantar os serviços de forma territorializada no município. As assistentes sociais explicam que foi fundamental nesse processo o fato de na cidade já existir o atendimento descentralizado da assistência social, ou seja, o atendimento descentralizado já era uma demanda do município antes mesmo do SUAS.

Nós aqui na assistência já vínhamos em um projeto embrionário de CRAS, antes de existir a política de CRAS nós já tínhamos atendimento nos territórios, que no caso tinha algumas ações não como o SUAS pede, dentro da NOB/RH, mas nós já tínhamos algumas atividades onde é o CRAS I hoje, o projeto chamado Semear, e nós tínhamos atendimento no contraturno da escola, já tínhamos algumas ações e nós já víamos essa necessidade de estar mais próxima do território, com a implantação do SUAS e essa visibilidade de estar no território, de estando no território fazer a vigilância social e fazer toda essa ação mais voltada e focada, então nós passamos a ter essa visão maior dessa demanda, nós partimos do nosso cadastro que nós tínhamos aqui, com mais uma territorialização em cima do orçamento participativo em uma ocasião que a prefeitura tinha isso, mais dados de uma pesquisa de uma colega, então a partir daí nós passamos a entender que o território de vulnerabilidade e risco social tinham já uma direção por conta da demanda de atendimento, aí fomos implantando um CRAS em 2005, 2 CRAS em 2006, outro CRAS em 2008, então nós já temos 4 CRAS e os Núcleos de Apoio (Assistente social 02).

Houveram muitas mudanças mesmo, eu acho que a própria criação dos CRAS, apesar que antes de ser criado o CRAS a gente já estava trabalhando em regiões, é uma coisa que pra Ourinhos já vinha isso, esse trabalho, há mais tempo trabalhando nos Núcleos, com centros de atendimentos mais próximos dos usuários (Assistente social 03).

Por que essa área do CRAS I, Vila São Luis? Porque já tinha espaço físico próprio, onde funciona o Centro de Múltiplo Uso, onde tinham as crianças, onde tinha o trabalho do PETI, onde já tinha o programa de atendimento, o segundo turno escolar, e lá tinha o PETI Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, então foi fácil descer para esse espaço, e tem o Guaporé que é um bolsão de pobreza, tem o Jardim Industrial, Jardim do Sol, até aqui a Vila Manhattan pegando ali a Vila Marcante, Itajubi, ali são bolsões de pobreza, o Jardim Colorado, assim a gente estava implantando em uma área de vulnerabilidade, uma área de risco (Assistente social 11).

Deste modo, em Ourinhos, antes mesmo da aprovação da NOB/SUAS, a equipe de trabalho SMAS já tinha conhecimento das áreas de maior privação social. Todo esse processo de implantação do SUAS exigiu grande empenho da equipe, que nesse momento ainda contava com um número reduzido de profissionais.

As assistentes sociais que participaram desse momento colocam os fatores que foram facilitadores no processo de implantação do SUAS em Ourinhos: ter órgão gestor estruturado, equipe técnica, início do processo de territorialização antes

mesmo da PNAS/04, implantação do CRAS e CREAS, implantação dos Núcleos de Apoio, capacitação das equipes e um corpo técnico comprometido com o trabalho.

Uma das coisas que foi mais em evidência do SUAS, quando nós iniciamos aqui, foi a implantação dos CRAS, em 2006 nós já iniciamos, o primeiro espaço era um que nós já tínhamos em um território de vulnerabilidade social, foram as profissionais, as técnicas que foram assumir as equipe com a coordenação, que aqui em Ourinhos a gente chama de gerente, mas segundo a NOB é coordenadora do CRAS, e todo processo de implantação, e até hoje, algumas coisas não ficam tão claras, e foram com os benefícios eventuais, foram com tudo para o território. Aí iniciou em 2006, acho que final de 2005, já foi para lá, mas não era oficial ainda, em 2006 implantamos o II, depois o III, dezembro de 2006 nós inauguramos 3 CRAS, cada um em um território, depois só em 2007, quase 2008 nós inauguramos o IV que é em outro território também de grande vulnerabilidade e também número grande de famílias (Gestora).

Eu participei desse início que era sentar com os técnicos, discutir, ver as estratégias, observar a documentação, entender como que essa documentação e essa regulamentação poderia ser aplicada dentro dos nossos territórios, na especificidade do território, de como era a cidade de Ourinhos e cada técnico (Assistente social 02).

A gente começou fazendo leitura de todo material, a gente fez um grupo de estudo e aí a gente convidou os profissionais e quem quisesse viesse para esse grupo, [...] era toda segunda-feira da uma da tarde até as três horas fazia esse estudo e lendo material, e aí a gente começou a colocar no papel o que a gente precisava para implantar, e aí foi muito interessante porque muitos profissionais estavam lá junto com a gente e foi construindo tudo isso junto, muitos não estavam, mas depois a gente passava nas reuniões. Então foi muita reunião, foi muita conversa, e como a gente já sabia as regiões que a gente ia estar implantando também os CRAS, tinha uma equipe já pensada, mínima, então o pessoal já começou a fazer um levantamento naquela região, de todos os equipamentos que existiam (Assistente social 04).

Eu acho que ocorreu com muito estudo, aos trancos e barrancos como todo mundo, porque de repente foi aí uma coisa nova e o pessoal teve que pesquisar muito, teve que decifrar o SUAS, a implantação dos CRAS, a divisão por território, foi uma demanda de muito trabalho, muita paciência, muito estudo. Mas eu acho que é uma coisa que deu certo, muito importante para o município, facilitando e muito a vida do usuário também (Assistente social 09).

Muitas reuniões da equipe, planejamento da equipe, identificação do território, identificação da potencialidade que o território tinha, levantamento das famílias, ou de risco ou de vulnerabilidade social que estavam nos programas ou projetos sociais. Desde a implantação até aqui houve todo um processo, um processo não só de implantação do programa como de implementação dele, porque implantar implantamos. Houve todo um processo, a equipe se reuniu, a equipe fez planejamento, a equipe identificou o território, a equipe identificou as famílias. Primeiro nós entramos em contato com as associações de moradores, pastorais, igrejas, a rede do território, as entidades que atendiam o público aqui, e fomos levantando, identificando. Paralelo a gente foi trabalhando as reuniões e os planejamentos, foi todo um processo, que exigiu muito da equipe (Assistente social 10).

Houve uma capacitação para todos os profissionais no mesmo nível, quando a gente iniciou o processo de capacitação para implantação do Sistema SUAS a gente ainda não tinha definido quem seria a equipe que iria descer para implantar o primeiro CRAS, então foi feito todo um estudo, a gente pegou todos os materiais do MDS, tudo o que o MDS mandava a gente tentava de uma certa forma socializar, então a gente procurou assim, se informar ao máximo possível para a gente ter certeza do que a gente estaria fazendo, aí depois nós ficamos 03 meses nesse processo, aí quando a equipe desceu, uma outra assistente social da equipe técnica foi mas já com intenção de implantar o segundo, porque a gente já tinha em mente implantar o primeiro e o segundo CRAS. [...] a gente desceu com esse grande desafio de dissolver o atendimento emergencial ou então repensar ele, esse foi o grande desafio, além de ter descido já descentralizado todos os atendimentos da Secretaria, a gente desceu com o plantão, já com o Bolsa, fazendo cadastro do Bolsa, mas ao mesmo tempo, o forte inicialmente, foi mapear os recursos da comunidade, levantar as potencialidades do território, de identificar as forças que ali existiam, no caso as associações de bairro. Eu posso dizer que inicialmente a gente trabalhou muito mais com a parte externa, mais com o externo, mais com a comunidade, porque a gente percebia uma resistência muito grande das associações de moradores, inicialmente acredita? Porque isso está muito mais a cargo da gerente trabalhar com os diretores de escola, com as associações de moradores, com as unidades básicas de saúde, e começou a fazer todo esse processo de referenciar os usuários dos programas no território, aí a gente não conseguiu muito mais trabalhar com essa questão das associações, ainda tem esse desafio, tem esse trabalho, mas a gente ficou muito a cargo dessa demanda em função do próprio desenvolvimento do Sistema, do Bolsa Família (Assistente social 11).

Por essas falas fica evidente que houve o processo de territorialização e uma grande articulação com a rede, ou seja, em Ourinhos a equipe da SMAS implantou os CRAS e o CREAS a partir de uma análise construída da realidade do município, com base também nos materiais desenvolvidos pelo MDS.

A gestora municipal explica o compromisso dos/as profissionais da SMAS na política de assistência social e na implantação do SUAS.

Foi fundamental sim o assistente social, eu sou psicóloga, mas sou uma agente política, secretária municipal, então abaixo de mim tem a coordenadora que é eminentemente técnica e contribuiu muito, como assistente social, então foi fundamental a participação dela, mas é por que ela é assistente social? Não necessariamente, é porque ela é compromissada, ela tem um nível de compromisso muito grande com tudo isso, ela tem história, ela tem trajetória junto com a gente. E nós colocamos todas as gerentes dos CRAS assistente social, pode ser psicóloga, mas por enquanto são assistentes sociais, as diretoras também são assistentes sociais, quer dizer que esse profissional foi fundamental, então eu coloco assim, é o profissional e o compromisso dele (Gestora).

Verifica-se em Ourinhos que outros/as profissionais, não só os/as profissionais de Serviço Social, participam da operacionalização da PNAS/04, contudo os/as assistentes sociais tiveram importante contribuição.

No processo de implantação do SUAS a atuação dos/as assistentes sociais tem centralidade especialmente nos CRAS e CREAS. É fundamental ampliar o debate sobre as possibilidades do SUAS no enfrentamento das desigualdades sociais, e os/as assistentes sociais têm que colocar em questão o direcionamento das ações na perspectiva do projeto ético-político profissional.

O Serviço Social reconhece e impulsiona a dimensão civilizatória da proteção social, requerendo democratização dos espaços e mecanismos participativos, disputa dos fundos públicos e ampliação dos direitos como mediação fundamental para construção de uma base ideopolítica crítica (SILVEIRA, 2009. p. 338).

Como aponta a autora, o Serviço Social tem importante papel no reconhecimento e ampliação dos direitos sociais, para isso é necessário amplo conhecimento desses direitos e da legislação social. Portanto, a oferta de capacitação e aprimoramento profissional deve ser priorizada pelos/as gestores/as da assistência social.

A gestora explica que para a implantação dos CRAS e CREAS houve um processo intenso de capacitações, isso reflete no atendimento oferecido à população usuária da política de assistência social.

O processo de implantação [do SUAS] primeiro teve uma demanda muito grande de capacitação, nós fizemos sobre a proteção social especial, sobre a população de rua, sobre atendimento e enfrentamento de violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, medida socioeducativa, então nós tivemos capacitações. Também para os CRAS de proteção social básica, todas as capacitações, todas reuniões a gente incentivava os técnicos a participar, porque o órgão gestor está para estar administrando e implantando, mas sem a participação dos técnicos que estão lá a gente não consegue, a implantação vem disso, de cima para baixo, a gente tem que estar seguindo a lógica da política, da lei, de estar ouvindo, por isso nós proporcionamos para todos o mesmo nível de informação, para a gente construir o mais próximo possível do que estabelece nas orientações (Gestora).

Algumas profissionais colocam que a formação acadêmica não é suficiente para a atuação. Uma profissional explica especificamente sobre o Serviço Social e a outra sobre as mudanças que vêm acontecendo nos últimos anos na política de assistência social.

Se você não tiver já uma formação e uma curiosidade com tempo e disponibilidade, o dia-a-dia vai te absorvendo e você nem lembra mais que existe, eu falo que isso acontece com a gente, é a mesma coisa do médico, do dentista, se ele não estudar, não se especializar, não melhorar o que vai fazer? Vai parar, e isso acontece com a gente e na nossa profissão está mudando muita coisa (Assistente social 04).

A gente fez muitas capacitações pela assistência social, inclusive uma específica sobre a implantação do CRAS, por conta dessas mudanças e de como a gente vai estar lidando com esse público que tem que reaprender, e com os problemas que já estão instalados nos territórios dos CRAS, que é especial, que é o tráfico de drogas, crianças já envolvidas, que já é uma parte da proteção especial que aí a gente já não dá conta, então a mudança foi muito grande (Assistente social 06).

Em relação ao Serviço Social, Silveira (2009) mostra que os desafios na política de assistência social são inovar na construção de estratégias, contrariando o “metodologismo” padronizado. Os/as assistentes sociais não devem esperar receitas prontas, já que os princípios e as diretrizes da PNAS/04 orientam os/as profissionais na definição de procedimentos técnico-políticos, mas cada profissional é que vai imprimir e direcionar o compromisso ético-político em seu trabalho.

O aprimoramento profissional está inclusive previsto no Código de Ética profissional. Entre os 11 princípios fundamentais do Código, 02 se referem ao aprimoramento.

Garantia do pluralismo, através do respeito às correntes profissionais democráticas existentes e suas expressões teóricas, e *compromisso com o constante aprimoramento intelectual*;
Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e *com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional* (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2011, p. 24, grifo nosso).

O aprimoramento intelectual dos/as profissionais é colocado também em seu artigo 2º que trata dos direitos do/a assistente social “f) aprimoramento profissional de forma contínua, colocando-o a serviço dos princípios deste Código” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2011, p. 26), e na letra “c” do artigo 10 que trata das relações do/a assistente social com outros/as assistente sociais.

Art. 10 c) mobilizar sua autoridade funcional, ao ocupar uma chefia, para a liberação de carga horária de subordinado, *para fim de estudos e pesquisas que visem o aprimoramento profissional*, bem como de representação ou delegação de entidade de organização da categoria e outras, dando igual oportunidade a todos (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2011, p. 32, grifo nosso).

A SMAS de Ourinhos incentiva a qualificação profissional com curso de especialização e cursos de aperfeiçoamento. As entrevistadas relatam sobre a especialização oferecida aos/às profissionais com ajuda de custo da prefeitura e do curso de capacitação oferecido integralmente a todos os/as técnicos.

Um das capacitações importantíssimas que nós pudemos proporcionar foi o curso de pós-graduação, especialização, através do Inbrape, nesse curso quem ministra as disciplinas, a maioria são todos profissionais da UEL [Universidade Estadual de Londrina], a gente tem uma proximidade até porque é perto também, e os profissionais da UEL eles se envolveram muito [...] quem optou por ter um curso de pós-graduação teve uma contrapartida, o curso ficava em 278,00 reais, quem optou em fazer o curso ficava em 100,00 reais, a prefeitura pagou o restante, só que tiveram pessoas que mesmo assim não quiseram fazer, aí foram escolhidos alguns módulos e elas fizeram 100 horas de capacitação sem pagar nada dentro do curso de pós-graduação. Fizemos essa proposta para o Inbrape, porque capacitação ofertada pela prefeitura tem que ser para todos e sem cobrar, então aquele que pagou uma parte queria realmente ser especialista dentro da área, então teve a contrapartida, para o resto foi um curso gratuito (Gestora)

Os próximos trechos fazem referência à importância da capacitação a partir das mudanças que vêm acontecendo na política de assistência social.

A Secretaria Municipal de Assistência de uma certa forma investe muito no técnico com capacitação, isso não podemos negar, para que a gente possa de forma melhor desenvolver o trabalho (Assistente social 10).

A gente percebe que esse processo de aperfeiçoamento ele vem sendo uma constante. É uma necessidade mesmo, porque muda né? Muda numa rapidez muito grande, se a gente não mantiver o processo de aperfeiçoamento e capacitação, a gente percebe que se perde, tanto que hoje a gente tem um processo de aperfeiçoamento constante (Assistente social 11).

As capacitações são importantes, mas o/a profissional de Serviço Social precisa também de formação continuada, não esperar somente as capacitações oferecidas para atuação específica na assistência social, mas sim se capacitar para aprimorar o trabalho profissional.

É importante ouvir e compreender as necessidades dos/as técnicos/as para que as capacitações e as condições de trabalho ofertadas sejam voltadas para o atendimento dessas necessidades.

É complicado, porque eu já senti que muitas coisas que eu achava que era bom [...] por isso que elas [técnicas] têm que ser ouvidas, então isso que eu falei de a gente ofertar a capacitação, procurar um espaço confortável, só que muitas vezes aquilo que eu penso não corresponde com o que elas que estão no campo mesmo. Eu acredito assim que se a gente coloca as condições do trabalhador, as condições do trabalho têm que ser um lugar adequado, que não seja um local insalubre, como toda a estrutura física, confortável para dar condições de trabalho mesmo, não só para o trabalhador, mas para o usuário (Gestora).

Porém, a profissional 06 explica que ainda há muitas dificuldades no cotidiano.

A dificuldade maior no CRAS é que a gente não foi preparado, e a gente precisa ser ainda preparado para trabalhar, para fazer um acompanhamento, porque a gente atende no SUAS, na proteção social básica o tipo de intervenção que a gente tem que fazer, o tipo de acompanhamento que a gente tem que fazer, que seria com os grupos, o acompanhamento individual, você não vai ficar uma vez por semana fazendo visita para uma família, jamais, isso não tem nem cabimento, só que a gente tem dificuldade de inserir esse público no geral (Assistente social 06).

Entende-se que mesmo com as capacitações, como em todo trabalho, quanto mais se desenvolve mais se aumentam as exigências, e, portanto, essa profissional sente que falta preparo para executar o trabalho no SUAS. Contudo, apesar de as capacitações serem importantes para se entender as novas exigências da política de assistência social, o/a assistente social tem capacidade teórico-metodológica para fazer o trabalho socioeducativo, e não deve esperar que as capacitações lhe ofereçam essa competência.

Na próxima subseção são empreendidas considerações sobre as condições de trabalho do/a assistente social na política de assistência social em Ourinhos, a partir da compreensão das transformações no mundo do trabalho e seus impactos para os/as trabalhadores/as e do modelo ideológico e político do neoliberalismo.

3.2.2 Condições de trabalho do/a assistente social

A condição de profissional assalariado/a do/a assistente social coloca para a profissão a necessidade de incorporação dos parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam o trabalho e o tipo de contrato de trabalho, estabelecem a carga

horária⁸², salários, índice de produtividade, etc. E a instituição contratante define recursos materiais, financeiros e humanos que serão utilizados no trabalho, e por fim definem a demanda⁸³.

As transformações societárias estão alterando e/ou produzindo novas necessidades sociais, e essas colocam novas demandas às profissões.

Não há ruptura no cotidiano sem resistência, sem enfrentamentos e que se a intervenção profissional do assistente social circunscreve um terreno de disputa, é aí que está o desafio de sair de nossa lentidão, de construir, reinventar mediações capazes de articular a vida social das classes subalternas com o mundo público dos direitos e da cidadania (YAZBEK, 2001, p. 39).

A Norma Operacional Básica/Recursos Humanos (NOB/RH), aprovada em 2006, que tem como propósito alcançar os objetivos previstos na PNAS/04 e na NOB/SUAS, aponta:

É necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS (BRASIL, 2006, p. 12).

Essa não é uma tarefa fácil, já que a NOB/RH foi aprovada em um contexto de precarização do mundo do trabalho, além dos aspectos de voluntarismo que persistiram por muito tempo e ainda persistem na política de assistência social.

Segundo Couto et al (2010b, p. 58) a NOB/RH não é a definição ideal para a realização com qualidade dos serviços ofertados pelo SUAS, porém a aprovação dessa normativa “[...] representou um esforço político significativo de pactuação federativa nos espaços intergestores estaduais e federais, consideradas as resistências e dificuldades políticas que tiveram que ser aparadas para viabilizar sua aprovação”. O grande desafio para a assistência social e para os/as trabalhadores/as da área é a efetivação dessa normativa.

⁸² Apesar da aprovação da Lei 12.317/10, que estabelece a carga horária máxima de 30 horas de trabalho semanal sem redução salarial, segundo publicações do CFESS ainda há um número grande de órgãos que não estão cumprindo essa jornada (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, on line).

⁸³ Demandas são as requisições técnico-operativas determinadas às profissões por meio dos empregadores. “As demandas sociais não se apresentam de maneira direta às práticas profissionais; elas sofrem um processo de mediação teórico-político para se constituírem em objetos da ação profissional” (SERRA, 2010, p. 163). Ou seja, são exigências postas pelos empregadores que vão determinar as atribuições sócio-ocupacionais.

A qualidade na implantação do SUAS depende da qualificação e valorização dos/as trabalhadores/as da área, assim a NOB/RH deve ser a referência para a reorganização dos recursos humanos na assistência social. Cada esfera de governo deve manter o quadro de trabalhadores/as concursados/as, qualificados/as e em número que responda às necessidades da população e da gestão.

As entidades socioassistenciais, que têm acesso ao fundo público a partir dos convênios, precisam se submeter aos princípios e diretrizes do SUAS. Couto et al (2010b) mostram que segundo dados da Pesquisa sobre Entidades de Assistência Social Privadas Sem Fins Lucrativos (PEAS) realizada em 2006, 53,4% dos/as trabalhadores/as dessas entidades são voluntários/as. Isso tem um grande impacto na política de assistência social e no quadro de trabalhadores/as, visto que contribui para o estigma que associa a assistência social à benemerência.

Frente a essa realidade a gestora da SMAS fala sobre a importância de trazer os/as trabalhadores/as das entidades para as capacitações.

Nós que temos que instituir a rede socioassistencial, quando nós temos capacitação os técnicos de todas as entidades socioassistenciais também participam, com a tipificação nós temos mais serviços à frente, então nós precisamos identificar se todas as entidades socioassistenciais estão legitimadas para receber esse recurso, ainda essa parte Ourinhos vai ter um enfrentamento junto com o órgão gestor e o conselho municipal (Gestora).

Esse é um desafio para os/as trabalhadores/as do SUAS, construir e consolidar o perfil do/a trabalhador/a. Quanto mais qualificados “[...] menos sujeitos a manipulação e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política e de cooptação nos espaços institucionais, conferindo qualidade e consistência teórica, técnica e política ao trabalho realizado” (COUTO et al, 2010b, p. 62 - 63).

Há uma expansão do campo de trabalho do/a assistente social na política de assistência social com a NOB/RH, tanto pela garantia de espaço para o/a profissional, como pela garantia de contratação via concurso público, visto que o/a assistente social tem no Estado o seu maior empregador. Isso resulta em avanços, contudo, não se poder afirmar que todos os/as profissionais estejam contratados dessa forma e que há garantias trabalhistas para todos/as.

Conforme Guerra (2011) outros fatores que afetam os/as assistentes sociais, são: os baixos salários, vínculos e formas de contratação precárias, contratos por projeto ou atividade, terceirização, contratação via ONG e até os pregões⁸⁴.

Como resultado da precarização e das condições precárias de trabalho dos/as assistentes sociais e dos/as demais trabalhadores/as, temos, então, uma introdução de formas de contratação terceirizada, redução da carga horária para diminuir salários, um nível de rotatividade muito grande, instabilidade no trabalho, insegurança e vários vínculos empregatícios, ou seja, o chamado pluriemprego (GUERRA, 2011, p. 279).

A não contratação de profissionais via concurso público faz com que ocorram mudanças constantes no quadro de profissionais, e assim pode haver um desperdício dos recursos investidos em capacitações. Além disso, ocorre a quebra do vínculo do profissional com os/as usuários/as e com as equipes.

Na SMAS de Ourinhos a modalidade de contratação por pregão aconteceu durante alguns anos, enquanto não foi possível realizar o concurso público, porém essa informação não é citada diretamente pelas profissionais entrevistadas. A gestora menciona a contratação temporária e explica que essas formas precárias de contratação prejudicam o desenvolvimento do trabalho.

Para a gente garantir que seja o recurso humano dentro de um quadro efetivo tem que fazer o concurso público, e em 2006, 2007 e até meados 2008 nós tivemos muita contratação, mas sem vínculo empregatício, isso porque demorou um pouco o processo do concurso público, assim que nós tivemos o concurso público nós já efetivamos o quadro, então nós tivemos para 20 vagas, 10 assistentes sociais e 10 psicólogas, aí foi um grande salto (Gestora).

A prefeitura de Ourinhos realizou o concurso público citado pela gestora em 2009, especificamente para a SMAS. A assistente social 11 comenta a importância do concurso público para a efetivação do trabalho na política de assistência social.

Em função da NOB/RH, de ter que ter o quadro da equipe técnica concursado, e a gente trabalhava com aquele processo seletivo temporário da equipe técnica, então a gente sofreu bastante, porque no processo de implantação houve muita capacitação, aperfeiçoamento para poder implantar, e aí de repente o SUAS, no caso a NOB/RH começa a reordenar a questão. Por exemplo, até para que haja a continuidade desse pessoal concursado, a necessidade de se ter uma equipe técnica com pessoal concursado (Assistente social 11).

⁸⁴ Pregão é uma modalidade de licitação pública utilizada para realizar contratos administrativos de bens e serviços.

Porém, mesmo com o aumento da equipe técnica por meio da realização do concurso público, algumas das entrevistadas colocam que o número de profissionais ainda não é suficiente para o atendimento da demanda posta pela realidade do município.

Mesmo tendo aumentado o número de profissionais eu acho que ainda daria para ter mais profissionais para fazer um trabalho mais focado com o usuário (Assistente social 03).

Pessoal não é suficiente ainda pela demanda, mas entendo que espaço físico, apoio administrativo isso aí não tem problema nenhum [...] há muita coisas a ser feita, claro, falta pessoal, às vezes condução, então essa parte ainda está aquém (Assistente social 12).

A assistente social 06 explica que em Ourinhos grande parte dos/as profissionais é concursado/a, porém, ela não é, e coloca a sua preocupação em relação a isso.

Quanto ao vínculo, eu não sou concursada, é uma coisa que pega também, isso não está de acordo com a NOB/RH, porque inclusive a gerente teria que ser concursada, em 03 CRAS não são. Não somos concursadas e isso foge da NOB/RH, e eu não sei como isso vai ficar futuramente, mas essa situação gera dúvida em relação a minha situação (Assistente social 06).

Em relação às condições técnicas do trabalho, a assistente social 02 explica sobre a preocupação da direção da SMAS em proporcionar condições de trabalho que garantam a qualidade.

Observamos que a forma como estavam acontecendo era por ter aumentado a demanda de atendimento que não estava comportando mais, então a gente procura fazer algo que dê efeito às pessoas que aqui vem, nós trabalhamos, somos funcionários públicos, temos que fazer o melhor, então a gente tem esse cuidado com a questão dos locais onde nós trabalhamos, nos organizar de uma forma adequada para que tenha condições mínimas de atendimento para quem é recebido e para quem trabalha, essa ética de estar compartilhando os documentos, de estar passando toda a documentação, de estar proporcionando capacitação para que possamos estar fazendo cada vez melhor o trabalho, a equipe tem acompanhamento sistemático de reuniões, então tem essa liberdade para a gente estar construindo junto, nós temos esse espaço de troca, de compartilhar nas reuniões, para que cada vez o trabalho seja melhor e que nós possamos ver os resultados (Assistente social 02).

No próximo relato, a assistente social 06 discorre sobre as condições técnicas do trabalho no SUAS explicando sobre o fato de os CRAS ainda fazerem

muitos atendimentos que não são específicos da proteção social básica, o que reflete no atendimento do/a assistente social.

Eu vejo as técnicas se desdobrando, fazendo aquilo que não é nem competência realmente daquilo que elas deveriam fazer, mas aí você pensa deveria ser encaminhado, porque se eu não fizer isso, o trabalho que eu estou desenvolvendo com a família não vai ter resultado nenhum, então isso é muito pesado, dentro das condições de trabalho essa questão do preparo para atender aquilo que não é da proteção básica que ainda está nos CRAS (Assistente social 06).

A relação hierárquica da SMAS também foi citada por essa profissional.

Tem a questão da hierarquia, tem a B. que é nossa Secretária, depois da B. vem a C. que é a nossa coordenadora, depois a S. que é a diretora de proteção social e organização comunitária e depois vem as gerentes dos CRAS com as suas equipes. A questão da relação de trabalho, a questão ética é positiva, não existe nenhuma imposição, as condicionalidades, os critérios, as decisões que são tomadas nos CRAS (Assistente social 06).

No comentário dessa profissional fica claro que ainda tem que haver um ordenamento dos serviços prestados e precisam ser estabelecidos os atendimentos da proteção social básica e especial. Pelo seu relato percebe-se também que há respeito por parte da equipe como um todo com o trabalho das equipes do CRAS, o que demonstra que as assistentes sociais têm autonomia para realização dos atendimentos, sem deixar de lado as reuniões e supervisões.

Dessas situações derivam condicionamentos para o exercício profissional em relação às possibilidades e limites de trabalho na assistência social. Um grande desafio para os/as profissionais do SUAS é desmistificar a concepção de assistência social vinculada ao voluntariado e à filantropia. A operacionalização da política é um campo disputado por políticos, primeiras-damas e gestores/as, por ser tratar de uma política que historicamente é marcada pela não profissionalização e não especialização.

Em Ourinhos a assistência social já vinha há alguns anos desenvolvendo o trabalho na assistência social conforme preconizado na LOAS/93. Porém, como na maioria dos municípios paulistas, sempre esteve presente, paralelo ao trabalho da assistência social, o Fundo Social de Solidariedade (FSS) coordenado pelas primeiras-damas. Contudo, atualmente em Ourinhos o FSS realiza um trabalho separado da assistência social.

No excerto que segue, a entrevistada comenta as dificuldades dos/as assistentes sociais de municípios de pequeno porte do Estado de São Paulo em relação à existência do Fundo Social de Solidariedade e da primeira-dama na condução do trabalho social.

Uma assistente social que trabalha em um município pequeno, que é só ela que tem que fazer tudo, mesmo sem ter tanto conhecimento, ela faz tudo, mas tudo o quê? “Eu que dou a passagem, eu que dou a cesta, eu que dou isso, eu que dou aquilo, ou eu tenho que fazer a triagem porque a primeira dama é que dá”, ainda nós encontramos isso, no Estado de São Paulo que tem primeira dama. [...] Porque a gente pega cidades menores por aí, que ainda tem Fundo Social junto com Secretaria, a gente tem isso, a gente ainda tem gestora que faz serviço de assistente social, serviço operacional, ainda se encontra isso, mas em uma cidade com maior número de habitantes já não tem isso, porque nós temos a DRADS por trás, tem a Secretaria do Estado, tem a Secretaria do Governo, e todos estão cobrando serviço, a gente tem que executar (Assistente social 04).

Essa profissional coloca que a Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) cobra os municípios maiores. Porém, as normas são as mesmas para todos os municípios, e o trabalho do/a assistente social não deve ter focos diferentes. Além disso, existem municípios de médio e grande porte que tem a presença de Fundo Social de Solidariedade e de primeira-dama coordenando a assistência social⁸⁵.

Apesar de reconhecer o avanço da assistência social com a institucionalização do SUAS, ainda há traços assistencialistas na assistência social, conforme a pesquisa realizada sobre o SUAS no Estado de São Paulo.

No Estado de São Paulo, a implantação da política de assistência social foi lenta e atrasada em relação ao conjunto dos estados brasileiros, em razão de particularidades políticas do Estado [...] No caso dos municípios do Estado de São Paulo, confirma-se a forte presença dos Fundos de Solidariedade, configurando-se não apenas a permanência do duplo comando na gestão da política de assistência social, como as forças contrárias à sua profissionalização, dado o cruzamento com a filantropia e o voluntariado, que imprimem o selo do *solidarismo caritativo* nesse campo (YAZBEK et al, 2010, p. 143 e 144, grifo do autor).

A presença da primeira-dama na condução da política de assistência social reforça as práticas conservadoras. Em Ourinhos, na gestão da política, está uma profissional de carreira que atua desde 1984 na assistência social.

⁸⁵ Essa situação foi confirmada pela pesquisa MUNIC 2009.

E a gestora nossa dá muita abertura para todas as técnicas, e o que falta na Secretaria, tanto de espaço físico, como ambiente e relacionamento, tudo, ela proporciona a todos os funcionários, porque nós temos uma gestora que apesar de ela ser psicóloga, a gente fala que ela é uma psicóloga social, porque ela também passou por tudo isso, desde a criação da LOAS, ela passou por todos esses processos (Assistente social 07).

O trabalho na assistência social, por ser uma área de prestação de serviços, tem como mediação o/a profissional. Assim, “[...] o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção” (COUTO et al, 2010b, p. 58).

Atualmente na assistência social, segundo dados do MUNIC 2009, há em todo Brasil o total de 19.006 assistentes sociais, 7.834 psicólogos/as e 6.487 pedagogos, portanto os/as assistentes sociais são os/as profissionais em maior número nessa política. Na SMAS de Ourinhos atuam hoje 26 assistentes sociais, 13 psicólogos/as e 04 pedagogos/as, o que denota que a realidade nessa Secretaria não é diferente da estatística nacional.

Na nossa história nós somos mais de 10 assistentes sociais. Agora somos mais de 30, mas era mais de 10 há mais de 10 anos, já era mais de 10 naquela época, já era um número expressivo, e a gente já foi trabalhando tudo isso (Assistente social 07).

A análise das condições de trabalho no SUAS não pode ser desvinculada da dinâmica atual, na qual a precarização no mundo do trabalho, a flexibilização, a terceirização, os contratos temporários, a subcontratação atingem diretamente o trabalho assalariado, assim como as relações e condições de trabalho na esfera estatal.

As equipes de trabalho do SUAS têm diferentes profissionais, com histórico particular de organização, deste modo a regulação e a gestão do trabalho devem ter um olhar para todo o conjunto que o envolve, que contemple as atividades desenvolvidas, as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras e os meios e instrumentos para o adequado exercício profissional.

O/a assistente social, foco desta pesquisa, deve dispor de condições adequadas e dignas, asseguradas pelas instituições contratantes, que permita ao/à profissional realizar escuta, reuniões, contatos e encaminhamentos necessários à

atuação técnica-operativa, em cumprimento aos artigos 4º e 5º da Lei 8.662/93⁸⁶. Nenhuma das participantes da pesquisa mencionou haver o descumprimento dessas condições.

Quanto aos recursos materiais, esse foi pouco citado pelas entrevistadas, somente uma relatou usar computador compartilhado com outra profissional, mas ainda assim coloca que as condições materiais são boas na SMAS.

Hoje mesmo eu estou reivindicando um computador só para mim, mas isso eu não vejo como dificuldade, porque a um tempo atrás nós não tínhamos, mas tínhamos acesso a outros, depois teve um para duas, mas não dava para atender, agora estamos reivindicando um só para mim (Assistente social 07).

O que mais foi citado pelas entrevistadas foi a condição de estrutura física, que está parcialmente adequada, visto que 03 unidades de CRAS e o CREAS são casas alugadas que foram adaptadas. As entrevistadas explicam:

O espaço que nós temos de CREAS excelente, porque o prédio é centralizado, não é difícil encontrar casa para comportar, agora no CRAS é mais difícil, por exemplo no CRAS Parque Minas Gerais [IV], nós não encontrávamos, foi muito difícil encontrar a casa, então estamos em um local um pouco apertado, a casa tem o número de sala previsto para o atendimento, mas são pequenas, e outro, por exemplo, no Anchieta é um lugar muito pequeno, agora vai para uma casa um pouco maior, nós estamos construindo um espaço, então em relação a isso nós oferecemos o melhor que tem no território, pode não ser o melhor para eles trabalharem (Gestora).

Tem as nossas unidades de atendimento, a gente procura na medida do possível fazer uma política de assistência social para pessoas que estão em situação de vulnerabilidade e risco, mas não assim de pobre para pobre, então vai fazer o CRAS “Cata o que está sobrando aqui na Secretaria e leva e monta”, não, foi pensando na compra de imobiliário, os espaços são adequados, recentemente a gente alugou uma casa maior na região do CRAS II, porque observamos que a forma como estavam acontecendo era por ter aumentado a demanda de atendimento que não estava comportando mais (Assistente social 02).

Devido aos espaços dos CRAS II, III e IV e do CREAS não serem suficientes para realizar atividades que necessitam de maior espaço, como as reuniões e os grupos, esses equipamentos contam com Núcleos de Apoio, espaços que ficam próximos aos CRAS e ao CREAS.

⁸⁶ O artigo 4º trata das competências do/a assistente social e o artigo 5º das atribuições privativas.

O Núcleo também é alugado, então olha que a situação a nossa, nosso Núcleo também. Ele foi todo reformado, [...] não era uma casa, então por isso que é um espaço enorme, mas todas as casas ali no entorno, é difícil você ver uma casa com mais de quatro cômodos, é raro [...] Quando a gente só estava aqui [CRAS] a gente sofreu muito, a gente não conseguia fazer reunião, antes a gente utilizou muito a ONG Flor da Vida, só que as famílias que moram mais para a região do São Carlos reclamam muito porque tem que atravessar a pista e a passarela tem que dar a maior volta, então pela distância, no Núcleo já facilitou bastante (Assistente social 06).

Comparando com outros municípios a gente está muito bem, está muito legal, hoje nós temos espaços independentes, não é espaço compartilhado, nenhum CRAS é compartilhado, todas as unidades de CRAS hoje eles têm um núcleo de atendimento à criança e ao adolescente (Assistente social 11).

A assistente social 06 explica que antes de ter o Núcleo de Apoio, a equipe buscava os recursos na comunidade para realizar as atividades.

Antes de ter o núcleo de apoio a gente utilizava os recursos da comunidade, escola, associação de bairro, mas agora a gente tem um espaço muito bom, que tem um terreno imenso para educação ambiental, para reuniões, para atividade culturais, de música, muita coisa, acho que tem um média de 17, 18 atividades para criança e adolescente (Assistente social 06).

Em relação ao espaço físico, Yazbek et al (2010) explicam que é essencial para o desenvolvimento do trabalho.

Contando com espaços adequados, as equipes buscam direções metodológicas para o desenvolvimento do trabalho, enquanto espaços precários e improvisados tendem a acomodar a metodologia à ambiência limitada do trabalho, resultando, em muitas situações, na restrição do alcance quantitativo e qualitativo pretendido junto ao usuário (YAZBEK et al, 2010, p. 155).

Outra questão que apareceu nas entrevistas foi referente à acessibilidade, pois nem todos os equipamentos estão adaptados.

O CRAS não tem acesso para pessoa portadora de deficiência, o banheiro não é adaptado, não existe rampa, a rampa que tem na entrada é muito íngreme para uma pessoa que usa muleta, a pessoa não consegue subir, então existem várias dificuldades, sem contar os degraus (Assistente social 06).

A mesma entrevistada comenta a comunicação, explicando que a facilidade em se comunicar com os outros equipamentos e com o órgão gestor é muito importante para o desenvolvimento do trabalho.

A gente procura fazer reuniões constantes para tentar manter a comunicação mais em dia possível, porque o que a gente percebe que acontece muito, às vezes precisa ir para órgão gestor, “ah passou informação, mas não passou por mim”, isso acontece muito ainda, e a gente tenta se policiar, porque foram colocadas várias formas de comunicação para que evite isso, que é o e-mail, colocaram até *skype* entre eles para ser rápida a comunicação, mas isso ainda acontece muito no setor público, e é aí que a gente tenta não falhar reuniões de equipe [...] essa reunião é a de equipe mesmo, onde é falado todas as questões de projetos, acompanhamento, o que cada um vai fazer, porque é uma contribuição da equipe a reunião, não sou eu que faço, não é porque eu sou gerente, é uma construção coletiva, na metade da reunião vem a diretora de organização comunitária, que vem fazer a parte de monitoramento e avaliação, que na verdade é mais como um apoio (Assistente social 06).

Sobre essas reuniões de equipe e reuniões com a presença das diretoras da SMAS, as profissionais concordam que essas facilitam a comunicação e a troca.

A gente pode trabalhar anos em um lugar, sempre aparecem situações que a gente não sabe como lidar. Eu sempre recorro muito às diretoras, eu falo “Estou tomando essa providência, o que você acha?” Elas dão a opinião delas, mas elas respeitam e dizem o que dá para fazer, elas dão idéias, existe uma troca muito positiva, essa é a relação de trabalho. Quanto a parte gestora existe uma relação bem legal, o que deve ser falado é falado, senta conversa, eu acho isso muito melhor, porque eu tenho essa prática, quando precisa resolver alguma coisa, eu falo “vamos conversar”, mas é uma relação diferente porque eu fico distante [da SMAS] não está junto todos os dias (Assistente social 06).

A gente sempre faz os grupos de estudos, a gente está sempre achando soluções, achando alternativas, facilitando, tentando facilitar, tentando atuar de uma forma não complicadora e sim facilitadora, senão a gente fica marcando espaço. Eu acho que toda a equipe, os técnicos são motivados, nós temos aí uma equipe nova, pessoal que passou no concurso, pessoas éticas, técnicas, então eu acho fundamental para o desenvolvimento do trabalho, um pessoal mais jovem, com muito gás, então eu acho que isso contribui e muito para essa implantação do SUAS, do trabalho em Ourinhos (Assistente social 09).

Todas falam a mesma linguagem, porque na sexta-feira de manhã a gente senta, a gente conversa sobre o que ocorreu na semana, dos entraves, dos desafios que temos, porque todo mundo tem as suas limitações, “Nessa limitação eu posso te ajudar, nessa intervenção eu posso entrar, esse acompanhamento eu posso fazer”, então a gente tem toda sexta de manhã essa reunião de equipe, e paralela a gente tem a reunião administrativa que a S. [diretora] vem para poder trazer as informações da Secretaria de Assistência, então essa é a reunião da gerência e ela traz uma situação geral do que ocorre, é nesse sentido (Assistente social 10).

É importante se ater ao significado e à direção social do trabalho coletivo no SUAS, para além da produção quantitativa que se mede pelo número de reuniões, atendimentos, visitas. É preciso não só capacitação, mas também a realização de

debates e grupos de estudos, com os/as assistentes sociais e com todos/as os/as profissionais da assistência social.

Na citação abaixo a entrevistada aborda o fato do trabalho profissional ir além do que está posto nas legislações e normativas.

Nós não podemos só ser eficientes, de fazer tudo o que é preciso, de estar seguindo os documentos, de estar dando o espaço de escuta e de troca, nós temos que ser eficazes, temos que ver o resultado, não podemos só fazer tudo o que está preconizado, mas ver o resultado que aí sim é a questão da eficácia (Assistente social 02).

As entrevistadas fazem referência ao trabalho em equipe com outras áreas de formação, como a psicologia e a pedagogia, e as melhorias na qualidade do trabalho desenvolvido.

O Sistema Único da Assistência Social ele veio para realmente aderir um novo enfoque de trabalho social, para valorizar mesmo o trabalho em equipe, porque antes o assistente social trabalhava sozinho, hoje é uma equipe multidisciplinar e interdisciplinar, que é o pedagogo, o psicólogo. [...] no sentido assim até de trabalhar casos, elas não se sentem impotentes diante dos casos, porque sabem que podem contar com a psicóloga, pode contar com a psicopedagoga (Assistente social 10).

A equipe tem a psicóloga, assistente social e pedagoga, elas fazem uma avaliação mais profunda e os encaminhamentos necessários (Assistente social 12).

Essa é uma questão importante, já que a inserção recente de outras áreas de formação na assistência social demanda reflexão e debate teórico sobre a execução de atividades privativas. Não que essas profissões não estivessem inseridas na assistência social, mas o número era reduzido, e em cidades de pequeno porte com equipes pequenas esse número era baixo ou nem tinha profissionais de psicologia, pedagogia, direito, entre outros, inseridos/as na assistência social.

Em Ourinhos foram contratados/as profissionais de psicologia ainda quando a assistência social não tinha Secretaria própria. A atual gestora da SMAS, que é psicóloga, atua na assistência social desde quando essa pertencia à Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social.

É essencial também que haja a participação dos conselhos profissionais na discussão, produção de referências e orientações éticas. “É preciso definir na rotina,

nos protocolos de atendimento, enfim, no plano do trabalho coletivo, responsabilidades específicas e estratégicas de trabalho conjunto” (SILVEIRA, 2009, p. 355).

Uma das entrevistadas coloca o papel do/a psicólogo/a e do/a pedagogo/a de forma equivocada em relação às atribuições desses/as profissionais na política de assistência social.

Nós estamos conseguindo com que as coisas aconteçam de acordo com o Serviço Social, tanto é que eu acho que quem deveria estar a frente para ter um trabalho assim, faz parte, tudo faz parte do Serviço Social, a psicologia vem para dar apoio ao Serviço Social e a pedagoga vem também para dar apoio ao Serviço Social (Assistente social 05, grifo nosso).

Além de relatar que o trabalho na política de assistência social acontece de acordo com o Serviço Social, e não de acordo com as normativas, há a centralização do trabalho no/a assistente social, entendendo os/as outros/as profissionais como secundários nesse processo.

Porém, a entrevistada 01 explica o fato de os/as psicólogos/as não entenderem o trabalho do/a assistente social, e acreditarem que o trabalho desse/a profissional se fundamenta apenas no atendimento de benefícios e programas de transferência de renda, o que pode desqualificar o trabalho técnico profissional.

A gente trabalha aqui com várias psicólogas, é difícil de elas entenderem qual é o papel, a gente quer trabalhar junto, quer fazer com que as famílias fiquem incluídas nos projetos e tudo mais, e assim, sem benefício, tem o pensamento do benefício e isso é um pouco difícil às vezes para elas entenderem que eu não tenho que ficar correndo atrás de cesta básica para a família, que eu tenho que fazer com que elas participem dos projetos, participem das coisas da comunidade e tudo mais (Assistente social 01).

Por isso é de suma importância que as equipes tenham momentos de estudos e reflexão sobre o trabalho desenvolvido, pois as diferentes áreas precisam conversar e compreender as atribuições técnicas e éticas de forma a alinhar as ações, mas sem deixar de lado as especificidades de cada área de conhecimento.

Vale destacar que em relação ao Serviço Social ainda há a ideia de que o/a assistente social não necessita de curso superior para exercer a profissão, segundo Guerra (2011, p. 280, grifo do autor):

A ideia de que 'qualquer um pode ser assistente social', de que existem os 'quase' assistentes sociais e os/as 'assistentes sociais honorários' é ainda, muito recorrente, o que mostra que o Serviço Social constitui-se um campo extremamente disputado.

Porém, as assistentes sociais 06 e 08 explicam que atualmente essa situação tem se revertido e que sentem que a profissão está sendo mais reconhecida.

Mudou a referência enquanto assistente social, antes te perguntavam "Mas precisa de faculdade para ser assistente social?", duvido que alguém já não te perguntou isso, e é horrível, e hoje com essas transformações está tendo muito mais visibilidade o Serviço Social do que se tinha antigamente, hoje o assistente social está sendo mais respeitado, está sendo mais visto, está sendo mais respeitado na questão dos seus direitos [...] mas no geral teve muita coisa boa que aconteceu, foi mais positivo do que negativo, não tenho dúvida disso (Assistente social 06).

Foi-se o tempo que o Serviço Social era uma moça boazinha que dava cesta básica (Assistente social 08).

Essas situações ainda acontecem, porém de fato com menos frequência, pois a categoria ao longo dos anos vem conquistando espaço profissional e melhores condições de trabalho, tanto na política de assistência social quanto em outros espaços ocupacionais.

Em relação às condições salariais somente uma profissional se referiu especificamente a essa questão, ela comentou que a profissão precisa ter piso salarial.

Outra coisa que precisa ser conquistada é o piso salarial, que ainda não foi resolvido (Assistente social 06).

Sobre as 30 horas semanais, como já foi dito, a carga horária de trabalho na SMAS é essa, com exceção dos cargos comissionados que cumprem a jornada de 40 horas semanais. Algumas entrevistadas se referem à importância de a categoria ter a jornada de trabalho regulamentada por lei federal.

É interessante ressaltar que esse ano [2010] teve uma determinação da jornada, é uma conquista do Serviço Social, das assistentes sociais, do Conselho de Serviço Social sobre a jornada de trabalho do assistente social, e a nossa jornada já é reduzida desde 1999. Eu me lembro que estava como gestora e nós em um projeto de lei que o Toshio [prefeito] estava reestruturando o plano de cargos e carreiras dos funcionários, mas não é dos assistentes sociais, é dos psicólogos, pedagogos, toda a área de saúde, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional, dentista, todos foram reduzidos para 6 horas, então Ourinhos está à frente (Gestora).

Legal as 30 horas, foi uma garantia, que de uma certa forma isso amplia a questão da qualidade do serviço, porque as 30 horas vem normatizar a questão da carga horária, que realmente tenha uma equipe cada período, uma de manhã e outra a tarde, isso eu acho legal, foi uma super conquista, acho que isso de uma certa forma normatiza (Assistente social 11).

Atualmente, houve o aumento do número de instituições que ofertam ensino à distância no país. Algumas profissionais relatam sobre a graduação à distância de Serviço Social.

Temos aí também hoje os profissionais que estão fazendo o curso a distância, que estão chegando e que querem um lugar ao sol também, muitas vezes a única forma de eles conseguirem um espaço de trabalho é através disso, tem um lado que proporciona a inclusão dessas pessoas no trabalho, mas tem um lado que pode estar precarizando também e fragilizando as relações de trabalho e fragilizando a profissão de Serviço Social (Assistente social 02).

As estagiárias fazem curso a distância, então teve muito preconceito no começo quando elas entraram, mas a partir do momento que elas estão atuando lá [...] eles estão percebendo que elas tem que estudar muito e elas tem bastante embasamento na faculdade a distância, pelo menos esse curso que elas estão fazendo tem, outros por aí eu não sei, porque tem uns por aí que não dá para a gente saber (Assistente social 07).

O ensino a distância esconde o que de fato acontece com a educação no país, que é a ausência de políticas efetivas de garantia de educação presencial e pública. O CFESS e os CRESS vêm empreendendo uma grande campanha em prol do ensino presencial, laico, gratuito e de qualidade⁸⁷. Porém, não cabe aqui entrar na discussão sobre essa modalidade de ensino, ainda que seja um tema de extrema relevância que seguramente rebaterá na qualidade do trabalho do/a assistente social.

Como em todo processo de implantação de um sistema público existem os limites e os desafios, e esses foram também apontados pelas entrevistadas desta dissertação e estão apresentadas na subseção a seguir.

3.2.3 Os limites e os desafios na efetivação do trabalho profissional

Mesmo com os avanços desde da implantação do SUAS, ainda persistem as questões de caráter estrutural na relação Estado e sociedade, público e privado, e

⁸⁷ As informações sobre a campanha “Educação não é *fast-food*” estão no site <www.cfess.org.br> Acesso em: 30 set. 2011.

muitas vezes prevalece a lógica conservadora. Isso repercute no trabalho do/a assistente social, porém os limites não devem significar impossibilidades nem para a realização do trabalho e nem para a efetivação do Sistema.

As dificuldades fazem parte da vida da gente, então eu nunca vejo as coisas com muita facilidade para ninguém e não vejo como empecilho para não fazer “Ah eu não vou fazer isso porque eu não tenho isso”, eu não tenho caneta eu vou escrever com um lápis, então eu sou assim, o que não tem eu vou conquistar, eu vou em busca do que precisa, eu acho que é assim que tem que ser [...] as dificuldades elas existem, mas eu acredito que era isso que tinha que acontecer, e se organizando você tem mais condições de entender isso (Assistente social 04).

É no dia-a-dia do trabalho que os/as assistentes sociais se deparam com as dificuldades, esses/as profissionais precisam refletir constantemente sobre a profissão e sobre sua atuação cotidiana, já que o trabalho do Serviço Social vem se mostrando cada vez mais complexo e requer formação profissional continuada.

No trecho a seguir, a entrevistada coloca a dificuldade em realizar o trabalho quando é necessária a aprovação de planejamento pela SMAS.

Quando você precisa de alguma coisa mais urgente, nem sempre sai do jeito que você gostaria que fosse, o planejamento as vezes de um carro, uma viagem ou alguma coisa assim, é um pouco mais complicado. Quando a gente vai fazer o planejamento do trabalho, por exemplo, você pode até fazer o planejamento, mas se eles não aprovarem, se não for de acordo, se não tiver verba, nada funciona (Assistente social 01).

Apesar das dificuldades, a análise das ações desenvolvidas pelas assistentes sociais na SMAS de Ourinhos mostra que o espaço de atuação profissional teve grandes avanços, mas com o aumento da demanda a equipe muitas vezes não consegue realizar o trabalho com qualidade.

São muitas famílias, então não tem como, então por isso que eu falo que o recurso humano é tudo, tinha que ter uma equipe para fazer busca ativa, e também mais famílias sendo trabalhadas (Assistente social 05).

É a parte que eu sinto que está falha, embora os estagiários do CRAS são excelentes, mas a gente acaba explorando sem querer explorar, isso é ruim, porque você começa a cobrar muito uma coisa que não é a função dela, começa a desviar as funções, eu acho isso muito ruim [...] Podemos lógico, até saber qual a intervenção, qual o acompanhamento correto, mas o preparo para “ter perna e ter braço” para acompanhar o tanto que é para ser acompanhado. Isso é frustrante para qualquer assistente social (Assistente social 06).

É muito interessante, mas a demanda é grande, a gente necessita de mais técnicos (Assistente social 09).

Embora exista hoje uma demanda muito grande, até excessiva para a equipe que existe no CRAS e mesmo assim os CRAS daqui de Ourinhos estão estruturados de uma forma correta dentro do SUAS e da NOB, tem as equipes técnicas, mas a demanda desse território aumentou muito (Assistente social 10).

Amplia-se a ideia de proteção social, contudo, para as profissionais 08 e 10 ainda são realizadas no CRAS diversas ações que incorporam atividades realizadas antes da implantação do SUAS.

É muito novo, eu falo para você, dizer que não tem ainda alguma coisinha de antes do SUAS estou mentindo, porque nem tem como, para nós é difícil, imagina para o usuário, então eles vem e a gente tenta trabalhar com eles, explicar, colocar certinho, mas ainda tem sim, o certo, de acordo com o PAIF, era não estar nos CRAS o benefício, até a gente estava vendo aí para fazer alguma parceria, mas tem coisas que por enquanto ainda está, e que futuramente isso vai ser desvinculado, e isso não é só aqui não, em todos os CRAS daqui de Ourinhos ainda tem essa questão do benefício, mas já com aquela visão, não é para ficar em função disso, já é para estar incluindo eles, trabalhando essa família para que ela se emancipe e saia e que consiga enxergar de uma outra forma, porque também isso é a longo prazo, não é do agora (Assistente social 08).

Têm pessoas que vem para uma orientação, vem atrás de um benefício, porque até então o acolhimento em si, o correto já não era ser o benefício, já vinha isso do passado, então o que a gente faz, é o que eu te falei agora com esse agendamento a gente tem atendimento com maior qualidade, então a gente já vê "Opa, ele veio buscar aqui", não que ele não vai sair daqui sem aquilo, o benefício que ele veio buscar, a orientação que ele veio buscar, mas além daquela orientação a gente vê outros leques, já encaminha para outro atendimento, está desempregado, vamos encaminhar para o PAT [Posto de Atendimento ao Trabalhador], para a agência de emprego, "Ah esse aqui tem filho que não está fazendo atividade aqui no CRAS, essa mãe às vezes trabalha", vamos incluir nessa atividade aqui no CRAS, começar a acompanhar mais de perto, "Ah tem um curso de manicure, você gosta?", aí a gente já põe essa família no dia-a-dia aqui do CRAS, para dar uma melhorada (Assistente social 10).

Há os benefícios e o atendimento emergencial, porém, o que diferencia um do outro, conforme já discutido neste estudo, é a direção social que se imprime no atendimento.

O trabalho social, independente da transferência de bens materiais, pode ser portador de tutela/coerção ou autonomização/emancipação, dependendo das concepções teóricas e posturas ético-políticas dos profissionais que os conduzem (YAZBEK et al, 2010, p. 171).

Nos espaços públicos os/as trabalhadores/as ficam submetidos à burocracia, que valoriza a quantidade em detrimento da qualidade dos serviços. O que pode levar a pouca reflexão da equipe em relação ao trabalho desenvolvido, pois, muitas vezes, os/as técnicos/as ficam concentrados/as nos cadastros e na fiscalização das condicionalidades dos programas de transferência de renda.

Outra dificuldade colocada pelas profissionais foi em relação ao vínculo empregatício, pois apesar de ter sido realizado em 2009 o concurso público, algumas assistentes sociais são contratadas por cargos comissionados. Das 03 gerentes de CRAS entrevistadas 02 são contratadas por cargo em comissão, mesmo que a NOB/SUAS preconize que o corpo de trabalhadores/as seja efetivo.

Segundo a NOB/RH (BRASIL, 2006, p. 14) as equipes de referência para os CRAS devem contar sempre com um/a coordenador/a que tenha o seguinte perfil profissional: “[...] ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais”. O desafio é estruturar os cargos, salários e condições de trabalho conforme preconiza essa normativa.

O que há de novo na PNAS/04 se confronta cotidianamente com o que há de velho na trajetória da assistência social, e na implantação do SUAS isso fica evidente nas dificuldades, nas resistências e na continuidade em muitos momentos de práticas conservadoras. A compreensão desse novo momento deve ser associada à perspectiva de efetivação dos direitos. Nesta dissertação percebe-se, mesmo com as dificuldades, o compromisso das profissionais na implantação e implementação do SUAS e o interesse pela qualificação profissional.

O trabalho na assistência social tem muitos desafios, pois “[...] ela é uma política social com limites, como todos os campos que se ocupam de necessidades sociais. Todavia dentro desses limites há muito por consolidar, romper, construir” (SPOSATI, 2011, p. 38). Com a implantação do SUAS é necessário por parte dos/as assistentes sociais, e de todos/as os/as profissionais da área, uma postura crítica para com a perspectiva de renúncia da tutela e do assistencialismo.

Assim sendo, nas considerações finais apresenta-se uma síntese acerca dos resultados alcançados por este estudo, considerando os objetivos definidos no projeto da pesquisa sobre a implantação do SUAS em Ourinhos e o trabalho do/a assistente social nesse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*A gente vai contra a corrente até não poder resistir
Na volta do barco é que sente o quanto deixou de cumprir
Faz tempo que a gente cultiva a mais linda roseira que há
Mas eis que chega a roda viva e carrega a roseira prá lá...*
Chico Buarque

A presente dissertação teve como objetivo analisar como se efetivou a implantação do Sistema Único de Assistência Social em Ourinhos e qual o papel das profissionais de Serviço Social nesse processo. Realizou-se essa proposta com o compromisso de dar visibilidade à experiência da Secretaria Municipal de Assistência Social de Ourinhos e com o intuito de que este trabalho possa ser um instrumento de reflexão sobre a implantação do SUAS.

Para isso, buscou-se compreender como a Assistência Social configurou-se no Brasil, os avanços e os retrocessos dessa política a partir da correlação de forças políticas presentes na sociedade brasileira e da realidade imposta pela política econômica sob o ideário neoliberal.

Embora passados quase 20 anos de aprovação da LOAS, analisar essa política não é uma tarefa simples. A assistência social carregou durante anos o legado de não política, relegada à caridade e à solidariedade. Nessa conjuntura pensar na assistência social como política de proteção social requer a superação das práticas assistencialistas.

Somente a assistência social não é capaz de enfrentar as expressões da questão social. É uma falácia pensar que uma política pública possa enfrentá-la, principalmente da forma como as políticas se colocam, focalizadas e de qualidade questionável. Por isso é importante estabelecer um debate sobre a proteção social no âmbito da seguridade social, envolvendo as políticas públicas, sem colocar na assistência social a responsabilidade de, isoladamente, realizar a proteção social.

A constatação das mudanças ocorridas na política de assistência social nos últimos anos pode ser percebida em todos os documentos aprovados, em específico, na PNAS em 2004 e no SUAS em 2005. Contudo, para não acontecer uma “modernização conservadora” é preciso estar atento ao significado das modificações trazidas por esses documentos, pois ainda há a presença dos Fundos Sociais de Solidariedade, de primeiro-damismo, precária estrutura e excesso de responsabilidades para os municípios.

Toda mudança requer um período de adaptação, e com o SUAS não é diferente. O foco do SUAS está nas mudanças de gestão, nas novas regras de

financiamento, no reordenamento institucional, na capacitação dos/as trabalhadores/as, nas novas nomenclaturas e na pactuação das três esferas de governo. Cabe ressaltar que para os serviços prestados é preciso efetividade e não apenas padronização. Com o SUAS foram ampliados os instrumentos de gestão da assistência social. Evidencia-se uma maior capacidade de gestão dos municípios, mas esses instrumentos não podem ser encarados de forma burocrática apenas, é necessário o entendimento e a análise da qualidade dos serviços prestados.

Por meio da análise da implantação do SUAS no município de Ourinhos/SP foi possível entender a recepção desse Sistema pelas profissionais da assistência social nele envolvidas. Trata-se de um município de grande porte e apresenta crescentes índices de desenvolvimento social, mas ainda tem grandes contrastes sociais entre seus 103.035 habitantes e apresenta diversidades sociais que geram condições de vida desiguais.

Conforme o SUAS, Ourinhos deveria ter pelo menos 04 CRAS, e atualmente o município possui de fato 04 CRAS, porém apenas 01 financiado pelo governo Federal. Essa é mais uma situação a ser pensada em âmbito nacional, estadual e municipal e ser debatida amplamente nas Conferências, visto que os municípios não têm, em sua maioria, condições de manter o financiamento de todos os serviços. Volta-se o debate para a questão do financiamento, pois o processo de municipalização tem que significar um novo pacto federativo, e não apenas a transferência de responsabilidades para os municípios. Desta forma entende-se que se faz necessário repensar esse pacto, já que não existe uma fixação mínima de percentual de destinação de recursos para a assistência social nas 03 esferas de governo.

Vale destacar que um grande avanço na política de assistência social foi a implantação da política de recursos humanos através da NOB/RH em 2006. A valorização dos/as trabalhadores/as da assistência social é um importante passo na tentativa de melhorar as condições de trabalho. Em Ourinhos é possível constatar que há essa valorização, pois apesar de ter havido contratações de profissionais através de pregões por alguns anos, em 2009 foi realizado concurso público. Assim como há apoio financeiro para a realização de especialização e a oferta de cursos, conforme se averiguou.

No entanto, ao que parece são capacitações, o que não significa formação profissional continuada, e, ainda, são capacitações com foco na gestão da política

de assistência social, o que é importante, mas não suficiente – é preciso um aprimoramento intelectual dos/as assistentes sociais, e isso vai além do debate da política de assistência social.

Na pesquisa feita por Couto et al (2010a) as autoras identificaram que há em grande parte dos municípios brasileiros inexistência de sistemas regulares de capacitação, número reduzido de pessoal e baixos salários. Em Ourinhos o número de pessoal atuando é condizente com a NOB/RH, porém, em alguns relatos aparece que ainda não é suficiente, pois houve o aumento da demanda e de programas, projetos e serviços a serem executados nos CRAS e CREAS. Há também o fato de que em alguns CRAS a coordenadora é contratada por cargo comissionado, contrário ao posto na NOB/RH de que todos os/as trabalhadores/as do SUAS devem ser contratados/as via concurso público.

Ficou evidente o compromisso das profissionais de Serviço Social de Ourinhos com a implantação do SUAS nesse município. Porém, o trabalho pode ser eficiente, mas se é realizado sem questionar o significado da direção social das mudanças empreendidas, pode levar a uma atuação conservadora. É preciso superar a perspectiva de responsabilização individual, e para isso é necessário entender a questão social e o mundo do trabalho, e assim compreender o papel da política de assistência social dentro desse contexto.

Algumas entrevistadas demonstraram um domínio frágil da legislação vigente sobre a assistência social e equívocos em relação ao Serviço Social e à política, pois colocaram a profissão como específica dessa área. Em 2005 o Conselho Federal de Serviço Social (2005b) lançou uma nota de esclarecimento com o título “Serviço Social é profissão. Assistência social é política pública”. Nela o Conselho explica que há uma redução da identidade profissional quando se identifica o Serviço Social como assistência social.

Nas análises sobre a profissão é preciso considerar a sua trajetória histórica, que por longos anos teve uma perspectiva conservadora, que alguns/as profissionais ainda não conseguem redimensionar, reforçando a atuação com base nessa perspectiva. Não se trata de responsabilizar o/a assistente social, mas é importante perceber que uma atuação sem a leitura crítica da realidade e sobre o fazer profissional é um empecilho para uma intervenção voltada aos interesses dos/as usuários dessa política.

Vale enfatizar que as transformações no mundo do trabalho incidem diretamente no exercício profissional do/a assistente social. Esse/as profissionais vendem sua força de trabalho e assim passam a se confrontar também com a ampliação do desemprego e do trabalho informal e/ou precário. A flexibilização acarreta consequências para o cotidiano profissional, e ainda há a contrarreforma do sistema de seguridade social e a regressão na organização política dos/as trabalhadores/as. Além disso, a precarização no ensino também repercute no trabalho profissional.

O/a assistente social não é o responsável pela implantação do SUAS, mas é importante que os/as profissionais ocupem cada vez mais os espaços públicos para que possam participar ativamente da formulação e viabilização dos direitos, e assim transmitir para a sociedade os valores que a categoria defende.

Os depoimentos apresentados nesta dissertação mostram que na SMAS de Ourinhos as assistentes sociais têm autonomia na realização de seu trabalho. Porém, ela pode ser relativa, já que as profissionais têm autonomia com os/as usuários/as e com o trabalho no cotidiano, mas não necessariamente participam da gestão e do planejamento dos serviços.

O trabalho com grupos desenvolvidos nos CRAS e CREAS é reconhecido pela maioria das entrevistadas como um avanço, já que por anos foram priorizados os atendimentos pontuais desenvolvidos nos plantões sociais. Essa mudança exige do/a assistente social reflexão acerca da dimensão teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa de seu exercício profissional para que tenha clareza da direção a ser dada nesses trabalhos.

Quanto à matricialidade sociofamiliar, um dos eixos estruturantes do SUAS muito citado pelas profissionais entrevistadas, é importante destacar que “Não basta constatar as transformações por que passam as famílias, se persistirem abordagens conservadoras e disciplinadoras no trabalho profissional que se realiza” (BRASIL, 2008, p. 59). Verificou-se neste estudo que os/as profissionais não conseguem ver as famílias para além delas, ou seja, explicam o que uma das entrevistadas denominou como “desestrutura familiar” no âmbito da própria família, sem analisar o contexto social, econômico e político no qual essas famílias estão inseridas. As equipes de trabalho devem refletir sobre os atendimentos prestados às famílias, tendo o cuidado de não sobrecarregá-las colocando ainda mais responsabilidades em seu cotidiano.

Averiguou-se que as ações com o Programa Bolsa Família, com os Benefícios Eventuais e com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) têm muita visibilidade, já que apareceram em quase todos os relatos das profissionais. A inserção em programas de renda mínima garante direitos, mas é preciso ir além, e viabilizar também o acesso a outros serviços e programas e em trabalhos socioeducativos.

Também ficou evidente que há pouca análise crítica da política de assistência social pelas profissionais, pois apesar de em Ourinhos a implantação e a implementação do SUAS, na maioria das ações, estar acontecendo conforme preconizam as leis e normativas, não se pode deixar de lado que há problemas relativos à administração pública, à compreensão da política pelos outros setores, ao fato de ser ainda um Sistema em construção e a precarização do trabalho que atinge diretamente os/as servidores/as públicos/as.

Os sujeitos desta pesquisa demonstraram que querem garantir a política de assistência social, ficando claro que há muito a se construir. Com apenas 06 anos de implantação do SUAS em Ourinhos já se obtém bons resultados, como a implantação dos CRAS e do CREAS, dos Núcleos de apoio, a realização de concurso público, as capacitações para os/as profissionais, reuniões periódicas com as equipes de trabalho, processo de supervisão com os/as profissionais. Percebe-se que em Ourinhos há apoio institucional, e assim a política de assistência social está conquistando espaço.

Pelos relatos das entrevistadas todo o processo de implantação do SUAS foi fundamentado em muito estudo e discussão pela equipe técnica da SMAS, que não deixou de lado a rede socioassistencial. As primeiras equipes dos CRAS fizeram contatos com a rede tanto para divulgação desse novo trabalho, como para estabelecer parcerias. Esse processo foi extremamente importante para a implantação do SUAS e contou com o trabalho técnico e o compromisso das assistentes sociais.

A análise das ações desenvolvidas na política de assistência social mostrou que houve muitas mudanças com a implantação do SUAS, mas ainda há do velho no novo. Como exemplo o atendimento de benefícios que não são específicos da assistência social, tais como: repasse de órtese, prótese e leites especiais, entre outros. Esses aspectos perpassam o trabalho do/a assistente social, visto que esse/a profissional realiza diretamente esses atendimentos.

Também foi identificado que mesmo com as mudanças no atendimento após o SUAS e com as capacitações para os/as profissionais, não há propostas de trabalho quanto à intervenção específica do Serviço Social. Do mesmo modo como não há reflexões sobre as transformações no mundo do trabalho e suas consequências.

Os/as assistentes sociais são desafiados cotidianamente a compreender a complexidade da questão social, e para isso é preciso se posicionar enquanto sujeito político. Para tanto o planejamento das ações do Serviço Social deve pautar-se no Código de Ética e na Lei que Regulamenta a Profissão, pois esses são os instrumentos que embasam a intervenção profissional.

A categoria pode, a partir das diretrizes e eixos do SUAS e baseada no projeto ético-político profissional, atuar na perspectiva do fortalecimento da concepção da assistência social como política pública de dever do Estado, de modo a retirá-la do campo da benesse e do clientelismo político, e evitar o processo de refilantropização.

No entanto, apenas pensar no projeto ético-político não significa ser crítico/a, o que de fato leva a uma atuação crítica é a luta pelos direitos com embasamento nos princípios desse projeto, na perspectiva de uma nova ordem societária, sem dominação e exploração de classe.

Evidenciou-se ainda que a reflexão do trabalho cotidiano não está embasada no projeto ético-político, ainda que possa defender alguns de seus princípios, como a democracia e a defesa dos direitos, isso não é feito com base no projeto profissional, o que pode levar a uma atuação sem a perspectiva crítica. Pela fala das profissionais é visível que ainda não se conseguiu quebrar o ranço histórico da profissão, principalmente pela falta de aprofundamento teórico e crítico.

Os processos contraditórios da sociedade incidem sobre o trabalho do/a assistente social, colocando imensos desafios, mas nesse movimento é posta a possibilidade de efetivar o trabalho em uma perspectiva emancipatória. Conforme a letra da música apresentada na epígrafe, a categoria tem a possibilidade de contribuir para mudanças, os/as assistentes sociais podem fazer a diferença e têm a cada dia essa possibilidade, já que o cotidiano profissional desafia o/a assistente social a todo momento.

As atividades exercidas nos espaços ocupacionais merecem atenção nas pesquisas acadêmicas, discutir o Serviço Social no SUAS nesse momento é

fundamental. É interessante destacar que muitas mudanças ainda estão por vir no trabalho social em Ourinhos, pois a aprovação desse Sistema é recente e está em processo de implementação e adaptação.

Esta dissertação demonstrou que o SUAS está materializado em Ourinhos, e que esse Sistema garantiu a ampliação da oferta de serviços socioassistenciais e conferiu maior visibilidade à política pública em âmbito local. Embora ainda existam limites a ser superados, com esse Sistema a expectativa é de que haja cada vez mais avanços, na perspectiva de que a assistência social seja um caminho para o atendimento das necessidades não garantidas pelo trabalho (como deveria ser)!

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. Formação do assistente social no Brasil e a consolidação do projeto ético-político. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 79, p. 72-81, 2004.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 13. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C. (Org.). **Política pública de trabalho e renda o Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

AQUINO, Maurício de. **A nós suspiramos neste trem da vida**: catolicismo, criação religiosa e identidade na devoção a Nossa Senhora Aparecida do Vagão Queimado de Ourinhos-SP (1954-2006). 2007. 200 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista, Assis, 2007.

ARAÚJO, Cleonice Correia et al. Implantação, implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, B. R. et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 99-137.

BATTINI, Odária; COSTA, Lucia Cortes da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras: Curitiba: CIPEC, 2007.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Eliane Rosseti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. Trabalho e seguridade social: neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Org.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. São Paulo: Rio de Janeiro: Cortez, 2008b.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: GESST/SER/ UnB, 2003.

_____. Seguridade social e projeto ético-político: que direitos para qual cidadania? **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 79, p. 108-132, 2004.

_____. **Seguridade social e trabalho**: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, DF: Letras Livres: UNB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 87, p. 25–57, 2006.

BRASIL. **Lei de Diretrizes Curriculares**: diretrizes gerais para o Curso de Serviço Social. Rio de Janeiro: ABEPSS, 1996.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 204, de 4 de dezembro de 1997. Aprova a Norma Operacional Básica - NOB, nos termos acordados na reunião extraordinária do CNAS, em 02 de dezembro de 1997, e num prazo de 60 dias, proceder a avaliação da sua implementação. **Diário oficial da União**, 8 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-1997/CNAS%201997%20-%202004%20-%2004.12.1997.doc>>. Acesso em: 16 mai. 2009.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução 207**, de 16 de dezembro de 1998. Aprova por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2. Diário Oficial da União, 18 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/1998/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2016%20de%20dezembro%20de%201998.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2009.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução 159**, de 16 de outubro de 2002. Dispõe sobre o processo de elaboração, análise e aprovação do orçamento da Assistência Social, em especial do Fundo Nacional de Assistência Social. Brasília, 2002a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2002/CNAS%202002%20-%20159%20-%2016.10.2002.doc>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução 175**. Dispõe sobre o processo de elaboração dos Planos Plurianuais de Assistência Social das três esferas de governo. Brasília, 2002b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2002/CNAS%202002%20-%20175%20-%2020.11.2002.doc>> Acesso em 16 jun. 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003a.

_____. Lei 8742. **Lei Orgânica da Assistência Social** (1993): legislação suplementar. 3. ed. Brasília, DF: MPAS, 2003b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (2004). Brasília, DF: 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica**: NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**. Brasília, DF: 2006a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução 212**, de 16 de outubro de 2006. Propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social. Brasília, 2006b. Disponível em:

< <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20212%20-%202019.10.2006.doc/download>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.214**, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2007.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **SUAS**: configurando os eixos de mudança. Brasília: MDS, 2008. (CapacitaSuas, v. 1).

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais (Munic)**. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública. Rio de Janeiro, 2009a.

_____. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. Brasília: 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm> Acesso em: 7 abr. 2011.

_____. Lei 10. 741. **Estatuto do Idoso** (2003). Presidência da República. Brasília, DF: 2010a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2011/relatorio_cnas_39.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Lei 8.662, de 07 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de assistente social. In: Conselho Federal de Serviço Social. **Legislação e Resoluções sobre o trabalho do/a assistente social**. Brasília, DF: CFESS, 2011a.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Mensagem de veto. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: 2011b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo>>. Acesso em: 3 out. 2011.

_____. Lei 12.470/11, de 31 de agosto de 2011. Altera a Lei 8.742. Brasília: 2011c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo>>. Acesso em: 3 out. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Assistência Social. **Rede SUAS**. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

BRAZ. Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 78, p. 48-68, 2004.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 5., 2005, Brasília, DF. **Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS**. Coordenação de Aldaíza Sposati. Brasília, DF: CNAS : MDS, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-deassistencia-social-snas/cadernos/fotografia-da-assistencia-social-no-brasil-na-perspectiva-do-suas>>. Acesso em: 16 mai. 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 7., 2011, Brasília, DF. <<http://www.mds.gov.br/cnas/viii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 12 set. de 2011.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 123-131, 2006.

CASTEL. Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de Ética do Assistente Social** (1993). 9 ed. ver. e atual. Brasília: CFESS, 2011.

_____. **Parecer Jurídico nº 12/10**. Atribuições e competências do cargo de ANALISTA DE SEGURO SOCIAL com formação em Serviço Social do Instituto Nacional de Seguro Social/ INSS - Execução de atividades não privativas do assistente social. São Paulo. 1 abr. 2010. Disponível em: <http://www.cress-ms.org.br/anterior/upfiles/Arquivos/file_150607153136_PARECER_JURIDICO_12_00.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2011.

_____. **Assistentes sociais no Brasil**. Elementos para estudo do perfil profissional. Brasília, DF: CFESS, 2005a.

_____. **Serviço Social é profissão**: assistência social é política pública. Nota de esclarecimento. Brasília, DF: CFESS, 2005b.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. FOWLER, Marcos Bittencourt. Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo conceitos e compromisso. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba: CIPEC, 2007.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba: CIPEC, 2007.

CORTEZ, Sonia Maria Mimura. **A política de redistribuição de renda por meio da transferência de benefícios monetários**: uma análise do Programa Renda Cidadã de Ourinhos. 2005. 208 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas et al. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: _____ (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010b.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas. **Municípios paulistas em busca de novas práticas**: as 12 finalistas do II Prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais: Ourinhos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Coordenação de Cristina Castro Simonetti, Lúcia Maria Cavalcanti, Marinez V. Monteiro, Roseli Férez e Silvia R. Salgado. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/chopintavares/ourinhos_novaspraticas.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do Governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GRANEMANN, Sara. O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

GUERRA, Yolanda. A dimensão investigativa no exercício profissional. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. Condições de trabalho e projeto ético-político profissional. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**: seminário nacional. Brasília, DF, 2011.

HARNIK, Simone. **Mercado de trabalho de Serviço Social está em crescimento**. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL296404-5604,00-MERCADO+DE+TRABALHO+DE+SERVICO+SOCIAL+ESTA+EM+CRESCIMENTO.html>>. Acesso em: 2 abr. 2011

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 11. ed. São Paulo: Cortez: [Lima, Peru]: CELATS, 1996.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 09-32, jan/jul. 2001.

_____. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

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

_____. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. In: MOTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho social. 4. ed. Cortez: Brasília, DF: OPAS: OMS: Ministério da Saúde, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Canais. Banco de dados. **Cidades**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default2.php>>. Acesso em: 10 set. 2011.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 76-95, 2006.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social**: identidade e alienação. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão popular, 2009.

MARX, Karl. **O dezoito brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. v. 2.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a. v. 1.

_____. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010b.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MONTAÑO, Carlos. Um projeto para o Serviço Social crítico. **Katálysis**. Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 141-156, jul./dez. 2006.

_____. **A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MOTA, Ana Elisabete et al. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 163-177, 2006.

MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MUSTAFA, Patrícia Soraya. **O ecletismo da política de assistência social brasileira: alguns apontamentos**. 2011. No prelo.

OLIVEIRA, Maria Aparecida Finotti. **Os sentidos do Programa Bolsa Família nas relações sociais dos seus beneficiários**. 2009, 132 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia e Sociedade) – Universidade Estadual Paulista, Assis, 2009.

OURINHOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 2.949**, de 13 de janeiro de 1989. Altera a redação e os dispositivos da lei 2.612. Ourinhos, SP, 1989.

_____. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 3.931**, de 15 de maio de 1996. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social. Ourinhos, SP, 1996.

_____. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 3.979**. Ourinhos, SP, 1996.

_____. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar 476**, de 22 de junho de 2006. Dispõe sobre a reestruturação dos cargos comissionados. Ourinhos, SP, 2006.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão Anual**. Ourinhos, SP, 2010.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social**. Ourinhos, SP, 2011.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade em debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 05-24, 2006.

PASSARINHO, Nathalia. **Dilma anuncia reajuste de até 45% dos benefícios do Bolsa Família**. São Paulo, 2011. <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/03/dilma-anuncia-reajuste-de-ate-45-dos-beneficios-do-bolsa-familia.html>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

PASTORINI, Alejandra. As políticas sociais e o Serviço Social: Instrumento de reversão ou manutenção das desigualdades? In: MONTAÑO, C. **A natureza do serviço social**: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PAULO NETTO, José. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 41-49, jan/jul. 2001.

_____. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2009b.

_____. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. In: MOTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho social. 4. ed. Cortez: Brasília, DF: OPAS: OMS: Ministério da Saúde, 2009c.

_____. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009d.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização: um olhar sobre a América Latina. In: _____. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 51-61, jan/jul. 2001.

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RAICHELIS, Raquel. **Esferas públicas e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

REGIÃO de Marília. Disponível em site <ciudadespaulistas.com.br/prt/cnt/11-marilia.htm>. Acesso em: 8 jul. 2011.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. População e estatísticas vitais. **Perfil Municipal**. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil_perfilMunEstado.php> Acesso em: 5 set. 2011.

SERRA, Rose. **Crise de materialidade no Serviço Social**: repercussões no mercado profissional. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. O Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 98, p. 335-361, 2009.

_____. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influencia no Serviço Social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 96-122, 2006.

_____. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. A assistência social em debate: direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**: seminário nacional. Brasília, DF, 2011.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão de informação no SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 178-200, 2006.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. Reforma do estado e política social: notas à margem do tema. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Org.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. São Paulo: Rio de Janeiro: Cortez, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita et al. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais – desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, B. R. et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 138-204.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 33-40, jan/jul. 2001.

_____. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, abr/jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-8392004000200011&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 out. 2011.

APÊNDICES

APÊNDICES A – Roteiro de entrevista com as assistentes sociais

1 - Roteiro com perguntas fechadas

- 1) Em que ano concluiu a formação (graduação) e, em qual universidade?
- 2) Realizou outros cursos após a graduação? Se, sim quais?
- 3) Há quanto tempo trabalha na Secretaria Municipal de Assistência Social de Ourinhos?
- 4) Em que local atua?

2 – Roteiro com perguntas abertas

- 5) Qual o seu entendimento a respeito SUAS?
- 6) Qual é o objetivo da política de assistência social em Ourinhos?
- 7) Houve mudanças na política de assistência social com a implantação do SUAS em Ourinhos? Quais foram, como ocorreram?
- 8) Quais as suas condições de trabalho na SMAS?
- 9) Comente sobre o trabalho que você desenvolve, como assistente social, no processo de implantação do SUAS.
- 10) Como você analisa o projeto ético político do Serviço Social no processo de trabalho dos assistentes sociais na política de assistência social.

APÊNDICES B - Roteiro de entrevista com a gestora municipal

1- Roteiro com perguntas fechadas

- 1) Qual a sua formação (graduação)?
- 2) Realizou outros cursos após a graduação? Se, sim quais?
- 3) Há quanto tempo está na SMAS e há quanto tempo está como gestora da Política de Assistência Social de Ourinhos?

2 - Roteiro com perguntas abertas

- 1) Qual o seu entendimento a respeito SUAS?
- 2) Qual é o objetivo da política de assistência social em Ourinhos?
- 3) Como se deu o processo de implantação do SUAS em Ourinhos? Comente.
- 4) Quais as condições de trabalho dos assistentes sociais da SMAS?
- 5) Como você analisa o trabalho do assistente social no processo de implantação do SUAS em Ourinhos.

ANEXOS

ANEXO A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



CAMPUS DE FRANCA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

NOME DO PARTICIPANTE: _____
 DATA DE NASCIMENTO: ____/____/____. IDADE: ____
 DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO: ____ Nº _____ SEXO: M () F ()
 ENDEREÇO: _____
 BAIRRO: _____ CIDADE: _____ ESTADO: _____
 CEP: _____ FONE: _____

Eu, _____, declaro, para os devidos fins, ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente, a respeito da pesquisa: **A implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Ourinhos - SP: a contribuição do Serviço Social.** O projeto de pesquisa será conduzido por **Roberta Stopa**, do curso de Mestrado em Serviço Social, orientado pelo **Profa. Dra. Patrícia Soraya Mustafa**, pertencente ao quadro da **Unesp/franca**. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de Dissertação observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. Essa pesquisa visa conhecer e analisar os processos constitutivos da implantação do SUAS no município de Ourinhos - SP e analisar o trabalho profissional dos assistentes sociais na consolidação desta política no marco do SUAS. Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

_____, ____ de _____ de _____

 Assinatura do participante.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia Soraya Mustafa

Orientanda: Roberta Stopa

Avenida Santo Antonio, 448 Centro, Marília/SP

robertastopa@yahoo.com.br tel: (14) 97966982

ANEXO B - Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa

Memorando CEP/Franca N.º 015/2009

Para: Mestranda Roberta Stopa

De: **Ubaldo Silveira**
Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos.

Data: 24/06/2009.

Projeto de Pesquisa CEP: 015/2009

Prezado (a) Senhor (a),

Vimos por meio deste informar que o Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, UNESP - CEP/UNESP/FRANCA *analisou e aprovou* sem restrições, o Projeto intitulado "O Serviço Social e o SUAS: uma análise da política de Assistência Social no Município de Ourinhos/SP", tendo como pesquisadora Roberta Stopa, bem como o respectivo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, em reunião ocorrida na data de 24/06/2009, registrado sobre o CEP: 015/2009.

Temos ciência de que os estudos serão conduzidos de acordo com normas que regem as pesquisas envolvendo seres humanos.

Solicitamos que sejam encaminhados os relatórios parciais e finais, bem como envie-nos possíveis emendas e novos termos de consentimentos livre e esclarecido, notifique qualquer evento adverso sério ocorrido durante a realização do presente projeto de pesquisa para que possamos fazer o devido acompanhamento.

Sem mais para a oportunidade,

Atenciosamente.

Prof. Dr. Ubaldo Silveira
Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos
UNESP - Campus de Franca