



Política social e assistência social: consolidação, conquistas e desafios contemporâneos

Letícia Laureano da Silva¹, leticialaureano@yahoo.com.br; **Micheline Pires Sampaio**²

1. Graduada em Serviço Social pela Faculdade de Minas (FAMINAS), Muriaé, MG; assistente social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Miradouro desde 2010;
2. Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), RJ; e professora no curso de Serviço Social da Faculdade de Minas (FAMINAS), Muriaé, MG.

RESUMO: O presente trabalho deteve-se a tratar o surgimento da política social, o papel do Estado na garantia dos direitos sociais e, posteriormente, discorreremos na perspectiva da política de assistência social, sobre os avanços alçados ao longo de sua trajetória e os desafios contemporâneos na execução desta política, além das condições de trabalho e autonomia profissional.

Palavras-chave: política social, neoliberalismo e assistência social.

RESUMEN: Política social y trabajo social: consolidación, logros y desafíos. Este trabajo tuvo como objetivo el tratamiento de la emergencia de la política social, el papel del Estado para garantizar los derechos sociales y, posteriormente, habla sobre la perspectiva de la política de bienestar social, sobre los progresos realizados a lo largo de su trayectoria y los retos actuales en la implementación de esta



política, además de las condiciones de trabajo y la autonomía profesional.

Palabras llave: la política social, el neoliberalismo y asistencia social.

ABSTRACT: Social policy and social work: consolidation, achievements and challenges. This work aimed to treat the emergence of social policy, the role of the State in ensuring social rights and subsequently talks about the perspective of social welfare policy, about the progress achieved along its trajectory and contemporary challenges in implementation of this policy, in addition to working conditions and professional autonomy.

Keywords: social policy, neoliberalism and social assistance.

Introdução

A partir de uma análise fundamentada na perspectiva da totalidade das relações sociais, perpassadas pelas implicações do modo de produção capitalista, pela barbárie da miséria material e espiritual do metabolismo social do capital, direciona-se, inicialmente, neste artigo a uma sutil abordagem a respeito do surgimento das políticas sociais, tangenciando seus objetivos, matizes e desdobramentos formatados em sua gênese e, também, na contemporaneidade. Deveu-se, posteriormente, no debate sobre as perspectivas da política de assistência social, passando brevemente pelas condições de trabalho dos profissionais nos serviços da política pública de assistência social, bem como sobre as dificuldades enfrentadas pela política na sua efetivação e execução.

A aproximação ao tema política social pública emerge mediante estudos teóricos abordados durante o processo de especialização em Gestão da Política de Assistência Social – SUA, como também devido à inserção num campo de trabalho no qual a política de assistência social é constantemente demandada por uma expressiva população usuária e, conseqüentemente, acionada pelos profissionais da área da assistência social, como instrumento de trabalho para efetivar direitos sociais.

Esta aproximação propiciou contato direto com a realidade vivida por milhares de brasileiros em situação de vulnerabilidade social, expropriados pelo modelo capitalista de produção. A estas vítimas do metabolismo social do capital que sobrepuja as necessidades de primeira ordem, do ser social

às necessidades de segunda ordem, do capital, foram destinados instrumentos, técnicas e aparatos estatais que muito além de minimizar a podridão de um modelo intrinsecamente expropriador, configurou-se como estratégia salutar à burguesia de consenso e pacificação da ordem. Aproximou-se também das condições reais em que os trabalhadores sociais lutam para efetivação de direitos, dos entraves e possibilidades no fazer profissional e dos principais óbices no fazer desta política um direito social, com garantia do acesso igualitário, imediato, continuado e de qualidade a quem dela necessitar.

Destarte, discorreu-se sobre estes assuntos supramencionados objetivando através de uma análise crítico-dialético, o estudo sobre a formatação e características das políticas sociais, e especificadamente sobre a política de assistência social. Para tanto, utilizou-se uma metodologia de cariz qualitativo, abrangendo o processo dinâmico de uma ordem societária, colocada na ordem do capital. Respaldou-se, neste trabalho, nas obras teóricas de Paulo Netto (2001) (1992), Pastorini (1997), Montaña (1997), Brandão (1991), BRASIL (2008), dentre outros.

I – Estado burguês, a política social e o neoliberalismo

Ao tangenciarem-se os direitos sociais é imprescindível que demarque qual contexto propulsor ocasionou a constituição destes aparatos. É relevante que o situe num período historicamente determinado. Período este caracterizado pelo desenvolvimento do capitalismo monopolista que formatou novos complexos societários, novos conflitos, exigências e demandas, constituiu um novo cenário, com novos atores, enfim, pôs em cena uma nova conjuntura. Este modo de produção originou novas exigências e condições à reprodução social, intermediada pela necessidade de venda aos capitalistas da força de trabalho daqueles que não possuem os meios de produção. Este modelo de sociedade configurou e acentuou novas matizes de pauperização da população, colocou em cena a “questão social”¹. Esta, conseqüentemente, pôs como a

1 Para Netto (2001), a designação de pauperismo pela expressão “questão social” relaciona-se aos seus desdobramentos sócio-políticos. O rompimento com uma condição cordata dos trabalhadores, fomentou uma ameaça às instituições sociais vigentes, possibilitando a perspectiva de eversão da ordem burguesa.

“Por ‘questão social’, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho” (CERQUEIRA FILHO apud NETTO, 2001, p.17).

ordem do dia a necessidade premente de resposta, de enfrentamento das suas variadas refrações, que punham em risco a reprodução do capital.

O modelo de sociedade de classes (classe burguesa *versus* classe proletária) que se tornava hegemônico desde a decadência do feudalismo no fim da idade média, polarizou a sociedade entre burgueses e proletários, opressores e explorados. Sedimentou-a em classes antagônicas divididas numa expressiva parcela majoritariamente paupérrima e numa pequena parcela consideravelmente mais abastada. O modo de produção capitalista, intrinsecamente injusto e expropriador, atomizou suas classes fundamentais. Há que se considerar, nesse ponto, que sobre a classe trabalhadora intercorriam as mazelas do capitalismo, o desemprego em massa, as precariedades extremas das condições de trabalho, a expressividade da miserabilidade e pauperização da população, sem condições dignas de alimentação, salubridade, saúde, habitação, sem escolaridade, lazer, seguro social, trabalho e renda. Destarte, inevitável tornou-se o surgimento de contestações, de problematizações a essa ordem econômico-social estabelecida, como aponta Paulo Netto,

Lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a sua situação: da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista à constituição das *trade unions*, configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes (2001, p. 43).

Assim, urgia o estabelecimento de estratégias que respaldassem e legitimassem o modo de produção capitalista, “reduzindo o fator crítico e revolucionário das lutas de classes” (MONTANO, 1997, p. 104). Nesse momento histórico, tencionado por classes antagônicas, surge a política social, que, se por um ângulo foi fruto das conquistas e lutas da classe trabalhadora em prol do atendimento de suas necessidades sociais e minimização da mazelas exorbitantes do capital, doutro detém um viés de controle sobre esta classe, constituindo-se como instrumento de pacificação da ordem e legitimação da ordem burguesa. As políticas sociais, portanto, configuraram espaços contraditórios, nos quais incorreram tanto o enquadramento dos indivíduos sociais na perspectiva de reprodução da ordem burguesa quanto à luta pelo atendimento às necessidades sociais, pela afirmação dos direitos de cidadania.

Para Pastorei (1997), sob a perspectiva tradicional, as políticas sociais são percebidas como mecanismo de redistribuição da renda social e diminuição das desigualdades, configurando-se como instrumentos estatais tidos como

“concessões” feitas com o fim de estabelecer certo equilíbrio social mínimo. Essa perspectiva das políticas sociais como concessões do Estado, isenta de conjuntura histórica, que formatou a política social foi adotada principalmente por “Estados benfeitores, populistas”, democracias sociais, etc. (PASTOREI, p. 84). As políticas sociais, destarte, tornar-se-iam revestidas por um caráter compensatório, paliativo e corretivo dos males e desigualdades ocasionados pelo desenvolvimento capitalista.

Já sob a perspectiva marxista, essa percepção fenomênica de se entender a política social como neutro instrumento de reequilíbrio social e redistribuição de renda é superada, transcendida pelo entendimento de “espaços e conseqüências da lutas socais (e de classe) e como uma unidade políticoeconômicosocial” (PASTOREI, p. 81). A autora aponta, também, três entes protagonistas na concepção das políticas sociais: as classes hegemônicas; o Estado com seu papel de intermediação, fundamentalmente hegemoneizado pela classe dominante e a classe trabalhadora e subalterna, usuária das políticas sociais.

A partir de tais considerações, sob uma perspectiva histórico-dialética, entende-se o quão equivocado se configura a idéia de tais políticas serem meramente o “benefício”, o serviço que o Estado outorga, administra, “financia” ou realiza, desconsiderando-se toda uma conjuntura de correlação de forças, de conflitos, lutas e conquistas que propiciaram o fato do Estado, forjada mente, “conceder” direitos.

A partir de um enfoque antagônico, a perspectiva marxista entenderá as políticas sociais como mecanismos de articulação, tanto de processos políticos, que visam o consenso social, a aceitação e legitimação da ordem, a mobilização/desmobilização da população, a manutenção das relações sociais, a redução de conflitos etc, quanto econômicos, procurando a redução dos custos de manutenção e reprodução da força de trabalho, favorecendo a acumulação e valorização do capital etc (PASTOREI, p. 87)

Para Montaño (1997), as políticas sociais caracterizaram um “pacto social”: o Estado concede esses benefícios à população carentiada em troca de que esta aceite a legitimidade do primeiro” (p. 105). O autor também demonstra que, na essência das políticas sociais, imbricam-se funções sociais, políticas e econômicas. Na perspectiva sócio/assistencial, existem os complementos salariais, por meio da operacionalização dos serviços sociais, de

políticas públicas de saúde, educação, assistência, habitação, etc. Conseqüentemente, dela decorre a função política, haja vista a legitimação do Estado ante a prestação dos serviços públicos à população, além da minimização de insurreições e conflitos sociais. E as funções econômicas, ante a redistribuição de recursos, serviços, “benefícios”. Nesta função, há que se considerar o fato do Estado ser o agente prestador dos serviços assistenciais e sociais. Assim o capitalista se vê desresponsabilizado pela reprodução da força de trabalho que contrata, podendo, portanto, reduzir salários, já que seus trabalhadores possuem o acesso aos serviços mediante a prestação de serviços públicos.

Nesse processo, o que seria de responsabilidade única do capitalista na reprodução da força de trabalho é transferido para o Estado e socializado por este, na medida em que obtém os recursos para as políticas sociais e através dos impostos que recai entre a população. Com isto a acumulação do capital se consolida e aumenta, de modo que os custos do capital variável (força de trabalho) são reduzidos para o capitalista (MONTAÑO, 1997, p. 105).

As políticas sociais, assim, se consubstanciam num processo de reprodução da força de trabalho, mediante a prestação de serviços e benefícios financiados pelos fundos públicos, caracterizando um mecanismo de redistribuição parcial da riqueza socialmente produzida sem, sobretudo, interferir e abalar as relações de produção capitalista.

Destarte, fica evidente o papel regulador do Estado na esfera social, cujas atribuições mudam funcionalmente e estruturalmente em prol dos interesses da burguesia. Anteriormente ao surgimento do capitalismo monopolista, da “questão social”, as funções do Estado resumiam-se à legalização e materialização de uma base que possibilitasse o desenvolvimento do mercado. As ações estatais regiam-se pelo princípio do *laissez-faire*, por ideais liberais, para os quais a “mão invisível do mercado”, naturalmente justa regularia o bem-estar coletivo (BRANDÃO, 1991).

No entanto, com o advento dos desdobramentos sócio-políticos do capitalismo monopolista e, enfaticamente, com o rompimento a uma condição cordata às mazelas capitalistas por parte dos trabalhadores, a não resignação aos ditames burgueses, tornou-se premente um novo modelo de intervenção, “daí a refuncionalização e o redimensionamento da instância por excelência do poder extra-econômico, o Estado”(PAULO NETTO, 1999, p. 24). A intervenção estatal que se punha em cena não era como dantes, durante o período do capitalismo concorrencial, atuando apenas coercitivamente sobre as contestações da massa

explorada e na preservação das condições e relações associadas à propriedade privada burguesa. O Estado, o qual Paulo Netto (1999), perfeitamente alcunhou “comitê executivo da burguesia”, é acionado por esta para ampliar, em nível da esfera social, suas intervenções em prol do bem-estar não da classe trabalhadora, mas da burguesia. Sempre subserviente ao poderio econômico, o Estado passa a ser o regulador da esfera social, desenvolvendo para isso uma série de aparatos, instituições, programas, serviços e demandando novas especializações no mercado de trabalho, como foi o caso do Serviço Social.

o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas [...]. É somente nessas condições que as seqüelas da ‘questão social’ tornam-se - mais exatamente: podem tornar-se - objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado (NETTO apud PASTOSTORINI, 1997, p. 90).

Do exposto, constata-se que além das políticas sociais expressarem um caráter contraditório, como espaço de manipulações, capturá-lo e controle da classe subalterna, espaço de consenso, de lutas e conquistas de direitos, as políticas sociais se ergueram e se sustentam mediante a ação reguladora do Estado, ao qual cabe a função precípua na organização e execução das políticas sociais. Mesmo porque, ele é a instituição que recolhe os impostos que recaem principalmente sobre a população de salários mais baixos ou sem salários. O que queremos evidenciar após as percorridas considerações é este papel primário do Estado na prestação dos serviços sociais, na efetivação dos direitos sociais.

Logicamente, esse caminho teórico não se faria sem se abordar também, principalmente ao considerar que estamos territorializados numa conjuntura neoliberal, a minimização do Estado ante a prestação de serviços sócio-assistenciais. Eivado por esta conjuntura neoliberal o Estado vem sendo desresponsabilizado de suas funções sociais. E mais o Estado tem sido “satanizado” pelos ferrenhos, defensores daquela “mão invisível” do mercado, da qual falava Smith no século XVIII (BRANDÃO, 1991).

Se no estágio monopolista do capitalismo, a hegemonia burguesa amplia o Estado, atribuindo-lhe novas funções e aparatos, desde fins do século XX, num contexto que pôs em cena a globalização do capital, a flexibilização das

condições de trabalho, a acumulação flexível, o modelo toyotista de produção, o capital financeiro e o desemprego estrutural, que deixa à margem do mercado de trabalho um exército permanente de reserva, as ações da burguesia contemporânea têm sido de uma ferrenha contenção das ações do Estado. Claro, apenas aquelas pertinentes aos serviços em prol dos interesses da classe trabalhadora. O que não se estende àquelas ações estatais que socorrem o mercado em tempos de crise financeira.

Consoante disposições de Soares (2002), o ajuste neoliberal gestado e articulado no Consenso de Washington² desmontou as incipientes políticas sociais da América Latina, inserindo-a num verdadeiro estado de mal-estar. Conforme o preceito neoliberal de redução do papel do Estado, as políticas sociais se tornam cada vez mais precárias, focalizadas e emergenciais.

No campo específico do bem-estar social, os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado, e que suas fontes 'naturais' são a família, a comunidade e os serviços privados. Por isso, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não querem ou não podem produzir [...]. Além disso, para se ter acesso aos benefícios do programa público, deve-se comprovar a condição de indigência. Rechaça-se o conceito de direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, à igualdade e à gratuidade dos serviços sociais (LAURELL, 1995, p. 163).

2. O referido consenso caracteriza-se por “um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes” (TAVARES; FIORI apud SOARES, 2002, p. 16).

As políticas de ajuste fazem parte de um movimento de ajuste global, o qual se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva. Esse processo de ajuste global na economia caracteriza-se por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, feito sobre a égide de uma doutrina neoliberal, cosmopolita, gestada na capital política do mundo capitalista, denominada Consenso de Washington (SOARES, 2002, p. 16).

Boito Júnior acrescenta:

[...] a política social neoliberal aprofundou as más condições da saúde, educação e moradia, porque reduziu os gastos do Estado, que já eram pequenos, em todas essas áreas e também porque se orienta por uma concepção antipopular da política social (1997, p. 77).

De acordo com Laurell (1995), a deteriorização das condições de vida da maioria absoluta da população não vem como simples efeito da crise econômica dos países, mas sim como um efeito consubstancial da política neoliberal de ajustes e transformações estruturais. Juntamente com o avanço da produção e organização social capitalista e as formas de tratamento de suas crises cíclicas surgem manifestações da “questão social” mais complexas e intensas, que passam a ser transformadas em elementos definidores de projetos e partidos políticos. Tal fato político passa a ser traduzido através de políticas sociais, articuladas entre o público e o privado, Estado e mercado, e entre direitos sociais e benefícios condicionados à contribuição, num Estado que se configura como Estado de bem-estar capitalista.

II – A política de assistência social: consolidação e desafios

A trajetória histórica do Brasil, com suas especificidades políticas, econômicas, culturais e sociais leva a considerar a ausência, em nosso país, de políticas de bem-estar social, muito pelo contrário, o que o povo brasileiro bem conhece é um estado de mal estar social. A não-política foi fato constante na vida do povo brasileiro, sem acesso ou com acesso restrito a serviços, e serviços de qualidade, em saúde, educação, habitação, saneamento básico, previdência social, assistência social, esporte, lazer, e alimentação.

Desde o Brasil-colônia, passando à monarquia até o regime republicano atual de governo, percebeu-se que, assim como a totalidade dos países latino-americanos, aqui se desenvolveram relações sociais e econômicas extremamente injustas, autoritárias e expropriadoras, nas quais os direitos socioassistenciais foram contundentemente vilipendiados por uma elite aristocrática. A riqueza socialmente produzida nunca foi usufruída coletivamente, sobrando à população pauperizada as migalhas da benesse, de ações filantrópicas, assistencialistas, clientelistas, paternalistas ou de ações, como afirma Paiva (2006), meramente adjutórias.

Aliada à elite burguesa, às tradicionais oligarquias que firmaram no país relações de propriedade e poder expropriador, de ações de favoritismo e

clientelismo há que se ressaltar o fato de ter nessas estruturas de riqueza assimetricamente distribuídas um modelo econômico capitalista periférico e dependente. Em decorrência o país teve suas relações econômicas tardiamente desenvolvidas, sempre ficando à mercê dos organismos multinacionais, subordinado aos países ricos. A economia capitalista brasileira se arrastou dependente, subordinada, atrasada, à custa do trabalho da massa trabalhadora, que através da mais-valia absoluta e relativa (trabalhando mais intensamente e por mais tempo), extraída do processo de trabalho paga com seu suor, seu desgaste físico, mental, intelectual, emocional e psicológico o preço por um déficit desse capitalismo, sujeitos a um exército permanente de reserva, a serviços intermitentes, mal-remunerados, precários e informais, sujeitos à ausência da proteção social do Estado, subsumido aos ditames burgueses. Na verdade, não subsumido, mas instituído como legítimo e eficaz defensor e assegurador das relações capitalistas.

Destarte, num contexto econômico tão alheio à instituição dos direitos sociais, a assistência social no Brasil tardiamente se sistematizou legalmente enquanto uma política pública. Mais estratégico foi, por muito tempo, à elite tomá-la por práticas assistencialistas, clientelistas e meritocráticas, caracterizá-la em ajuda e em benesse, formatando-a em relações paternalistas, tuteladas e conservadoras.

Mas, as mudanças históricas postas pelo capitalismo monopolista, nas variadas e acentuadas expressões da “questão social”, exigiram do “comitê executivo da burguesia” estratégias de acomodação dos conflitos daqueles que se interpunham às relações capitalistas. Portanto, é a partir do interesse do Estado em amenizar conflitos e dar coesão às classes intrinsecamente antagônicas do sistema capitalista, a partir da atuação incômoda da classe trabalhadora no cenário político, social e econômico que a assistência social foi se regulamentando enquanto política social. Ainda que para isso ela tivesse que se esbarrar na negligência de governos conservadores e neoliberais, como acontecido no governo FHC, que substituiu a execução de uma política da seguridade social brasileira, afiançada pela Constituição Federal de 1988, por um programa de apelo à solidariedade.

Indubitavelmente há que se considerar o grande avanço que alcançou a política de assistência social brasileira não só a partir do período da redemocratização do país, mas desde o “descobrimento” deste país, em que a assistência social esteve circunscrita na intervenção da igreja, das pessoas caridosas, compadecidas e de um Estado conservador (lembre-se das Irmandades da Misericórdia, da Legião Brasileira de Assistência, do Programa Comunidade Solidária, dentre outros).

A Carta Magna de 1988, não raras vezes alcunhada por Constituição cidadã, inscreveu, juntamente à saúde e à previdência social, a política de assistência no tripé da Seguridade Social, incorporando-a ao âmbito do direito de cidadania, não mais como benesse ou favor ocasional, emergencial. Posteriormente à Constituição, em 1993 tem-se a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentando os artigos 203 e 204 da legislação constitucional, estabelecendo normas e critérios para a organização da assistência social. Em 1998, tem-se o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), denotando a intenção de se materializar as diretrizes postas pela LOAS. Em 1997 e 1998, têm-se as edições da norma operacional básica (NOB), que trataram da operacionalização da política, disciplinando sua gestão pública no território nacional. Instituiu-se uma Norma Operacional Básica em Recursos Humanos, em 2006. Em 2004, é aprovada a PNAS em vigor, que representa a base referencial para implantação e gestão de um sistema único de assistência social no país. E, finalmente, em 2005 é aprovada a NOB/Suas, regulando o SUAS, fruto de deliberações de conferências, que neste ano de 2011, foi sancionado através da Lei n. 12.435/2011, instituindo o SUAS como um instrumento legal, avançando na caracterização da política de assistência social, formatada num pressuposto legal de garantia dos serviços, benefícios, do repasse de recursos para financiamento e atendimento aos usuários.

Todo este arcabouço legal e conceitual instituiu um novo paradigma à assistência social, resgatando-a de séculos de sua ausência, ocultação ou miscigenação sob ações caritativas filantrópicas e/ou clientelistas e de barganhas políticas.

Contudo, mesmo após toda essa guinada no panorama legal e conceitual da assistência social ainda nos é óbvio e perceptível os óbices à efetivação dessa política. Desde sua formatação legal na Constituição, a despeito de sua definição como política de seguridade social a “política de assistência social encontra na carta constitucional marcos regulatórios excessivamente genéricos para orientar as definições e o desenho de sua implementação” (BRASIL, 2008, p. 16).

Ademais é fato que a promulgação da Constituição Federal aconteceu num momento em que a comunidade mundial imbuía-se de valores neoliberais, que não deixaram de influenciar sobre esta legislação, haja vista sua abertura às emendas constitucionais, que pouco a pouco vão esvaziando-a de seu caráter cidadão. O modelo de ajuste neoliberal que interferia mundialmente na política econômica e nas políticas sociais conseguiu influenciar a definição da política de assistência social no momento da tramitação de sua legislação complementar, que regulamentaria os direitos afiançados na Constituição, postergando as leis orgânicas, a legislação infraconstitucional (BRASIL, 2008). Atribuindo-lhes seu

caráter minimalista no que diz respeito ao papel do Estado, numa perspectiva de leis compensatórias e seletistas, isentas do cariz universalista.

Como exemplo, considere-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), estabelecido inicialmente pela LOAS, como direito àqueles deficientes ou idosos com idade mínima de 70 anos e renda per capita mensal inferior a 1/4 do salário mínimo. Posteriormente, o corte é abaixado para 67 anos e após o Estatuto do Idoso, em 2003, para 65 anos. Ou seja, se uma pessoa conseguir alcançar os 65 anos com renda inferior a 1/4 do salário mínimo, exercendo atividades laborativas para se autosustentar e sustentar a família em trabalhos majoritariamente braçais e precários, depois de uma trajetória de vida marcada pela pobreza, pelo desgaste físico, pela ausência do acesso à alimentação, ao lazer, à escolarização, à saúde, à habitação, ao saneamento básico, ele finalmente conseguirá acessar seu direito ao Benefício de Prestação Continuada.

Em 1995, no governo FHC, a política de assistência social é interrompida pelo Programa Comunidade Solidária, desconsiderando e substituindo o direito de cidadania à assistência social, enquanto um direito legalmente e formalmente constituído, afiançado como política pública, por uma ação de “primeiro-damismo”, de solidariedade voluntária. Retrocede-se da regulação da política, já assegurada no CF/1988 e na LOAS/1993 para uma ação de apelo ao solidarismo.

Em meio a estes percalços, após 17 anos de sanção da CF/1988, tem-se a regulação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mediante a Nobsuas/2005, que após 6 anos foi garantido como lei, através da recém aprovada Lei n. 12.435 de 2011. Somente em 2004 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social, responsável nacional pela política de assistência social.

A PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005 organizaram um modelo de gestão em todo o território nacional, com um sistema de “regulação e organização do atendimento às necessidades sociais, por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos” (BRASIL, 2008, p. 42). Permaneceu-se com as diretrizes constitucionais da descentralização política-administrativa, atribuindo responsabilidades à União, aos Estados e municípios; da participação da população, mediante os órgãos legais de controle social como os conselhos e conferências de assistência social e da primazia e responsabilidade do Estado na condução desta política social pública. Estabeleceu-se uma política de Estado para a assistência social, não de governo, que implica “enraizamento constitucional”, o que por sua vez possibilita continuidade e permanência da política. Instituiu-se uma gestão compartilhada, o co-financiamento dos serviços, a hierarquização das ações a partir de diferentes níveis de proteção (básica, especial de média e de alta complexidade), territorializa-se o atendimento em unidades público-estatais, se estabelecem

sistemas de informação, de inovação tecnológicas, que auxiliam o planejamento, a gestão, o monitoramento e a avaliação das ações. Começa-se a implantar equipamentos públicos- estatais, os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), como instituições que ofertam de forma territorializada serviços e benefícios da proteção social. Publica-se em 2006 a NOB-RH, disciplinando (ao menos tentando) a questão dos recursos humanos na área da assistência social.

Veja-se que na área do financiamento ações positivas foram tomadas:

rompe-se com a lógica do financiamento dos serviços mediante relação convenial entre entes federados, baseadas em valores per capita. Instalou-se em seu lugar o co- financiamento, pautados em piso de proteção básica e especial e em repasses fundo a fundo, de forma regular e automática a partir de planos de ação e de prestação de contas (BRASIL, 2008, p. 63)

Recentemente foi criado o Plano de Mobilidade Social, que em contrapartida às ações conveniais dos municípios com os Estados exige daqueles a demonstração/avanços de seus índices na área da assistência social. Tais ações são extremamente válidas, já que percebemos que muitas vezes a assistência social não é tratada com a sua devida importância e respeito. Comumente é a que tem menos recurso financeiro, menos profissionais e a infra- estrutura mais defasada, configurando-se numa política “pobre para pobre”, ofertada por um profissional pobre (dada à condição salarial destes profissionais e à ausência de planos de capacitação).

Atualmente tem-se uma nova e mais apropriada referência conceitual na área social, com o estabelecimento também de uma estrutura organizativa, uma lógica de gerenciamento e controle das ações na área, que incorporam avanços tecnológicos, num processo de modernização administrativa e desenvolvimento das condições técnicas e de infra-estrutura. Além da regulação de uma equipe mínima na área de recursos humanos segundo critérios de complexidade da proteção.

Contudo, concomitantemente aos avanços, a assistência social brasileira enfrenta entraves na sua efetivação enquanto política. Um grande obstáculo para o desenvolvimento de ações da assistência refere-se ao fato da não definição compulsória em todo o território nacional de um percentual financeiro mínimo para a assistência social nos orçamentos municipais. Assim, à assistência são destinadas as sobras de outros setores. Em decorrência, a população usuária

é atendida mediante critérios extremamente seletistas, nos quais apenas os mais pobres acessam serviços, benefícios, programas e projetos restritos e intermitentes.

As discussões sobre o percentual a ser destinado à assistência social sempre são irrisórias ao o compararmos aos 15% da saúde e aos 25% da educação. A assistência social é uma política destinada a quem dela necessitar. Por que deve receber um percentual mínimo para executar suas ações se ela atende boa parte da população de um país no qual a desigualdade social ainda é um colossal problema a ser enfrentado, em que a pobreza é alarmante, desafiadora e generalizada.

Tome-se como exemplo o Piso Básico Fixo da assistência social destinado às ações de custeio do CRAS, no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Muitas publicações informativas recomendam que a equipe da assistência social deva ser composta por profissionais concursados, de maneira a dar continuidade nos trabalhos ao final de cada administração e de possibilitar a realização de vínculos empregatícios pela via da competência e conhecimento e não de apadrinhamento político e de ações de nepotismo. Mas, as normas técnicas que disciplinavam o assunto antes da Lei n. 12.435/2011, que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social, orientavam no sentido de que o recurso do piso básico fixo não deveria ser destinado ao pagamento de profissionais concursados e sim dos contratados. Que divergência!! Segundo a NOB/RH, o valor transferido pela União para pagamento de pessoal deverá ser referência para determinar um percentual a ser assumido pelos estados e municípios em forma de co-financiamento. O recurso federal repassado aos municípios, em nível de co-financiamento da proteção social básica, custeando o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Piso Básico Fixo, se configura na pecúnia de R\$ 4.500,00 mensais. Com esse valor para cobrir as ações de custeio do CRAS e pagar sua equipe mínima (que no mínimo conta com um coordenador, dois profissionais de nível superior e dois de nível médio), só pode restar aos profissionais um salário ridículo. Talvez seja devido à essa referência que os recursos estaduais e municipais destinados à política de assistência social são tão irrisórios.

Relegados ao descaso estão os trabalhadores do SUAS, submetidos a contratos de trabalhos intermitentes, precários, salários extremamente baixos e com muita rotatividade nos campos de trabalho, sujeitos às determinações patronais. Além da polivalência do trabalhador da assistência social, que concilia a funções de assistente social, secretaria executiva, conselheiro, recepcionista, técnico administrativo, entrevistador e digitador do programa bolsa família, e o que mais for necessário para ser realizado na assistência. Já que esta política não tem recursos financeiros para pagar mais profissionais. Isso além de terem

uma remuneração vergonhosa, a qual poderiam receber sem nunca terem iniciado o ensino superior. Diga-se de passagem, que o salário pago a muitos colegas profissionais e até mesmo constante em muitos editais de concurso são inferiores ao de trabalhadores de nível médio. Profissionais graduados, com especializações recebem por seu trabalho físico, técnico e intelectual um valor tão rebaixado que se continuarmos nessa lógica dentro de pouquíssimo tempo poderemos ingressar nas filas de usuários da assistência social. Aliás, o salário que nos tem sido pago em alguns casos estão pertinente aos critérios de renda exigidos por alguns programas sociais. Salários baixos retiram do trabalhador o empenho com trabalho na área social, na qual nem o usuário, nem ele são respeitados. Contratos de trabalho temporários deixam os trabalhadores totalmente expostos às vontades do empregador, que interferem negativamente e particularmente não só nos direitos trabalhistas destes profissionais, mas também na sua intervenção profissional, sob pena de demissão.

Os assistentes sociais lidam em seu cotidiano de trabalho com as mais variadas, extremas e acentuadas expressões da “questão social”. Trabalham num contato diário com uma população paupérrima e miserável, sem teto, sem alimento, sem condições de higiene, de salubridade, sem trabalho, profissionalização, alfabetização, destituída de direitos e respeito, despida de sua dignidade. Diante de todo seu aparato técnico-operativo, teórico-metodológico e ético-político e de um trabalho que em muitos casos nos chega a ser estressante e penoso (basta considerarmos o fato de que as demandas sociais nos chegam em suas formas mais exacerbadas possíveis: a fome, a miséria absoluta, a violência, a doença, a privação dos direitos e da dignidade humana) o assistente social é remunerado com um salário suficiente para “não morrer de fome”.

Tem-se uma realidade em que os profissionais do SUAS estão trabalhando com remunerações baixíssimas e vergonhosas. De trabalhadores da assistencial estes profissionais estão cada vez mais aptos a se tornarem usuários da política. O que se tem feito para valorizar trabalhadores com formação acadêmica e profissional, com comprometimento ético-político, preparação técnica, teórica e metodológica? Trabalhadores que lidam em seu cotidiano de trabalho com as mais variadas e acentuadas expressões da “questão social”, num trabalho que traz demandas extremamente complexas. Demandas estas em que os profissionais se inserem em espaços com as mais variadas situações, como drogadição, tráfico, homicídio, abuso sexual, violência doméstica, agressões físicas entre outras que os deixam expostos à variados riscos não só quanto à sua integridade física, quanto psicológica e mental. Obviamente, a realidade na qual se insere nosso trabalho traz inerentemente estas expressões, mas o que

se tem feito para incentivar, compensar e estimular este profissional por uma atividade tão complexa?

Apesar de se ter uma NOB-RH, no plano real ela não tem tido efetividade. Pode-se considerá-la como impotente (talvez falte vontade política dos órgãos competentes/empregadores), pois não tem, na prática, tido força para determinar e imputar obrigatoriedade em questões acerca do trabalho dos trabalhadores sociais. Os profissionais possuem Planos de Cargos, Carreiras e Salários? E se possuem, esses planos os possibilitam progredir na sua função, ou são bom o bastante para deixar-lhe desestimulado a ponto de trocar seu cargo de profissional graduado para um de nível médio? E ainda está aquém o número de concursos públicos para trabalhadores assistentes sociais, diante da oferta e dos campos de trabalho.

Outro problema que se visualiza é a falta de estrutura física para funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Conselhos sem sede própria, sem sala, recursos físicos e humanos de uso exclusivo. A secretaria executiva na maioria dos municípios compartilha instrumentos de trabalho com a secretaria de assistência ou com o CRAS. O próprio profissional é compartilhado, não sabe se é conselho ou se é gestão. Além disso, também carecem de mais conhecimento técnico, de esclarecimento e ciência do papel que deve exercer, não apenas um dos conselheiros, mas todos. Não basta apenas um ter ciência de seu papel e fazer valer sua função. O que vemos são muitos conselhos fracos, subordinados, constrangidos, recuados, sem atitudes e autonomia, nos quais o conselheiro que exerce fielmente suas atribuições pode ser perseguido e prejudicado, em que defender a política de assistência social é confundido por ações de intrigas político-partidárias e de interesses particulares.

III – Considerações finais

Debater criticamente o SUAS e os direitos socioassistenciais que este sistema implementa remete à pontuação de determinados processos que se imbricam na afirmação da assistência social enquanto uma política abarcada na e pela seguridade social brasileira. A problematização deste processo perpassa pela demarcação do campo da proteção socioassistencial enquanto uma prioridade estatal, pela sua afirmação enquanto uma política pública perpassada visceralmente por relações assimétricas de poder.

Assim, percebe-se que a demarcação da assistência social no campo da proteção social, enquanto uma política pública não contributiva, não se esbarrou apenas num contexto histórico intrinsecamente expropriador, mas se esbarra hoje num Estado mínimo e conservador que faz dos arrochos orçamentários um

dos principais implicadores da concretização cotidiana desta política pública. A efetiva implantação do Suas requer condições que ultrapassam a precarização e minimização que se impõe ao orçamento público, “que reduz direitos à disponibilidade de caixa, resultante das opções políticas e das decisões de cúpula a respeito da distribuição do fundo público”(PAIVA, 2006, p. 9).

Ao se associar a execução da política à minimização orçamentária, incorre-se ao risco retrógrado de novamente se camuflar aquilo que é de direito e é universal em ações de favor, particularistas, meritocráticas, caritativas, compensatórias, focalizadas e paliativas. Obviamente, a execução de qualquer serviço, programa ou projeto não se faz sem recursos financeiros, sem se apontar a fonte e montante desses valores. Contudo, é preciso se definir e apontar para aonde vão, para quais áreas, quais serviços e quem são os beneficiários dos recursos públicos de um país com uma das maiores e pesadas cargas tributárias do mundo.

Além da Seguridade Social carecer de amplos recursos e investimentos, quanto se trata da política de assistência social, a situação é ainda mais crítica. A assistência social não tem sequer um percentual mínimo legalmente estipulado nos orçamentos, ficando à escolha do executivo municipal e gestores o percentual que será destinado à execução da política de assistência social no seu município.

Potencializada pelo fato de ser uma política não-contributiva, destinada aos pobres, sem um percentual fixo no orçamento, a assistência social torna-se alvo fácil de ajustes, cortes e minimização de aplicações financeiras. Em decorrência está-se num contexto de precarização e desvalorização da mão-de-obra dos trabalhadores da assistência social, focalização dos serviços, ações paliativas, redução dos benefícios, rigores nos processos de triagem (o público-alvo passa a ser o “pobre dos mais pobre”), precarização, com curta temporariedade de ações.

O Estado constringido pelo ajuste fiscal, que mantém parcialmente e precariamente a prestação de serviços socioassistenciais, ao se desresponsabilizar da execução da política acaba delegando ao âmbito privado, ao mercado (o qual se regula pela “lei do mais forte” pelo princípio de mercadorização) e à família (sobre a qual se refletem as mais variadas expressões da “questão social”, fome, desemprego, violência doméstica, conflitos, brigas, miséria, drogas, etc) a função de exercer a proteção social.

A partir de estudos acadêmicos e, principalmente, de um início de trabalho na área da assistência social, na qual se vivencia um cotidiano palpável de trabalho pela implementação da política de assistência social, percebe-se que indubitavelmente os fatores estruturais de nosso país pesam demasiadamente na caracterização e efetivação desta política, seja nas relações

estabelecidos pelo poderio político local, pelo conservadorismo retrógrado, pelas relações anti-democráticas, autoritárias e assimétricas de poder, pela falta de percepção/entendimento de que a assistência social não é uma ajuda do grupo político da administração atual aos seus companheiros políticos, ou ajuda destinada a “vagabundos e sem-vergonhas, que não querem trabalhar” já que “serviço tem para quem quer trabalhar”. Mas, que intrinsecamente articulado a esse pesado legado histórico que herdamos, a universalização da seguridade social e efetivação palpável do Sistema Único de Assistência Social, dos direitos sócio-assistenciais depende também e fundamentalmente de vontade política e de recursos pecuniários que viabilizem a execução da política, que possibilitem a contratação de profissionais com salários dignos e em número suficiente para realização dos trabalhos, que viabilizem a construção de CRAS e CREAS, de centros de internação, casas acolhedoras, albergues, abrigos, que possibilitem a oferta ampla e suficiente de serviços, programas, projetos e benefícios. É por meio destes aparatos estatais, da oferta destes serviços que acontece a execução da política pública de Assistência Social, é por meio dessas ações que os usuários acessam aquilo que lhes é de direito. É através da oferta pública de serviços, programas, projetos, e benefícios que se efetiva, que se torna visível e palpável, que se consolida a assistência social enquanto uma política pública.

A assistência social evoluiu muito na sua demarcação ao longo da história brasileira enquanto política, mas, não restam dúvidas, ainda há um longo caminho a ser percorrido, a ser debatido, a ser trabalhado, numa perspectiva democrática e equânime de sua construção.

Referências

BRANDÃO, André Augusto. Liberalismo, neoliberalismo e políticas sociais. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 36, 1991.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 1993.

BRASIL. **Norma Operacional Básica**. Brasília, 2005.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos**. Brasília, 2006.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Caderno SUAS: configurando os eixos de mudança**. 2008. v. 1. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/>

cadernos/caderno-suas-volume-1-2013-configurando-os-eixos-da-mudanca/
caderno-suas-volume-1-configurando-os-eixos-da-mudanca>.

BOITO JUNIOR, Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1997.

LAURELL, Asa Cristina (Org). **Estado e política social no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O Serviço Social frente ao neoliberalismo: mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 53, 1997.

PAULO NETTO, José. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, 1999.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 87, 2006.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da Categoria “concessão-conquista”. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53, p. 80-101, março 1997.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.