

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**UMA ANÁLISE SOBRE A INSERÇÃO DE ASSISTENTES SOCIAIS COMO
TÉCNICOS DE REFERÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

GRACE KAREN EMRICK

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

GRACE KAREN EMRICK

**UMA ANÁLISE SOBRE A INSERÇÃO DE ASSISTENTES SOCIAIS COMO
TÉCNICOS DE REFERÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientação: Prof^a Dra. Alejandra Pastorini

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2008

GRACE KAREN EMRICK

**UMA ANÁLISE SOBRE A INSERÇÃO DE ASSISTENTES SOCIAIS COMO
TÉCNICOS DE REFERÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Alejandra Pastorini
Orientadora

Prof^a. Dr^a.
Maria Lúcia Durigheto

Prof^a. Dr^a.
Yolanda Aparecida Demétrio Guerra

DATA DA APROVAÇÃO: ____/____/____

Ao meu pai, pelo amor de sempre, pela amizade de sempre, pela presença de sempre por ser o melhor pai...melhor tudo. Aquele que não procura o caminho mais fácil, mas o melhor caminho para seus filhos. Nossa história fala por nós hoje e sempre.

Ao Alexandre pelo puro e intenso amor vivido.

Ao Rafael, filho querido, que dividiu os momentos de angústia e veio ao nosso encontro em um momento muito especial.

AGRADECIMENTOS

Tatiana, sempre presente.

Sandra Manes, por sua grande amizade, dedicação e empenho para a realização desse trabalho e sem os quais seria impossível sua concretização. Meu eterno reconhecimento.

Às colegas de trabalho junto aos conselhos.

Às amigas da CR 1.0: Ana Paula R, Denise Nery e Flávia Pardini.

Ao meu irmão, pela pessoa especial que se revela.

À minha cunhada sempre atenta às dificuldades.

Aos meus queridos sobrinhos e afilhados Erik e Luca, que deixaram de partilhar momentos de convivência para que eu pudesse elaborar esse trabalho.

Agradeço a todos da banca examinadora.

RESUMO

O tema que ora abordamos tem como proposta aprofundar os estudos sobre o papel dos assistentes sociais, técnicos de referência, junto ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-RJ), no contexto das transformações contemporâneas da Política Social e seu desenho no município do Rio de Janeiro.

Pretendemos decifrar os determinantes políticos, econômicos e sociais que fazem com que a assistência social assumam hoje novas características, que apontam para a refilantropização e avaliar as mudanças que a atingem para discutir as possibilidades de avanço no sentido da retomada da concepção de direito de cidadania como sua principal mediadora.

Neste sentido, cabe-nos nesta oportunidade, através da análise do trabalho realizado nos Conselhos decifrar o potencial político do exercício profissional neste novo espaço público, enquanto *locus* privilegiado do controle social, bem como avaliar os impactos deste processo para o Serviço Social, especialmente para o grupo de assistentes sociais que atuavam como técnicos de referência do CMAS-RJ, levando em consideração inclusive as possíveis alterações em termos da ampliação ou restrição do mercado de trabalho, como também as contingências que passam a ser impostas à atuação profissional.

Estudar este espaço de exercício profissional do Serviço Social como *locus* que possibilita o monitoramento e controle da política de assistência social e das entidades que viabilizam essa política pública é importante levando em consideração a quantidade crescente de profissionais que se inserem nesta área. Por outro lado, trata-se de uma profissão que participou de forma ativa na construção de uma política de assistência social efetivamente pública no marco dos avanços legais e teórico-metodológicos posto pela categoria ao longo dos anos.

Dessa forma, com este trabalho buscamos algumas reflexões acerca da atual condição da política social de assistência social, mediada pela implementação dos processos de descentralização, municipalização e controle social, dando ênfase ao trabalho realizado pelo referido grupo de assistentes sociais no CMAS-RJ, visando

contribuir para o processo de construção da democratização e publicização desta política social no contexto da contra-reforma do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Serviço Social, Política Social, Assistência Social, Conselhos de Políticas e de Direitos, Controle Social, Controle Público, Fiscalização

SUMÁRIO

Introdução.....	1
1. Questão social e Serviço Social.....	9
1.1. Serviço Social inserido na História	9
1.2. Dilemas do Serviço Social hoje	21
2. Recuperando uma história: atuais desafios para a consolidação da política de assistência social	50
2.1 O Lugar da assistência social na seguridade social.....	50
2.2 Reflexões sobre a política de assistência social no Brasil hoje	61
2.3. A política de assistência social no Rio de Janeiro.....	74
2.4. Inserção de assistentes sociais para atuação como técnico de referência junto ao CMAS-RJ	84
3. Considerações finais.....	117
Bibliografia.....	120
Anexo A. Subdivisão do município pela SMAS – estrutura antiga.....	126
Anexo B. Subdivisão do município pela SMAS – estrutura nova.....	130
Anexo C. Estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro.....	134
C.1. Composição.....	134
C.2. Conselho Municipal de Assistência Social Não-Governamentais – Titulares	134
C.3. Conselho Municipal de Assistência Social Não-Governamentais – Suplentes	135
C.4. Conselho Municipal de Assistência Social Governamentais – Titulares	135
C.5. Conselho Municipal de Assistência Social Governamentais – Suplentes	136
Anexo D. Trajetória das Assistentes Sociais que atuavam junto ao CMAS.....	137
Anexo E. Formulários dos questionários aplicados.....	141
E.1. Questionário aplicado às técnicas de referência do CMAS-RJ	141
E.2. Questionário aplicado às assistentes sociais dos CEMASI / CRAS.....	143
E.3. Roteiro de entrevista	146
Anexo F. Documento “O balanço da filantropia no Brasil”	148
F.1. Quadro 1: Entidades Filantrópicas no Brasil	148
F.2. Quadro 2: Total de Entidades Filantrópicas por Área de Atuação - Brasil.....	148
F.3. Quadro 3: Total de Entidades Filantrópicas por Região	148
Anexo G. – Depoimento da Ex-Secretária da SMAS-RJ, Wanda Engels	149

INTRODUÇÃO

O tema que ora abordamos tem como proposta aprofundar os estudos sobre o papel dos assistentes sociais, técnicos de referência, junto ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-RJ), no contexto das transformações contemporâneas da Política Social e seu desenho no município do Rio de Janeiro.

Pretendemos decifrar os determinantes políticos, econômicos e sociais que fazem com que a assistência social assumam hoje novas características, que apontam para a refilantropização¹ e avaliar as mudanças que a atingem para discutir as possibilidades de avanço no sentido da retomada da concepção de direito de cidadania como sua principal mediadora. Neste sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS será utilizada como referência importante, uma vez que pode servir como parâmetro para a institucionalização de uma política de assistência social como função governamental e estatuto de pública.

Com a instituição, em 1996, do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) da cidade do Rio de Janeiro² cria-se um espaço público definido constitucionalmente como instância local de formulação de estratégias e de controle da política de assistência social.

Hoje com mais de dez anos de existência, o CMAS-RJ permanece com a tarefa de consolidar uma direção estratégica para assistência social, com o desafio de constituí-la como política e realizá-la como pública, assim como com a responsabilidade de superar as dimensões da filantropia e da benemerência, fortemente enraizada na cultura política brasileira na busca de constituir a assistência social como direito de cidadania.

Em maio de 2003, são lotadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social³ da cidade do Rio de Janeiro (SMDS-RJ), vinte assistentes sociais como

1 Sobre a “refilantropização da assistência”, ver Yazbek (1995).

2 Lei de criação nº 2469/96, embasado pela Lei nº 8742 (LOAS, 1993).

3 Atual Secretaria Municipal de Assistência Social, mudança de nomenclatura ocorreu em 2004 em um processo

técnicos de referência para CMAS-RJ. Sendo esta uma nova forma de inserção profissional, em âmbito nacional⁴. As funções e atribuições dessa equipe de profissionais ainda estão por serem definidas e construídas pela categoria, no entanto apontavam para a possibilidade de contribuição para o controle social da política de assistência social neste município, conforme previsto na legislação vigente e anseio dos militantes da área.

Neste sentido, cabe-nos nesta oportunidade, através da análise do trabalho realizado nos Conselhos decifrar o potencial político do exercício profissional neste novo espaço público, enquanto *locus* privilegiado do controle social, bem como avaliar os impactos deste processo para o Serviço Social, especialmente para o grupo de assistentes sociais que atuavam como técnicos de referência do CMAS-RJ, levando em consideração inclusive as possíveis alterações em termos da ampliação ou restrição do mercado de trabalho, como também as contingências que passam a ser impostas à atuação profissional.

Estudar este espaço de exercício profissional do Serviço Social como *locus* que possibilita o monitoramento e controle da política de assistência social e das entidades que viabilizam essa política pública é importante levando em consideração a quantidade crescente de profissionais que se inserem nesta área. Por outro lado, trata-se de uma profissão que participou de forma ativa na construção de uma política de assistência social efetivamente pública no marco dos avanços legais e teórico-metodológicos posto pela categoria ao longo dos anos.

Desta forma, neste trabalho iremos nos deter a analisar criticamente a experiência inédita deste espaço de controle social no Rio de Janeiro, no período do início do ano 2003 até a presente data. Este período foi escolhido por ser a referência do ingresso deste grupo de profissionais assistentes sociais ao quadro permanente da SMAS-RJ para atuar especificamente junto ao CMAS-RJ. É importante destacar que, em Janeiro de 2005, esta proposta de trabalho como vinha sendo desenvolvida foi extinta por determinação do novo gestor da Pasta,

que será explicado no decorrer do texto.

⁴ Informação obtida no CRESS-7ª Região.

transferindo a execução destas atividades para os assistentes sociais dos Centros Municipais de Atendimento Social (CEMASI)⁵. Propomos-nos estender o estudo até os dias atuais por ter sido este período marcado por vários conflitos necessitando se fazer uma análise de como se desenvolveu essa experiência e como estão sendo realizadas as atividades definidas como competências desse grupo de profissionais no momento atual.

Neste sentido, com este trabalho buscamos algumas reflexões acerca da atual condição da política social de assistência social, mediada pela implementação dos processos de descentralização, municipalização e controle social, dando ênfase ao trabalho realizado pelo referido grupo de assistentes sociais no CMAS-RJ, visando contribuir para o processo de construção da democratização e publicização desta política social no contexto da contra-reforma do Estado brasileiro.

Essas reflexões foram insumos necessários para entender em que medida o trabalho até então realizado por este grupo de assistentes sociais poderia propiciar às instituições que viabilizam a política de assistência social a percepção que estas compõem a rede de entidades que materializam a política de assistência social e que não são independentes nem autônomas das normas e regulamentações vigentes a respeito da assistência social.⁶ Também com este estudo visamos identificar e problematizar as novas formas de enfrentamento das manifestações da “questão social”, apontando os caminhos para consolidação da assistência social como política de Seguridade Social, tomando como referência a LOAS e superando-a a partir do reconhecimento / monitoramento das ações executadas por estas instituições.

Também interessa-nos apreender o impacto que tem no Serviço Social a retomada da solidariedade social por parte das atuais políticas sociais neoliberais que marca fortemente as ações de assistência social na contemporaneidade. O resgate da solidariedade e o fomento do trabalho voluntário têm implicado numa

5 Atualmente em processo de mudança das nomenclaturas, CEMASI passará a ser denominado Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e as antigas CRAS vão passar ser chamadas de Coordenadoria de Assistência Social (CAS) em atendimento ao SUAS.

6 Ou seja, não poderiam estabelecer as prioridades das ações, no entanto executam da forma que querem e para o público que elegem. Este assunto será trabalhado ao longo do texto.

desqualificação técnica e política do trato da “questão social”; e movimento de “refilantropização” do atendimento do social se contrapõe às características que têm sido atribuídas pela categoria à atuação do Serviço Social nas duas últimas décadas, quando tem se amadurecido e aperfeiçoado uma intervenção que articula teoria, política e técnica, tornando a profissão totalmente inconciliável com práticas pragmáticas e caritativas.

Tendo em vista nossos objetivos neste trabalho, organizamos o texto em três capítulos. O capítulo 1 propõe-se a expor “A questão social e o Serviço Social”. Para isto faremos uma breve retomada da trajetória histórica do Serviço Social, no Brasil, a fim de propiciar uma visão ampla do momento atual que estamos vivenciando e situando o Serviço Social diante dos novos desafios. Este capítulo será dividido em dois subitens. O primeiro terá por objetivo explicitar a trajetória do Serviço Social e as transformações societárias e o segundo os dilemas do Serviço Social hoje.

O segundo capítulo, “Transformações societárias e realidade brasileira, fará uma análise histórica recente do Brasil, situando o Serviço Social neste contexto, com ênfase no processo de democratização da sociedade brasileira, que culmina com a Constituição de 1988, na institucionalização dos direitos sociais de cidadania e o lugar que passa a ser destinado à assistência social na atual Constituição brasileira. Também será subdividido em dois itens. A reestruturação do cenário político- econômico e social no pós ditadura militar para num segundo momento entender as mudanças nas políticas de Assistência Social no atual contexto neoliberal.

Finalmente, o terceiro fará uma discussão a cerca da política de assistência social no município do Rio de Janeiro hoje, explicitando a organização institucional da política de assistência social após o processo de descentralização, descrevendo a estrutura e os elementos que se apresentam como parte da nova forma de gestão desta no município, ressaltando os aspectos que trazem implicações à prática profissional. Este capítulo será dividido em três subitens. O primeiro explicitará a forma como isto ocorreu a partir da compreensão da trajetória da assistência social e os seus atuais desafios. O segundo abordará questões inerentes à política de

assistência social no município do Rio de Janeiro e o terceiro irá trazer reflexões sobre a inserção dos assistentes sociais como técnicos de referência junto ao CMAS-RJ. Tomaremos como insumo neste momento os dados da pesquisa empírica realizada com os profissionais que atuam na política de assistência social municipal, especificamente para o conselho de assistência social e os que não realizam esta atividade exclusivamente e os demais profissionais que estiveram envolvidos diretamente com as reflexões desta forma exercício profissional. Interessou-nos aqui, apreender a particularidades do trabalho desenvolvido, bem como seus desdobramentos para o Serviço Social e para a política de assistência social na esfera municipal e seu escalonamento para a referida política em âmbito estadual e nacional.

Para dar resposta a estas e outras perguntas interrogantes que guiaram esta dissertação foi realizada a pesquisa acerca da intervenção profissional dos assistentes sociais, que exerceram atividade de técnico de referência junto ao CMAS-RJ (nomenclatura dada pelo próprio Conselho).

Através da aplicação de questionários que foram respondidos por escrito, buscamos conhecer a avaliação realizada por os ex-integrantes da equipe de assistentes sociais que trabalhavam junto ao CMAS-RJ acerca dessa experiência assim como aprofundar nosso estudo sobre ação atual dos assistentes sociais que atuam nas CRAS e continuam realizando estas atividades, porém não exclusivamente.

A importância de investigar esse campo de trabalho profissional consiste no fato de ser esta uma nova forma de inserção profissional, onde suas funções apontavam para a possibilidade de contribuição do controle social da política de assistência social no município de Rio de Janeiro e na relevância deste espaço público para o debate, formulação e fiscalização desta política social.

Partimos do pressuposto metodológico da indissociabilidade entre as esferas da produção e da reprodução sociais, analisando as mudanças afetas às políticas sociais decorrentes da concepção de um novo modelo de regulação social – a partir

da compreensão das transformações no regime de acumulação (Behring, 2001).

Apesar da ênfase que buscaremos dar à esfera da produção e acumulação como bases de análise da política social contemporânea, não pretendemos em hipótese alguma, desprezar o peso exercido pelo consenso ao nível ideológico que contribui para diferentes segmentos da sociedade aceitarem e aderirem aos novos processos, interpretando de forma acrítica tais inovações. Esta experiência tem sido verificada dentro dos conselhos, onde se busca a adesão dos conselheiros às novas regras, no universo da reprodução social, onde se propaga a idéia de Estado falido para a conquista do apoio à privatizações, à desregulamentação das relações sociais e a mobilização da sociedade civil para o trabalho voluntário⁷.

Neste estudo, visamos olhar para a complexidade de determinantes que dão os contornos à política social hoje, também buscando perceber o movimento dinâmico da realidade social, suas contradições e ambigüidades.

Neste sentido, procura-se superar um tipo de interpretação simplista, unidirecional e distorcida, para que possa haver uma maior aproximação entre os apontamentos que serão realizados e as experiências concretas vivenciadas pelas políticas sociais contemporâneas, em especial pela assistência social.

Tendo em vista estes pressupostos metodológicos, utilizamos como instrumento de análise, estudos bibliográficos, documental e pesquisa de campo. As informações relativas à avaliação realizada pelos profissionais acerca da experiência de “técnicos de referência” foram obtidas por meio de questionários com perguntas abertas e fechados respondidos por nove dos quinze assistentes sociais que compunham o grupo de técnicos de referência pelo maior período de tempo, nas diferentes áreas que o município é subdividido, visando obter informações para uma abordagem predominantemente qualitativa. Originariamente a SMAS-RJ lotou vinte assistentes sociais para exercerem esta função, porém desde o início este

7 Para maior aprofundamento sobre o consenso que gira em torno das novas formas de gestão nas empresas, visando desenvolver a pressão patronal, pelo sindicalismo de empresa, que busca o envolvimento dos trabalhadores para adesão às novas regras, ver Behring (2001) e Mota (1998). Sobre o serviço voluntário ver a Lei n°9608/98.

numerário não ficou completo por diversos motivos, tendo em média quinze assistentes sociais realizando esta função.

Também, foram realizadas duas entrevistas semi-estruturadas com dois assistentes sociais que não tinham vínculo empregatício com a SMAS mas que acompanharam o processo de consolidação deste grupo de profissionais vinculados ao CMAS-RJ. Uma primeira entrevista foi realizada com a professora Maria Inês Bravo, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) que na época, por iniciativa do grupo, assessorou na construção do papel e das atribuições dos assistentes sociais que exerciam esta função. A segunda entrevista foi realizada com a Presidente do CRESS-7ª Região à época e conselheira do CMAS-RJ, a assistente social Hilda Correa, que também acompanhou este processo.

Já as entrevistas realizadas com a professora e com a presidente do CRESS foram orientadas por perguntas abertas, onde os pontos levantados foram: avaliação da experiência como técnico de referência junto aos CMAS-RJ; contribuição e diferenças com outras formas de inserção profissional na área de assistência social ou fora da assistência social; descrição deste tipo de experiência; diferenciação do trabalho realizado pelo grupo de técnicos de referência do trabalho executado pelo técnico (assistente social) lotado no nível central do CMAS-RJ; avaliação da iniciativa do grupo em se reunir para discutir as relações de trabalho; avaliação do fato do grupo ter procurado o espaço e o apoio do CRESS-7ª Região para realizar a discussão mencionada; avaliação da iniciativa do grupo em procurar o apoio da Academia; avaliação do término desta experiência profissional; avaliação a respeito do SIMAS (criação, implementação, conseqüências, resultados etc.).

Nossa pesquisa empírica foi complementada com aplicação de questionários a dez assistentes sociais dos CEMASI, atuais CRAS, que atualmente executam atividade de acompanhamento e fiscalização das entidades sociais, que foram elegidos aleatoriamente, porém, também, tomando como base as áreas do município com maior concentração de entidades registradas no CMAS-RJ.

Dentre os assuntos abordados com estes assistentes sociais destacam-se:

dificuldades apresentadas no seu cotidiano (instituições, conselheiros, secretaria); instrumentos que utilizava; avaliação da experiência como técnico de referência junto aos CMAS-RJ; experiência junto aos CMAS possibilitava alguma contribuição para o Serviço Social e/ou para a Política de Assistência Social; descrição do tipo da experiência; diferenciação do trabalho realizado pelo grupo de técnicos de referência do trabalho executado pelo técnico (assistente social) lotado no nível central do CMAS-RJ; avaliação do término desta experiência profissional; como está se dando este processo atualmente; repercussões para o Serviço Social e para a política de assistência social com o encerramento do trabalho até então desenvolvido; articulação com o trabalho realizado pelos demais assistentes sociais nesta atividade; aproximação das entidades, ONGs, etc. com outras que atuam em outras áreas geográficas; avaliação a respeito do SIMAS (criação, implementação, conseqüências, resultados, etc.) e o perfil destes profissionais. Ressaltamos que foram elaboradas perguntas distintas para cada grupo de assistentes sociais, no entanto circulavam em torno destes temas.

Tivemos a intenção de ir além da realidade observada, através de inferências maiores sobre a avaliação do impacto e significados sociais do crescimento do terceiro setor, com destaque nas organizações filantrópicas, para a definição dos rumos das políticas sociais, sobretudo seus rebatimentos na atuação do CMAS-RJ.

Cabe ressaltar que a escolha do município como espaço de observação se justifica já que foi o primeiro município a contratar assistentes sociais para atuar como técnicas de referência do CMAS-RJ.

É imprescindível que, ao abordarmos a política social contemporânea e o “terceiro setor”, abordemos as implicações de todo este processo de mudanças para o Serviço Social, em função das alterações do espaço de atuação profissional e das reorientações que têm sido imprimidas aos programas de enfrentamento da “questão social”.

1. QUESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

1.1. Serviço Social inserido na História

Na idade dos monopólios, o Estado tem suas funções redimensionadas em relação ao Estado anteriormente existente no capitalismo concorrencial. Nesta era passa a agir de forma sistemática e planejada e não mais de forma esporádica, pois o grau de coesão nas camadas trabalhadoras neste período é bem mais intenso. A fase de transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista revela profundas modificações em seu sistema, aspectos globais articulados a novas contradições e antagonismos surgem neste período, tornando o sistema capitalista mais amplo e complexo com o objetivo de possibilitar o acréscimo de lucros para a burguesia. As funções políticas do Estado estarão estreitamente vinculadas as suas funções econômicas viabilizando esta fase do capital.

No estágio anterior ao capitalismo monopolista, o período conhecido como liberalismo, o Estado caracteriza-se por ser mínimo, com pouca intervenção na economia e no social. O fundamento do Estado liberal é o individualismo, seu valor básico é a liberdade, estabelece relações com a sociedade na esfera dos direitos individuais; é a época do *laissez-faire*, do *laissez-passer*.

Já na era dos monopólios, o Estado desenvolve formas para assegurar e facilitar (melhorar) a manutenção da ordem burguesa. A própria burguesia também cria seus métodos de controle do *status quo* buscando a valorização do capital. A dimensão do individualismo, típica da tradição liberal, é recolocada em outros patamares no trato com as seqüelas da vida social.

O Estado nesta fase não está mais interessado em simplesmente proteger a propriedade privada ou acionar a coerção policial em momentos de reivindicações operárias. O Estado agora tem que possibilitar o acréscimo de lucros e garantir o controle sobre a classe trabalhadora buscando estratégias consensuais para atender as necessidades do capital. Considerando a mobilização, a organização e a luta do

operariado, o Estado liberal clássico deixa de ser uma estratégia viável para o capital. Aqui nos apropriamos dos apontamentos de Netto para aprofundar a análise:

Para tornar possível o acréscimo de lucros, o Estado desenvolve medidas econômicas e “extra-econômicas” que satisfaçam os interesses da classe dominante estabelecendo novas estratégias para garantir tal dominação.

As medidas “extra-econômicas” são mecanismos políticos que o Estado gerencia em favor da classe dominante. Como exemplo, podemos citar as políticas setorializadas que fragmentam os problemas de classe impedindo assim uma visão totalizante do problema estrutural advindo com a exploração capitalista. A articulação do econômico, do social e do político nas políticas sociais se relaciona ao nível da produção, do consumo e com o capital.

O atendimento das manifestações da questão social dá-se de forma fragmentada e individualizada, dessa forma descaracteriza o problema de uma classe e os torna, ou pelo menos tenta tornar, problemas individuais. Cabe registrar a elaboração teórica de Netto à respeito da psicologização das relações sociais:

”... o potencial legitimador da ordem monopólica contido na psicologização ultrapassa de longe a imputação ao indivíduo da responsabilidade do seu destino social; bem mais que este efeito, por si só relevante, implica um tipo novo de relacionamento ‘personalizado’ entre ele e instituições próprias da ordem monopólica que, se não mostram aptas para solucionar as refrações da ‘questão social’ que o afetam, são suficientemente lábeis para entrelaçar, nos ‘serviços’ que oferecem e executam, desde a indução comportamental até os conteúdos econômicos-sociais mais salientes da ordem monopólica...” (1992, p. 38).

Estas políticas sociais se caracterizam por ser um elemento contraditório posto que, ao mesmo tempo que fornece alguns benefícios aos trabalhadores, também os esvazia em sua luta de classe (como já observamos anteriormente toda prática burguesa é uma via de mão-dupla). Outro exemplo destas medidas é o

controle tanto da mão-de-obra ocupada, como o excedente da população economicamente ativa.

Segundo o mesmo autor, as medidas econômicas se subdividem em diretas e indiretas. As diretas, têm o Estado atuando como empresário onde a burguesia não tem interesse por ser um setor pouco lucrativo ou exigir um investimento muito alto associado com taxa de risco muito grande — setores não rentáveis no momento. As indiretas, por exemplo, são compra de produtos (p. ex. superfaturados) oferecidos pela burguesia, subsídios públicos, planos de desenvolvimento, etc. As medidas econômicas diretas geram lucros, as indiretas asseguram-nos.

A articulação entre as medidas econômicas e “extra-econômicas” possibilita a socialização dos custos de reprodução da força de trabalho e o aumento do consumo, permitindo aumentar a valorização do capital. Tradicionalmente, as políticas sociais atuam como mecanismos de “amenização” de conflitos sociais manifestando-se nas representações que os homens têm de suas condições de existência, trabalho, de projeto de sociedade, indivíduo e da política

Com isto, a tão almejada maximização dos lucros da classe dominante está assegurada (em cada momento o capital busca uma solução para obtenção desta maximização). No capitalismo monopolista o capital consegue a contenção da crise através da indústria bélica, da possibilidade de migração do capital excedente, etc. A intervenção na economia se dará na medida em que o Estado passa a ser o gerenciador das crises (cíclicas) geradas pelo capitalismo.

A burguesia conquista a maturidade na idade dos monopólios a partir da fusão do capital industrial e bancário e através da intervenção estatal na economia. Dando lugar a um novo estágio na história do capitalismo e do imperialismo, onde o monopólio é a forma típica de se organizar o grande capital.

“... constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo de lucros capitalistas através do controle de mercados. Essa organização -na qual o sistema bancário e creditício tem o seu papel econômico-financeiro

substantivamente redimensionado- comporta níveis e formas diferenciados que vão desde ‘acordo de cavalheiros’ à fusão de empresas, passando pelo pool, cartel e o truste...” (1992, p.16).

Este dado pode parecer contraditório já que a tradição liberal coloca a “liberdade de mercado” como fundamental. Mas a tradição liberal se renovará e se aperfeiçoará para melhor atender aos interesses da burguesia. A compreensão, a forma e a elaboração das políticas sociais nos Estados capitalistas, exigem a análise da conjuntura política e dos blocos que se formam numa determinada correlação de forças.

As seqüelas da “questão social” são tratadas pelo público de forma a atender da melhor maneira possível o privado (interesses da classe dominante). O Estado reconhece o público, atende pelo público, mas de forma individualizante transferindo a responsabilidade do êxito ou fracasso para o indivíduo que foi buscar “ajuda”. Ou seja, o indivíduo é responsabilizado pelo sucesso ou fracasso assim como do aproveitamento das possibilidades que lhe foram oferecidas na instituição que procurou. Outra forma de reforçar o ideário liberal é através da precariedade das políticas públicas oferecidas pelo Estado, onde os benefícios são oferecidos aos usuários através de seleção, onde os critérios de acesso são restritos sendo necessária comprovação de pobreza, as ações são fragmentadas, focalizadas e marcadas pela descontinuidade.

Entendemos que a “questão social”⁸ surge com o advento do capitalismo; no entanto, se acentua na fase monopólica do capital onde o operariado, além das requisições econômico-sociais se compromete com o vetor histórico-político (reflexões sobre as ponderações de Marx, teoria social) com a criação de partidos políticos, sindicatos, etc.

As classes dominantes se utilizam de diversos meios para o enfraquecimento da organização dos trabalhadores no interior da luta de classes

⁸ “A ‘questão social’ não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia” (Iamamoto, 1993, p. 77).

Desde que o capitalismo existe, a burguesia procura estratégias para enfraquecer os movimentos dos trabalhadores. Isto só mostra que o fim da luta de classes no sistema capitalista é impossível, posto que os interesses das classes são divergentes. Estas estratégias são pensadas e realizadas com a finalidade de se obter uma lucratividade cada vez maior.

A gênese do Serviço Social encontra-se no cenário político de um determinado período histórico, a fase monopólica do capital. É uma requisição das classes dominantes, que estão interessadas em conter as efervescentes ondas de reivindicações estabelecidas pela camada trabalhadora e como isto deslocar o eixo da “questão social”. O Serviço Social não foi uma reivindicação das classes trabalhadoras e sim um projeto político-econômico vinculado à burguesia, onde as políticas públicas serão o principal espaço de atuação. Os trabalhadores reivindicavam legislação social, direitos sociais, contudo a emergência da profissão deve ser considerada a partir de um conjunto de processos econômicos, sócio-políticos e teórico- culturais específicos. A inserção do Serviço Social como especialização do trabalho coletivo é marcada por uma relação com o padrão de acumulação capitalista e por mecanismos de regulação social, tendo no Estado o seu intermediário.

O Serviço Social se institucionaliza e se legitima profissionalmente como um dos instrumentos utilizados pelo Estado, pelo empresariado, em muitos casos, com o suporte da Igreja Católica, na perspectiva de enfrentamento e regulação da chamada “questão social”. Assim, compreende-se que a prática profissional do Serviço Social é polarizada pelos interesses de classes sociais, não podendo ser pensada fora desta relação. A repercussão da ação do Serviço Social atinge as esferas da produção e da reprodução social, atuando com trabalhadores, não trabalhadores e nas diversas dimensões da vida social. Portanto, tendo um importante papel político.

O Serviço Social surge com uma finalidade técnico-operativa. O campo prioritário de atuação do Serviço Social na sua origem seria o das políticas sociais em sua execução terminal. A profissão adquire um significado de ação social e

inscrevendo-se em uma relação de assalariamento, onde se define uma função política para a profissão na divisão sócio-técnica do trabalho.

Desta forma, a profissão não se caracteriza por uma evolução da filantropia, da caridade apesar de carregar consigo uma forte presença do ideário conservador. Mesmo com esta influência, a profissão ao se institucionalizar passe por um processo de ruptura.

“... não é a continuidade evolutiva das protoformas ao Serviço Social que esclarece a sua profissionalização, e sim a ruptura com elas, concretizada com o deslocamento aludido, deslocamento possível (não necessário) pela instauração, independente das protoformas, de um espaço determinado na divisão social (e técnica) do trabalho.”
(Netto, 1992, p. 69)

O Serviço Social encontra-se em estreita vinculação com o projeto político-econômico ligado aos setores dominantes da sociedade, sendo um importante instrumento para atenuar o conflito entre capital e trabalho. O Estado será o grande demandante da profissão, principalmente em épocas de crise, tendo nas políticas públicas o seu principal recurso para a concretização desta finalidade. O profissional do Serviço Social será chamado para atuar na execução final destas políticas.

As políticas sociais possuem um princípio universalizador — *ethos* universalizador — dos direitos sociais. No entanto, a fim de não ferir os princípios liberais — *ethos* individualizante — buscam atender de modo privado, individualizando os problemas sociais. O desenvolvimento capitalista constitui em questões sociais os processos relacionados à formação e reprodução da força de trabalho para o capital, no mesmo movimento consolida o Estado como organismo por excelência para regular a tais questões, ao fazê-lo, esse Estado amplia tais questões atribuindo-lhes um caráter geral e universal, no entanto busca realizá-las de forma individual, particular e personalizada.

As políticas sociais orientadas pela lógica da fragmentação se subdividem em políticas sociais setorializadas; essas políticas sociais setorializadas buscam fragmentar

a “questão social”. Visto que, estas apreendem o problema apenas em seu aparente, desvinculando-o da totalidade estrutural. O profissional do Serviço Social será chamado como agente privilegiado para a viabilização das políticas sociais setorializadas.

O assistente social desempenhará um importante papel político. Apesar do Estado ser seu demandante, ele atuará junto à classe trabalhadora e este é o elemento que possibilita que o assistente social possa realmente atuar em benefício das camadas trabalhadoras. O assistente social poderá se inserir em um dos projetos políticos existentes ao lado da elite ou da classe trabalhadora (estes são os projetos mais importantes, apesar de existirem outros). Na sua prática interventiva, o Serviço Social atuará para além da fábrica, atuando junto aos trabalhadores no lazer, na educação, na saúde, etc.

Para aproximar sua prática com os interesses do projeto político dos trabalhadores será necessário profundo conhecimento teórico-metodológico, aliança com os usuários e um engajamento junto ao projeto político de superação da ordem burguesa, o que acontecerá somente após o momento de reconceituação do Serviço Social.

Importante registrar que diferentes posições teóricas têm se apresentado em relação a gênese e o significado social da profissão. Essas concepções diferenciadas vinculam-se a compreensões também diversas no entendimento / interpretação de política social e “questão social”. A exposição da origem e função política do assistente social, esboçados acima, marcam a visão ao qual a autora se vincula. Notoriamente, este debate é principalmente polarizado por duas perspectivas de análise, a perspectiva funcionalista e positivista e a perspectiva da teoria do materialismo histórico e dialético. Essas posições diferenciadas travam importantes discussões no âmbito dos debates acadêmicos e profissionais, culminando, recentemente, em importantes disputas no que se refere a reforma curricular, nos rumos da formação profissional e das organizações da categoria.

Nos anos 90, a reformulação curricular faz emergir três direcionamentos

considerados principais em relação ao eixo estruturador do currículo. São eles: os padrões de proteção social, a política social e a tríade história / teoria / método.

As políticas sociais compreendem múltiplas funcionalidades. Consiste em requisições do ponto de vista do capital, dos monopólios e em requisições das classes subalternas. Dessa forma, se constitui como um elemento complexo e contraditório, na realidade social.

“As políticas sociais conduzidas, hoje, pelo Estado, representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais.” (Faleiros, 1991, p. 41)

As políticas sociais não são apenas mecanismos de dominação do Estado e um incentivo econômico para a burguesia; são também conquistas das classes subalternas que as conseguiram através de muita luta e mobilização.

“As políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesmas, como soem apresentá-las os representantes das classes dominantes e os tecnocratas estatais. Não são, também, medidas más em si mesmas, como alguns apologetas de esquerda saem a dizer, afirmando que as políticas sociais são instrumentos de uma manipulação e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe operária.” (Faleiros, 1991, p. 55)

Só podemos entender as políticas sociais dentro do contexto histórico no qual estão inseridas, respeitando o movimento das transformações sociais e estabelecendo uma relação com os elementos estruturais da sociedade capitalista.

“Embora estejamos ressaltando o caráter de complexidade, os múltiplos determinantes que agem/influem na constituição das políticas sociais, não queremos negar a sua centralidade enquanto processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho.” (Netto, 1992, p. 27)

Sposati (1985) considera o mecanismo assistencial como uma das faces adotadas pelas políticas sociais públicas brasileiras essenciais para análise.

“o mecanismo assistencial que configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário, consumidor e possível gestor de um serviço que tem direito. Mas, contraditoriamente, ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista.” (Sposati, 1985, p. 29)

E ainda:

“Embora a exclusão faça parte das regras de manutenção do poder econômico e político do Estado, a inclusão dos interesses da força de trabalho também o faz. O pacto de dominação contraditoriamente atende à interesses e reivindicações das classes dominantes quanto das subalternas e, nesse sentido, assume o caráter de inclusão.” (Sposati, 1985, p. 30)

Estas considerações apontadas por Sposati vêm nos ajudar a compreender a complexidade das políticas sociais e, em especial, a face assistencial das políticas sociais que constituem campo de atuação do Serviço Social.

Temos de acrescentar a estas discussões acerca da política social a sua característica de prestação de serviços, onde, a relação entre profissional e usuário se estabelece (Fleury, 1994, p. 55). É neste espaço que o Serviço Social construirá, primordialmente, seu exercício. O colóquio singular existente entre o profissional e o usuário, conforma um universo de possibilidades para a atuação do Serviço Social.

Alguns pensadores acreditam que as políticas sociais devam nortear o eixo estruturador do currículo, dado o grau de complexidade presente nas políticas sociais, sua importância na organização das relações sociais e devido a constituir-se em campo de atuação privilegiada do Serviço Social. Outros percebem que o eixo estruturador deveria ser a proteção social, uma vez que entendem ser a assistência social a matéria do Serviço Social. Porém, uma terceira linha de entendimento

estabelecerá como objeto central de intervenção do Serviço Social é a “questão social” em suas múltiplas expressões, suas novas determinações e reordenações sócio-histórica.

O Serviço Social em sua essência é uma profissão com papel político, havendo um esforço de situá-lo, explicitamente, no contexto dos interesses contraditórios dos diferentes pólos constitutivos da sociedade, desvendando sua dimensão político-ideológica e colocando a possibilidade da profissão estabelecer um vínculo com as classes sociais subordinadas e seus projetos, tendo clareza dos limites postos numa sociedade capitalista.

O Serviço Social aparece nas instituições como uma atividade prática (organizada em função das entrevistas, das reuniões, etc.), no entanto, tem uma essência que configura um significado social à profissão.

“Sua prática é o próprio trabalho orientado para uma finalidade, dotado, portanto, de teleologia: de objetivos e metas que o profissional pretende atingir provocando mudanças no objeto de trabalho onde se caracteriza a direção social da profissão. Esta hoje se define como defesa dos direitos sociais, ampliação da cidadania e democracia.” (ABESS 1995, p. 28)

O Serviço Social atua na contradição capital/trabalho, no entanto, isto não determinará a profissão um caráter unívoco, exclusivamente conservador do poder vigente, nem determinará uma dimensão necessariamente.

Ambas as visões partiriam de uma visão dicotômica e unilateral⁹. Necessário se faz entender que as classes sociais existem inter-relacionadas, são antagônicas, porém não são excludentes. A partir deste entendimento, o profissional poderá posicionar-se para fortalecer as metas do capital ou do trabalho. Dessa forma, podendo contribuir no caminho para ampliação da cidadania, dos direitos sociais, da justiça social, na radicalização da democracia e para emancipação dos

9 Observar ponderações de Yamamoto em relação aos termos messianismo e fatalismo (Yamamoto e Carvalho 1993, p. 113-118)

trabalhadores.

Faleiros discute em seu livro *Metodologia e Ideologia do Trabalho Social* (1981), que o assistente social desenvolve sua prática em duas dimensões distintas, que se articulam. Seriam estas dimensões a reprodução e a representação das relações sociais. Estas dimensões caracterizariam o específico do Serviço Social.

O Serviço Social na primeira esfera atuaria de forma a gerenciar, executar, planejar os benefícios para a reprodução/manutenção da força de trabalho. Já na esfera da representação, o Serviço Social atua em um espaço onde há disputa pela hegemonia, espaços formadores de opiniões, valores, símbolos, etc. No dizer de Yamamoto e Carvalho (1993), seria o espaço da linguagem, da palavra, considerados como os elementos essenciais da prática interventiva do profissional do Serviço Social.

É neste espaço que o Serviço Social pode atuar de forma coadjuvante para a manutenção/transformação da hegemonia. Ou seja, pode atuar de forma contra-hegemônica ou em uma perspectiva de manutenção da hegemonia. A atuação em Serviço Social não possui um direcionamento único, embora, tradicionalmente, a profissão tenha se orientado predominantemente na perspectiva de integração à ordem vigente na sociedade.

Atualmente, no ambiente acadêmico da profissão e no discurso que se tem imprimido a categoria com o objetivo de organizá-la, o Serviço Social não superou o positivismo e o funcionalismo, mesmo com a incorporação e utilização da teoria crítica de Marx como embasamento teórico-metodológico de uma parte da categoria. No entanto, este processo aconteceu em meio a muitos conflitos que até hoje estão colocados para a profissão. A academia e a categoria vêm encontrando problemas tanto com a implementação prático-política à luz desta teoria quanto com as dificuldades no enfrentamento da crítica acirrada que o marxismo vive hoje pelos setores conservadores e tradicionais.

É no fazer do Serviço Social que se revela o seu significado social assim

como a partir da reflexão do relato do fazer profissional.

Segundo lamamoto:

“Portanto, apreender o movimento contraditório da prática profissional como atividade socialmente determinada pelas condições histórico-conjunturais, reconhecendo no entanto, que estas são mediatizadas pelas respostas dadas pela categoria — dentro dos limites estabelecidos pela própria realidade — é condição básica para apreender o perfil e as possibilidades do Serviço Social hoje, as novas perspectivas do espaço profissional.” (lamamoto, 1998, p. 103)

Para que existam profissionais atentos aos fenômenos sociais para além de sua imediaticidade, capazes de desvelar a dinâmica contraditória das instituições nas quais estão inseridos e relacioná-la às questões macroestruturais é necessário que existam profissionais competentes, criativos e comprometidos.

lamamoto e Carvalho (1993) ressaltam que a competência profissional está relacionada, fundamentalmente, com uma boa capacidade teórica, técnica e política. Esses três elementos são indispensáveis para a formação profissional onde a “ausência” de um, implica em uma desqualificação profissional, já que estão inter-relacionados.

Para que este objetivo seja atingido, o profissional deve: entender o Serviço Social inserido na divisão social do trabalho (reconhecer a demanda da profissão e o seu significado social); ter a capacidade de articular o específico com o geral; realizar pesquisa criadora da realidade social; acompanhar atentamente os movimentos das classes sociais; compreender os limites institucionais; reconhecer e recuperar as expressões culturais da população.

A determinação destas condições como necessária para a existência de profissionais competentes nos remete à formação que os profissionais vêm recebendo em suas unidades de ensino para atuarem nesta perspectiva.

Frente aos questionamentos ora impostos à formação profissional e aos dilemas ora enfrentados pelo Serviço Social — como crise de identidade da profissão e baixa auto-estima — se acirraram as discussões em torno da reforma curricular na década de 90. Importante sinalizar que esta crise foi vivenciada por diversas profissões não encontrando-se localizada na materialidade do Serviço Social.

1.2. Dilemas do Serviço Social hoje

O período histórico brasileiro caracterizado pelo regime ditatorial militar, adota a prática repressora no aspecto político e o desenvolvimentismo no aspecto econômico. Neste momento, o Estado irá se reorganizar devido as exigências do grande capital (capital internacional).

No Pós-64, o Brasil era comandado por uma tecnocracia militar e civil, aliada ao capital internacional. Visando à preservação desses interesses, assistiu-se a um processo cada vez maior de internacionalização da economia brasileira. A ideologia vigente era a do Estado de Segurança Nacional¹⁰, que interpretava as questões culturais, educacionais e artísticas em uma perspectiva excessivamente estreita.

O Estado, para melhor atender ao capital externo, incorpora à sua máquina a burocracia, a tecnocracia e a complexidade administrativa.

Embora ainda sob um regime político não democrático, iniciava-se um processo de distensão e abertura gradual. Assim, começava um período que possibilitava uma maior circulação de idéias. Havia menos censura e um pouco mais de liberdade de expressão.

Esse quadro da vida política brasileira perpassava a formação política e exercício do assistente social. Por isso, tornou-se necessária essa breve exposição acerca do panorama no qual o Serviço Social estava inserido. Deste ponto,

10 No período da ditadura militar, o Estado de Segurança Nacional definiu o binômio segurança-desenvolvimento como estratégia de combate à “ameaça comunista”, com maior autonomia para as Forças Armadas e o fortalecimento do Estado.

podemos mostrar, sucintamente, a história do Serviço Social dentro do contexto social, político e econômico aqui esboçado.

No panorama anteriormente apresentado, o Estado ditatorial procurará modernizar todos os níveis da sociedade (econômico, político e social); sobretudo procura modernizar o nível econômico onde se instaurará novas relações e formas de trabalho.

É neste cenário que se dá a renovação do Serviço Social. As necessidades tanto por parte do Estado quanto da iniciativa privada, exigem uma nova postura do Serviço Social, um aperfeiçoamento da sua prática.

Neste período, o Serviço Social será incorporado às universidades e deixará de fazer parte de escolas isoladas. Este acontecimento enriquecerá seu currículo devido a possibilidade de abranger disciplinas de outras áreas de estudo como economia, estatística, sociologia, etc. Dessa forma, o Serviço Social tem a possibilidade de estabelecer contato com outros profissionais dessas áreas como professores e pesquisadores e, portanto, inserindo-se no discurso acadêmico. Já não basta apenas intervir, a intervenção deve ter um referencial teórico-metodológico.

Logo, podemos perceber que as necessidades do mercado de trabalho e a incorporação das escolas de Serviço Social às universidades foram dados significativos para o processo de renovação ocorrido no Serviço Social.

Netto (1992), no livro "Ditadura e Serviço Social" indica que a autocracia burguesa instaurará um Serviço Social que lhe será útil e, simultaneamente, criou a possibilidade de se gestarem alternativas às práticas e concepções que a profissão demandava. Este processo de renovação é assim denominado devido a um conjunto de características novas que o Serviço Social implementará no marco da autocracia burguesa no Brasil visando a legitimação profissional.

O movimento de renovação criticará os métodos tradicionais e este será um

ponto comum nas discussões surgidas nos seminários que assinalaram este processo; estes seminários serão caracterizados pelo pluralismo informativo. Existirão basicamente três vertentes nesta conjuntura: *Intenção de Ruptura*, *Reatualização do Conservadorismo* e *Perspectiva Modernizadora*. Devido à existência deste pluralismo as respostas à crítica dos métodos tradicionais serão diferenciadas. Apesar de estarem presentes estas três vertentes, estes seminários serão marcados pela perspectiva modernizadora. A sua contribuição mais significativa é dada pela implementação do estrutural-funcionalismo / neopositivismo e a retomada dos métodos tradicionais aperfeiçoando-os. Netto (1994) faz uma crítica a esta contribuição denominando-a de “transformista” já que para ele o método tradicional continua vigorando com uma “nova roupagem”.

Nos seminários de Araxá e Teresópolis será consolidada a perspectiva modernizadora, já os de Sumaré e Boa Vista será caracterizado pela abordagem da reatualização do conservadorismo, embora não exclusivamente, tanto que Netto (1992) ainda os situa na perspectiva modernizadora. A reatualização do conservadorismo criticará o positivismo, devido a seu tecnicismo, sua conduta empiricista-indutiva, a fragmentação do indivíduo, a neutralidade, etc.

O autor afirma, fazendo menção ao método BH, que não havia uma referência aos autores clássicos, somente a utilização de fontes secundárias. O autor também criticará a posição não histórica desta vertente, pois esta não procura relacionar os problemas sociais ao contexto histórico.

Tanto a perspectiva denominada Reatualização do Conservadorismo como a Modernizadora são vertentes conservadoras devido a não visarem a transformação, a superação da sociedade capitalista; elas não procuram mudar os valores essenciais dos métodos tradicionais.

A Reatualização do Conservadorismo nega a neutralidade e coloca que as práticas profissionais estão carregadas de valores (neste caso, valores cristãos). Resgata o tomismo / neotomismo e está preocupada na relação entre o profissional assistente social e o chamado cliente se baseará no diálogo, na compreensão.

Neste contexto, a chamada perspectiva Intenção de Ruptura aparece como a única vertente que analisa as relações históricas e procura a superação da ordem vigente. Utiliza-se para isso da *Teoria Crítica* de Marx. Este momento marcará uma aproximação do Serviço Social e a tradição marxista, no entanto esta aproximação não acontece isenta de problemas.

Em um primeiro momento os assistentes sociais procuraram desenvolver novos métodos — à luz desta tradição — para a ação do Serviço Social. O trabalho mais significativo dessa fase é conhecido como *Método de Belo Horizonte* (Santos, 1985), visava à crítica ao procedimento teórico-prático pertinente ao tradicionalismo da profissão. Esta crítica foi pautada nos seguintes eixos: ideo-político: que consiste em demarcar a pretensa neutralidade da profissão; teórico-metodológica: crítica voltada aos pressupostos dicotômicos da realidade; operativo-funcional: compreende a necessidade de delimitar o objeto específico da profissão, bem como as áreas prioritárias de atuação.

O contexto histórico que favorece esse amadurecimento, coincide com o processo de transição democrática empreendido nos anos de 1982 e 1983. O desdobramento do projeto de ruptura, tem no momento atual o seu terceiro marco, caracterizado pela recuperação dos diferentes substratos da tradição marxista. A atenção agora volta-se para a análise da problemática da formação profissional, campos de intervenção, políticas sociais, questão social e a aceitação de uma pluralidade de formas de intervenção em Serviço Social.

“... sinalizo a relevância de um investimento mais efetivo no plano da formação humana no interior das práticas de formação profissional, no sentido de que esta pode permitir a construção de elos entre o tempo da imediatividade e das exterioridades — que parece adquirir uma autônoma opacidade para quem nele está imerso —, e o tempo mediato, de compreensão do plano que não aparece, da busca coletiva de desvendamento do ‘segredo das Formas’ que estruturam a realidade dos fenômenos e experimentos humanos”. (Silveira, 2002, p. 5).

Como expressão desta nova fase que o Serviço Social está vivenciando, podemos assinalar as discussões feitas em torno da reforma curricular, a preocupação com a formação profissional, com o ensino da prática, o avanço do conservadorismo, etc.

As mudanças conjunturais citadas ao longo do texto têm afetado de modo significativo a prática do Serviço Social, pois se começa a verificar uma redefinição das atribuições do Serviço Social. Em alguns espaços vem ampliando-se a demanda e as atribuições do assistente social. Já em outros espaços (geralmente os públicos), o corte e a forte redução de benefícios e recursos sociais vêm paulatinamente restringindo as atividades do Serviço Social, pois estes benefícios e recursos sociais constituem o suporte material de atuação profissional. É sempre importante sinalizar que este conjunto de mudanças não incide apenas na profissão de Serviço Social, mas aqui nos importa fazer este registro.

Podemos citar algumas das novas atribuições e espaços que vêm demandando o exercício profissional dos assistentes sociais como: ONGs, associações de moradores, sindicatos, creches, programas de terceirização, programas de qualidade total, projetos de preparação para a aposentadoria, dependência química, consultoria em Serviço Social, empresas privadas de saúde, cooperativas geridas por usuários, assessorias, Conselhos de direitos e políticas sociais etc.

A respeito deste assunto podemos nos apropriar das considerações de Yamamoto:

“O mercado profissional de trabalho sofre impactos diretos dessas transformações operadas na esfera produtiva e estatal, que alteram as relações entre Estado e a sociedade...O setor público tem sido o maior empregador de assistentes sociais, sendo a administração direta a que mais emprega, especialmente nas esferas estadual, seguida da municipal. Constata-se uma clara tendência à interiorização da demanda, o que coloca a necessidade de maior atenção à questão regional e ao poder local.

A municipalização das políticas sociais vem redundando em uma ampliação do mercado profissional de trabalho. Abriram-se novos canais de ingerência da sociedade civil organizada na formulação gestão e controle das políticas sociais, representando uma das possibilidades de trabalho profissional. Um dos mecanismos privilegiados foram os Conselhos de Saúde, Assistência Social e Previdência, nos níveis nacional, estadual e municipal, assim como os Conselhos Tutelares e Conselho de Defesa de Direitos dos segmentos prioritários para a assistência social: Criança e Adolescente, Idoso e Deficiente. A qualidade da participação da sociedade civil não se encontra previamente definida, podendo inspirar-se tanto em versões atualizadas dos 'coronelismos', 'clientelismos' e 'populismos', redundando no uso da coisa pública em função de interesses particularistas; quando no envolvimento de 'maiorias silenciosas' em planejamentos e projetos pré-definidos. Mas o salto de qualidade está em que a participação da sociedade civil organizada, estimulada pela descentralização político-administrativa e pela municipalização, possa se traduzir em partilhamento de poder, interferindo no processo decisório nas esferas da formulação, da gestão e avaliação de políticas e programas sociais, assim como no gerenciamento de projetos sociais. (Iamamoto, 1998, p. 123 e 124)

Os apontamentos mencionados por esta autora, no trecho selecionado acima, demonstram os novos campos de atuação para a profissão e os desafios que os circundam, dentre eles as novas responsabilidades dos governos locais na implementação das políticas sociais. No entanto, as requisições ditas tradicionais também requerem a criação de novas estratégias profissionais.

As mudanças conjunturais vêm gerando respostas diferenciadas na categoria. Alguns profissionais demonstram perplexidade diante das modificações institucionais, demandas colocadas ao Serviço Social e processos de reprodução social. Restringindo-se apenas a assimilação de novos métodos de gerenciamento, sem estabelecer relações entre as mudanças mais gerais e a sua atuação particular no espaço institucional. Outros, porém tem procurado estabelecer esta relação

(geral / particular) e assim construir uma prática criativa e inovadora dentro do espaço institucional.

“Contudo, a constituição dessas demandas, a despeito de incorporarem o atendimento de reivindicações dos trabalhadores, também são mediadas por novos fatores como a redução dos gastos sociais, a focalização da pobreza, a descentralização, a informatização, financiamentos internacionais e as parcerias entre o setor público e o privado. (...)”

Quanto às chamadas demandas emergentes, evidencia-se tendencialmente estratégias inovadoras que passam a ser desenvolvidas pelas classes, no trato de questões afetadas à reprodução social (...)” (ABESS, 1995, p.26)

As reorientações das políticas sociais ocasionam importante influência nos espaços institucionais provocando alterações e novas determinações para o exercício profissional e no enfrentamento da “questão social”.

Mas por outro lado,

“É importante observar que essas demandas emergentes derivam do processo de redefinição da relação entre as esferas pública e privada, no interior do processo de produção e reprodução social. É exatamente o domínio dessas novas mediações que hoje se coloca como requisição indispensável à qualificação do profissional de Serviço Social”. (ABESS, 1995, p. 27)

Neste sentido, as modificações conjunturais vêm impondo um grande desafio aos profissionais da área. O desafio de estabelecer nexos entre as determinações mais gerais e as possibilidades de intervenção no espaço institucional que exerce suas atividades. Diante deste quadro, novas exigências são feitas ao exercício e a formação profissional no contexto dos anos 90 estendendo-se aos anos 2000.

Colocando novamente em pauta as questões já abordadas na literatura de Serviço Social, porém retrabalhando-as em um esforço de ultrapassar o

distanciamento entre o trabalho teórico-intelectual e o exercício profissional cotidiano (tão presente nos anos 80) em consonância com o contexto dos anos 90. Algumas dessas questões são: entender o Serviço Social inserido na divisão social do trabalho, como especialização do trabalho coletivo; o significado social da profissão, historicamente vinculado ao tratamento da “questão social”.

Ao entendermos que o Serviço Social, como as demais instâncias da sociedade acompanham o movimento do real não podemos, *a priori*, construir categorias interpretativas imóveis as novas determinações dos fenômenos sociais. O real ficou mais complexo e é necessário que acompanhemos este processo.

Os fenômenos são sínteses de múltiplos processos que estão em permanente mudança (conservação e superação). A partir da síntese das múltiplas determinações de um fato alcança-se a sua essência, ou seja, aquilo que é essencial em um fenômeno. Esses processos são dinâmicos e infundáveis.

Nesse sentido,

“a identificação e a problematização do movimento do real é uma condição para a apropriação do que anteriormente definimos como atualização de demandas tradicionais, emergência de novas demandas e estratégias que mobilizem a prática do Serviço Social”
(Abreu, 1995, p. 27)

Esses foram os principais desafios colocados ao fazer profissional do Serviço Social no contexto dos anos 1990 / 2000. Em uma tentativa de se construir respostas satisfatórias para essas demandas a categoria tem se mobilizado.

As diretrizes adotadas pelos governos na execução das políticas sociais, e especialmente política de assistência social brasileira condicionam o fazer profissional, na medida em que apontam para uma reconfiguração do espaço público e da sua articulação com o privado. Essas transformações implicam em mudanças na atuação profissional, por um lado, na medida em que redirecionam as respostas dadas às demandas que se colocam ao Serviço Social, impondo-lhes uma

orientação focalista e assistencialista, provocando o esvaziamento contínuo da noção de direito social. Concordamos com a afirmação de Raichelis (1998) que associa a assunção de uma feição profissional do Serviço Social ao momento a partir do qual o Estado brasileiro passa a centralizar o desenvolvimento de políticas sociais como resposta ao enfrentamento da questão social. A autora demarca, ainda, a relação da gênese da profissão com a política social, sobretudo, a assistência social, forma histórica de intervenção estatal, que, combinada com outros mecanismos, ficou registrada como a conduta do Estado brasileiro nas respostas às manifestações da questão social. Por outro lado, o Estado deixa de ser o responsável direto por atender as necessidades dos cidadãos, compartilhando e / ou delegando essa responsabilidade ao mercado e / ou à sociedade civil, mudando ao mesmo tempo o mercado de trabalho do assistente social. O Estado deixa de ser o principal contratador desse profissional, cedendo cada vez mais às organizações da sociedade civil, tais como: ONGs, fundações, e entidades privadas.

O resgate do assistencialismo, cada vez mais presente na área social, entra em contradição com o projeto teórico-político que se torna hegemônico na profissão após o período de reconceituação, impondo novos desafios ao Serviço Social.

Esse projeto está sintonizado com a defesa de uma modalidade de assistência social respaldada tanto no movimento da sociedade quanto em garantias legais, pautando-se em critérios redistributivos, universalistas, dependente da participação da sociedade no seu desenvolvimento, que atendam às necessidades sociais historicamente determinadas, que se caracterize legitimamente como um direito. Sendo assim, a LOAS é considerada como um referencial fundamental para este estudo, uma vez que nela estão demarcados os princípios e diretrizes que regulamentam a efetivação de uma política pública de assistência social. A inserção do Serviço Social na reflexão sobre os embates que giram em torno das políticas sociais atualmente impõe-se como fundamental, não apenas por ser a assistência social uma área de intervenção recorrente à prática destes profissionais, mas também porque, até os dias de hoje, as instituições estatais e as conveniadas que se desenvolvem as políticas sociais são os espaços importantes de atuação

profissional, ou seja, onde se concentra parte significativa da categoria.¹¹

Diante das tendências que se impõe no cenário de reestruturação da assistência social, percebe-se que a necessidade de lutar pela prevalência de critérios de justiça e democracia, no âmbito das políticas sociais em geral, ainda é muito grande, colocando-se como um desafio, não apenas ao Serviço Social e para os profissionais atuantes nas políticas sociais em geral, mas para todos os sujeitos que estiveram, de alguma forma, envolvidos no processo de confronto e negociação, visando a definição dos direitos sociais de cidadania, que ora são atingidos de forma autoritária e desrespeitosa, na medida em que ignora-se o caráter coletivo das propostas que se fizeram vitoriosas.

Neste contexto destacamos a descentralização e o controle social como elementos fundamentais que marcam as mudanças institucionais ocorridas na política de assistência social na década de 90. A descentralização é uma questão presente no decorrer do texto, tendo em vista as articulações contraditórias que pode engendrar, podendo tanto estar vinculada a uma proposta de socialização da política (Bava, 1998), sendo, neste caso, compatível com os princípios e as diretrizes definidas na LOAS, como também pode propiciar (como tem propiciado) o desenvolvimento dos vetores característicos das novas formas de gestão: precarização, parcerias, apelos comunitaristas, resgate da solidariedade individual, entre outros.

Esforços foram feitos para a construção de um novo currículo, as discussões sobre formação profissional se ampliaram e adquiriram mais substância, se retoma com novos olhares, uma revisitação mais qualificada da prática profissional entre outros.

O Serviço Social nos anos 90 passou por momentos conflituosos. Mas destes

¹¹ Na pesquisa elaborada por Silva (1997) constata que, desde a década 90 o contexto é desfavorável para as políticas sociais em geral, observando-se medidas concernentes ao “Estado Mínimo”, como suspensão de concursos públicos, demissões de não-estáveis, extinção de serviços, contenção de salários, corrida à aposentadoria em face da ameaça da perda de conquistas trabalhistas com as reformas em curso, falta de incentivo na carreira e conseqüente desprofissionalização. Mas apesar disso, ressalta que, de qualquer forma, é preciso considerar que, ainda na primeira metade da década de 90, o poder público continua a ser o grande empregador do assistente social.

conflitos que foram sendo gerados importantes possibilidades de atuação frente esta a nova conjuntura. Dessa forma, este momento foi se constituindo como um divisor de águas no processo de amadurecimento teórico-prático da profissão, que não encontra-se acabado.

O Código de Ética (1993) vigente faz uma significativa análise em sua introdução de uma nova etapa de amadurecimento na qual o Serviço Social se encontra e, deste modo, demonstra a necessidade de acompanhamento deste processo pelo Código de Ética que é o instrumento normatizador da prática do Serviço Social.

As políticas sociais setorializadas, tradicionalmente, marcaram o espaço de intervenção do Serviço Social. As políticas sociais por se caracterizarem como um elemento de contradição, já que no seu interior são travados embates dos diversos projetos societários, possibilitam ações e apropriações distintas deste espaço no interior da categoria.

As múltiplas possibilidades de intervenção em Serviço Social e de apreensão do seu significado social suscitou, ao longo dos últimos tempos, profícuas discussões no interior da categoria.

Atualmente, no entanto, além das preocupações com a direção social da profissão, surge uma preocupação com o desmonte do Estado e a redução das políticas sociais e as decorrências no mercado de trabalho e exercício profissional dos assistentes sociais.

Esse debate torna-se importante para o profissional de Serviço Social, pois é o *locus* privilegiado de sua intervenção e também sinaliza as importantes transformações que vêm ocorrendo no mundo contemporâneo.

Existem aspectos e peculiaridades no Serviço Social que se mantêm presentes ao longo do processo histórico da profissão, mas os elementos conjunturais marcam definitivamente a intervenção em Serviço Social. Por

entendermos que esta profissão acompanha o movimento da realidade em um processo dinâmico e infindável é se que faz necessário estar atento para as modificações do real, no qual o nosso objeto de intervenção adquire concretude.

Não podemos, a partir de conceitos formulados *a priori*, realizar a nossa intervenção. É necessário extrair do objeto suas novas determinações e representações, pois o real está em permanente mudança. Dessa forma, a análise crítica da atual conjuntura é extremamente importante.

Alguns elementos fundamentais da atual conjuntura precisam ser considerados como: as modificações do papel do Estado e do mundo do trabalho assim como as mudanças nas políticas sociais no Brasil após a implementação do ideário neoliberal.

Como sabemos, a conjuntura atual é caracterizada por algumas tendências e determinações como: reestruturação produtiva; globalização; contra-reforma do estado (redução do tamanho e funções do Estado); neoliberalismo. Sem generalizar, possivelmente não há nada, em termos globais, que não esteja relacionado com estas quatro determinações.

Ao considerarmos a globalização estamos falando de um desenvolvimento mundial que se dá sob o capitalismo e que não se restringe apenas ao mercado mundial. O capitalismo sempre supõe ou supôs uma dimensão mundial. Não teria se desenvolvido se não tivesse havido a expansão comercial, por exemplo. As colônias financiaram o momento mais importante do capitalismo. O capitalismo já nasce condicionado ao mercado mundial com tendências globalizantes. No entanto, o capital globalizado assume novas dimensões após a Segunda Grande Guerra. Esta fase do capitalismo coincide com a Guerra-Fria.

Deste modo, a globalização tem uma base técnica que transcende ao aspecto econômico. Por exemplo, no tratamento que imagens e informações recebem para formar o imaginário de cada indivíduo e dessa forma poder “globalizar” os processos de consciência e de formação de opinião.

Este poder de conscientização está nas mãos dos grandes monopólios. Deste modo a utilidade real desta ferramenta é limitada às mensagens de interesse destes grupos. Se não estivesse, poderia servir para muitas outras coisas, que não a manipulação de consciência.

Uma outra característica deste processo é a globalização de conhecimento através da Internet. Esta grande rede de computadores possui serviços que possibilitam a troca de informações, em diversas formas de mídia, de forma geograficamente global.

As conseqüências mais evidentes destas possibilidades são, por exemplo, a formação de equipes de estudo com participantes de várias partes do mundo, a avaliação e/ou colaboração de trabalhos de pesquisadores de uma mesma área e até em um mesmo objeto de estudo e, finalmente, a divulgação de resultados de pesquisa para um público que cresce exponencialmente, o de usuários da Internet.

A globalização tem dimensões que ultrapassam, e muito, a do próprio capitalismo; se usada de maneira “politicamente correta” poderia contribuir de várias formas. Na verdade, ela não possui apenas aspectos negativos próprios em si mesmo. A sua apropriação pelos grandes grupos é que esta sendo utilizada de maneira negativa para o conjunto dos interesses da classe trabalhadora.

Portanto é lícito afirmar que o capitalismo hoje se desenvolve sobre nações, sobre os Estados Nacionais. Reduzir o poder do Estado-Nação é fundamental para o capitalismo, pois este Estado se baseou em leis nacionais e princípios de soberania, sendo a estatização um limite, neste sentido, enfraquecer esse modelo de Estado é uma necessidade para o capital globalizado. Temos que, considerar, que mesmo com o desenvolvimento dos processos de globalização permanecem a coexistência dos interesses locais e suas alianças.

A segunda tendência sinalizada é a reestruturação produtiva. Ela é caracterizada pelo acelerado avanço das novas tecnologias já que o capitalismo só pode se desenvolver revolucionando permanentemente as forças produtivas.

Dentre as novas tecnologias poderíamos qualificar a automação¹² como uma das mais significativas. Esta política procura a substituição de trabalhadores por máquinas automatizadas (e até robôs), com vistas ao aumento de produtividade e diminuição de despesas trabalhistas.

Além da automação, existe o chamado gerenciamento por gestão informacional. Cada vez mais as máquinas estão sendo operadas pela direção das fábricas. São, por exemplo, as linhas de montagem robotizadas e as fábricas que trabalham 24 horas.

Todas essas inovações têm patentes e, conseqüentemente, propriedade privada. Apesar de interferir na vida de todos os seres humanos, a maioria não os domina.

Dessa forma, podemos perceber que a tendência existente no século XIX, de que o proletariado aumenta na medida em que a produtividade aumenta, já não corresponde mais a realidade. Atualmente, o capitalismo aumenta a produtividade com a diminuição da massa trabalhadora.

A reestruturação produtiva, tem por objetivo a recuperação do crescimento econômico, pautando-se no argumento neoliberal que atribui à intervenção estatal a responsabilidade pelas grandes dificuldades vivenciadas pela economia capitalista a partir dos anos 70, nos países desenvolvidos. Tais processos são desencadeadores dos ajustes que têm imposto estrangimentos às políticas sociais e também têm introduzido novas mediações históricas nas expressões da “questão social”.

A terceirização compõe um aspecto relevante na reestruturação produtiva na medida em que a produção passa a significar prestação de serviços e não mais industrialização. Muitas vezes, vem acompanhada da precarização dos direitos trabalhistas e crise na organização dos trabalhadores.

¹² Do grego auto, que significa “por si mesmo”, mais o sufixo ação. Etimologicamente, automação é a “ação por si próprio” ou “trabalho por si próprio”. Socialmente, a automação reduz consideravelmente o número de trabalhadores ocupados.

Neste sentido, podemos destacar a terceira tendência, a “crise de identidade” que remonta aos anos 60 e 70 na Europa e aos anos 80 e 90 no Brasil. Ela é ainda mais visível nas sociedades europeias onde o pacto dos trabalhadores com o capital permitiu a construção do Estado de bem-estar social. A compatibilização da divisão social capitalista com a cidadania dos subalternos, ao longo de uns trinta anos, permitiu um

“crescente consentimento e a integração destes (subalternos) aos valores e à racionalidade dirigentes do processo social e político. Ao exercer os direitos sociais e políticos conquistados ao longo deste século, o proletariado submeteu-se às normas e procedimentos do welfare state liberal-democrático, perdendo gradualmente a sua identidade socialista e/ou revolucionária dominante ao longo do século XIX”. (Abreu, 1993, p. 14).

O poder capitalista se sobrepõe ao poder de alguns governos, onde as relações impostas pelo imperialismo restringe opções e escolhas. Sua força é tanta, que pode “obrigar” qualquer Estado do mundo a se adequar à lógica de acumulação do capital, de forma muito mais definitiva e marcante que em momentos anteriores.

Esta tendência não se reverte se não houver atores internacionais. Este movimento deverá ser global ou fatalmente será desestruturado. Qualquer esforço que busque este objetivo tem que se articular de forma local, nacional e internacional.

Todo esse processo estimula a passividade e a individualidade. Para a atual geração a crise foi natural, pois seu crescimento foi dentro desta relação. Esta geração é caracterizada pela alta competitividade e pouco debate intelectual. Os indivíduos não se vêem como parte de um todo.

Para as pessoas, a realidade tende ao pessimismo, porém é dentro da exclusão criada por esta realidade que nascem possibilidades de mudança.

A questão decisiva, portanto, é colocar a política como centralidade do debate

e coadjuvante com a análise econômica, para a superação dos impactos na reprodução da vida social e das adversidades colocadas pelo atual padrão de acumulação capitalista, com vistas a uma transformação societária.

Neste processo, as políticas sociais são afetadas de forma decisiva. O entendimento da conjuntura interessa duplamente aos profissionais do Serviço Social. Primeiramente, porque o mundo real mudou afetando diretamente o objeto de intervenção do Serviço Social — as micro-relações sociais e o entendimento da sociedade como uma totalidade em um movimento de constante processualidade. E segundo, porque o *locus* privilegiado de atuação do Serviço Social — as políticas sociais — está sendo gradativamente desmontado.

“Assim, a análise das alterações verificadas na esfera da produção e reprodução social no Brasil dos anos 90, afeta o Serviço Social não apenas através das novas configurações da questão social, mas também das condições objetivas de sua prática. O trabalho do Assistente Social encontra-se sujeito às inseguranças incidentes no mundo do trabalho: inseguranças no emprego, produto da redução de postos de trabalho, seja no setor estatal, seja no setor privado, de serviços ou industrial; precarização dos contratos de trabalho, perda de direitos sociais e trabalhistas que acompanham o processo de terceirização; flexibilização dos sistemas de remuneração, trabalho contratado por tarefa, fragilização da representação do trabalho traduzida na defensiva do movimento sindical; requalificação do trabalho especializado que exige uma ampla desqualificação de amplos segmentos dos trabalhadores.” (ABESS 1995b, p. 30)

A reestruturação produtiva, a globalização, o enfraquecimento da classe trabalhadora e a cultura individualista que avançou nos últimos anos, são importantes determinantes para a compreensão das políticas sociais, neste momento.

As políticas sociais consistem num conjunto de serviços sociais que passam a ser assumidos pelo Estado, sendo parte importante do modelo de regulação social consolidado nos países do mundo ocidental no Pós-2ª Guerra. As políticas sociais

têm suas funções voltadas para a acumulação (propiciam a reprodução da força de trabalho) e o controle social da população excluída do processo produtivo e do consumo (através da distribuição de bens e serviços), bem como para a reprodução social e a legitimação do sistema (Gough, 1982).

As políticas sociais são instituídas e incorporadas na legislação social dos diferentes países, podendo ser mais ou menos orientada pela perspectiva de direitos, mais universalista, ou por uma concepção mais assistencialista e residual, como aconteceu nos países do chamado terceiro mundo.

A contra-reforma do Estado brasileiro na década de 90, ocorre em função da incorporação das propostas de ajuste econômico e reformas institucionais, tendo como objetivo a inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada. Pauta-se, nas propostas formuladas pelos organismos internacionais, por empresários vinculados ao grande capital e pela burocracia estatal a eles associada. O objetivo da “reforma” é a superação dos problemas causados pela crise ao desenvolvimento econômico, voltando-se para a recuperação da capacidade competitiva da economia mundial¹³.

As medidas que estão sendo implementadas no processo de contra-reforma do Estado brasileiro, baseadas nos princípios da privatização, desregulamentação e redução dos gastos sociais -, são colocadas em prática em nome da rigidez fiscal do Estado e da governabilidade, que seriam possíveis através da racionalidade da gestão e de seu desentranhamento do jogo político e partidário (Cardoso, 1998). Percebe-se no discurso que faz apologia à reforma, uma preocupação muito mais administrativa, deixando de lado as implicações políticas que esta tem acarretado.

As ditas reformas pautam-se no ideal da modernização neoliberal que, no Brasil, se expressa através da fragilização das condições de trabalho e de vida das

13 Fiori (1997) nega a assertiva que se transformou praticamente num consenso nos dias de hoje, referente a perspectiva fatalista de que para se criar um clima favorável de negócios para atrair o capital financeiro transnacional e global, num período de intensa concorrência, é preciso adotar o programa de ajustes que faz parte da agenda de reformas da maioria dos países, de natureza antiestatal, desregulacionista. Segundo ele, os impactos e perspectivas do processo de globalização são diferenciados e, as alternativas abertas a cada país dependem, exatamente, das opções feitas pelas suas forças sociais e políticas internas e coordenadas por seus estados nacionais.

maiorias, da recusa de direitos que nem chegaram a se efetivar, e também da erosão das mediações políticas do mundo social e do desgaste da concepção do espaço público como espaço de representação e negociação. Como comenta Oliveira (1998, p.18):

“(...) As mediações construídas pelas classes sociais, na forma de organizações, sindicatos, centrais sindicais e outros mecanismos, são sistematicamente obstruídas, desqualificadas, destruídas”.

Essa “nova” modernização busca a conquista da hegemonia na sociedade brasileira. Ela classifica as noções de direitos e cidadania, que historicamente fizeram parte das promessas da modernidade, como figuras de privilégios, anacronismos, atraso e corporativismo, que dificultam o avanço do mercado, fazendo prevalecer a racionalidade capitalista, em função dos critérios de justiça social.

Com o surgimento do Estado Moderno, na sociedade capitalista, cristalizou-se a diferenciação entre duas esferas o público/privado. Na primeira se processa a esfera do poder político, onde as pessoas privadas se reúnem para atender os interesses da sociedade e na segunda a esfera produtiva, onde vigoram os interesses econômicos particulares (Fleury, 1994).

A intervenção estatal via política social, regulando/propiciando condições de manutenção e reprodução de uma parcela da população é considerada função intrínseca do Estado Moderno, produto do desenvolvimento do Estado Capitalista. Reflete o estabelecimento de mediações entre o Estado e a Sociedade (Fleury, 1994).

Segundo Harvey (2004) os anos 70 sinalizaram para o esgotamento do padrão capitalista monopolista (baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação) baseado num regime de acumulação “rígido” que ele classificou como modelo “fordista-keynesiano”. O capitalismo monopolista para se preservar e se reproduzir necessita enfrentar à nova agudização produzida pelas próprias contradições de seu sistema. Para isto, recorre a um novo modelo de acumulação, a

acumulação “flexível” que implica em um regime de “desregulação” da economia mundial.

As raízes da crise estariam no poder excessivo dos sindicatos com suas pressões reivindicatórias sobre salários e aumentos da proteção social que haviam corroído as bases de acumulação capitalista. A partir daí as idéias neoliberais ganham força (Anderson, 1995). A superação da crise se dá pela recomendação de liberdade total para leis de mercado como mediação política. O Estado deixa de ser o “vigia da economia” para salvar o sistema, via apoio à acumulação e restrições das políticas sociais existentes.

A estabilidade monetária deveria ser o objetivo de qualquer governo, sendo necessário, disciplina orçamentária, contenção de gastos sociais restabelecimento da taxa “natural” de desemprego e reformas fiscais (Anderson, 1995). A preocupação básica do neoliberalismo é mostrar o mercado como mecanismo insuperável para reestruturar e coordenar as decisões de produção e investimentos sociais.

Os anos 80 marcam a vitória da ideologia neoliberal em países de capitalismo avançado e chegam mais tardiamente na América Latina (exceção do Chile). O projeto neoliberal demonstra uma hegemonia mundial (Anderson, 1995). No entanto, em países com padrão de desenvolvimento capitalista dependente e periférico irão apresentar uma especificidade de heterogeneidade estrutural, ou seja, a coexistência de formas produtivas e relações sociais correspondentes a diferentes fases e modalidades do desenvolvimento capitalista.

Como já foi apontado, a conjuntura atual é caracterizada por algumas tendências e determinações: globalização; reestruturação produtiva; crise de identidade¹⁴; neoliberalismo.

14 Com a redução do operariado e diversificação das atividades, como por exemplo, o crescimento do setor de serviços, seus desdobramentos em terceirizações, contribuem para a fragilização / desestruturação da identidade de classe, uma vez que, os partidos políticos sociais-democráticos e comunistas construíram a sua identidade baseado no operariado. O núcleo de mobilização dos trabalhadores, a indústria, é esvaziado e os “novos” trabalhadores não tem o mesmo comprometimento e a mesma consciência de classe.

O neoliberalismo é a expressão ideológica desta tendência assumida pelo capitalismo. Já segundo os técnicos neoliberais¹⁵ a estatização é importante limite para seu avanço. Logo, todo este processo gera uma séria crise nos Estados Nacionais. Os princípios de cidadania foram construídos no interior destes Estados. A redução da intervenção do Estado na economia é fundamental para o capitalismo nessa nova fase de acumulação mas essa prática traz também a redução de direitos de cidadania¹⁶ e de direitos sociais.

O Estado Nação se baseou em leis nacionais e princípios de soberania, e a partir destes preceitos desenvolveu-se a cidadania nos limites de cada sociedade capitalista (dentro do território nacional). Atualmente não interessa para o capital as leis nacionais pois o novo padrão de acumulação exige um capital transnacional. O poder capitalista se sobrepõe ao poder dos governos e sua força é tão expressiva que pode obrigar Estados a se adequar a sua lógica de acumulação do capital.

Com a globalização financeira, o Estado não controla mais a reprodução do capital de sua nação. Como hoje em dia não existe nenhuma força que se contraponha a esse poder, é possível dizer que o capitalismo está de volta em sua versão mais antiga: a do capitalismo selvagem.

Neste processo, as políticas sociais, enquanto espaço de expressão dos interesses de classe, vivenciam fortes limitações para o seu desenvolvimento e execução. A flexibilização das relações de trabalho, a globalização, o enfraquecimento da classe trabalhadora e a cultura individualista, que avançou nos últimos anos, são importantes determinantes para a crise de políticas sociais que impõe sérias restrições e retrocessos na implementação dos direitos sociais.

Do final do século XIX até aos anos 70, as políticas sociais se expandiram atingindo seu ápice no período do pós guerra até meados dos anos 70 . Após este período está ocorrendo uma redução de investimento nestas políticas públicas em todo o mundo. O Brasil entra atrasado neste caminho de acumulação do capital; Só

15 Ver Pereira (1996).

16 Ver Benevides (1996), Barbalet (1989) e Motta (1995).

com a eleição do presidente Collor acontece a entrada do Brasil a nova lógica capitalista. Isto é confirmado pela gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso e vem sendo mantida na atual gestão do governo Lula. A partir de então a sociedade brasileira passa por profundas mudanças no padrão de desenvolvimento e de acumulação.

O operariado foi responsável pela implementação das políticas sociais durante o século XIX e parte do século XX. Atualmente a recessão econômica, somada a automação produtiva (que vem acompanhado do aumento do desemprego) acarretaram um processo de demissões em massa, fragilizando ao mesmo tempo organização dos trabalhadores. A luta dos trabalhadores impulsionou a implementação das políticas sociais pelo Estado, ocorridas durante o período citado. Acrescenta-se a estes fatores, o massacre ideológico imprimido nesta última década, onde os ideais da classe trabalhadora são vistos como ultrapassados e os ideais da elite dominante, a partir do neoliberalismo, são tidos como definitivamente vitoriosos na sociedade. Segundo Anderson:

“...Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminação a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes”. (1995, p. 23)

A racionalidade do capital procura sempre reduzir custos e aumentar lucros. No caso das políticas sociais essa relação custo/benefício orientou as intervenções

do Estado Nacional, buscando a legitimação da ordem capitalista e reduzir as tensões que pudessem levar a subversão da mesma nos momentos de grandes reivindicações e lutas da classe trabalhadora. Ao perceberem que estavam “livres” da ameaça iminente de subversão de sua ordem, as classes dominantes estabelecem outra relação com as classes subalternas.

Este processo coloca-se como determinante importante para as transformações no mundo da produção porque, na medida em que expõe as atividades econômicas nacionais à competição externa, estimula também a incorporação de novos paradigmas tecnológicos e de gestão visando à elevação dos padrões de produtividade e rentabilidade do capital, submetendo as economias nacionais aos ditames e requisitos impostos pelo capital transnacionalizado.

Este novo modelo de gestão, associado à introdução de novas tecnologias poupadoras do trabalho vivo tem gerado, em grande parte dos países desenvolvidos, uma disfunção entre o padrão de acumulação e o sistema de proteção social sedimentado, uma vez que, a partir do sistema de regulação social pautado no pacto fordista-keynesiano¹⁷, a condição de cidadania estava completamente subordinada à integração produtiva, ou seja, esta era sua base, a constituição material dos direitos sociais, universalizados nas economias centrais e residuais nas economias periféricas.

A redução do Estado é fruto da mudança de fase de acumulação do capital. Com a queda da taxa de lucro e o esgotamento do modelo keynesiano-fordista, o

17 Após a segunda guerra mundial, o mundo capitalista presencia um grande movimento de articulação entre as diversas economias e de expansão das mesmas, sob a hegemonia do capital norte-americano. Essa articulação se realizou através da internacionalização do capital industrial e financeiro e da divisão dos mercados e do trabalho, tendo como referência o padrão de produção e de consumo imprimido pelos Estados Unidos - o fordismo.

O fordismo baseava-se na racionalização de velhas tecnologias, numa detalhada divisão do trabalho e num reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa. Por isso, apoiava-se num novo sistema de reprodução da força de trabalho, numa nova política de controle e gerência do trabalho, num novo tipo de sociedade racionalizada, democrática e populista.

A partir de 1945, o fordismo se aliou fortemente ao Keynesianismo, que foi a primeira teoria política que influenciou o direcionamento das políticas nacionais, no sentido de defender a utilização do gasto público, ainda que em favor do capital, mas com uma proposta de iniciação de um mecanismo mais democrático para a acumulação capitalista. Neste sentido é que os poderes do Estado passam a ser utilizados para regulamentar as condições essenciais de reprodução do capitalismo. A expansão fenomenal do capitalismo no pós-guerra dependeu da assunção por parte do Estado de novos papéis e funções também relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. (Harvey, 1989)

capital, emerge para uma outra fase de acumulação. Para isso, necessita se desenvolver sobre os Estados-Nação, atuando no sentido de enfraquecer o poder do Estado.

Nos países do chamado primeiro mundo, desde meados da década de 70 inicia-se um questionamento do modelo de desenvolvimento econômico impulsionado pelo Estado conhecido como *Welfare State*¹⁸, em função das supostas dificuldades de financiar o sistema de proteção social consolidado nos pós-guerra, mediante uma conjuntura de crise econômica, causando o esgotamento da tendência de universalização das bases da cidadania. A partir de então começa a ganhar ênfase à necessidade, por parte dos técnicos oficiais, de se iniciar o processo de reformas no modo de regulação estatal até então predominante na Europa. Estes questionamentos compõem o discurso ideológico neoliberal ao lado dos seus demais elementos constitutivos como a reestruturação produtiva e a financeirização do capital, integrando a estratégia do capital monopolista.

Este período marcou uma inflexão e uma forte reversão no quadro internacional caracterizado pelo seguintes aspectos: crise do petróleo e recessão mundial; avanços técnicos - científicos aplicados ao processo de produção; reprodução capitalista articulada como realidade supranacional; globalização das comunicações, das informações, dos valores e temas da agenda política internacional; crise do socialismo real. Todo este cenário contribuiu para a reestruturação capitalista mundial.

18 O conceito de Estado de Bem-estar ao qual fazemos menção refere-se ao conjunto de serviços sociais providos pelo Estado, através de um “salário social” (pensões, seguro-desemprego, etc.) ou da oferta de serviços de consumo coletivo (políticas sociais de saúde, educação, assistência). Progressivamente o salário vai deixando de ser o único elemento constitutivo da renda disponível da população assalariada, passam a compor o custo da reprodução do trabalhador os benefícios sociais concedidos às famílias ou ao trabalhador. Além disso, o Estado de Bem-estar atua como regulador de atividades privadas, indivíduos e empresas, mediando as relações que envolvem interesses conflituosos entre capital e trabalho.

Surge no contexto do Pós 2ª Grande Guerra, como resposta a crise vivenciada na Europa nesta época, muda a relação Estado – econômica. O Estado assume a Proteção Social a partir de fortes pressões da classe trabalhadora que estabelece um pacto com este modelo de sociedade permitindo uma nova fase de acumulação para o capital e ganhos concretos para os trabalhadores. O desenvolvimento do Estado de Bem -Estar amplia o conceito de cidadania. O conceito de Estado de Bem -Estar -Social esta fortemente vinculado ao pleno-emprego, no entanto, esta vinculação é questionada por alguns autores que consideram apenas como uma determinada visão.

Sobre os três modelos de Welfare State, ou seja o “Residual”, o “Meritocrático-particularista”, e o “Institucional-redistributivo”(social- democrata), ver (Draibe, 1989).

Segundo Harvey:

“A profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, evidentemente retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da ‘estagflação’ (estagnação da produção de bens e alta inflação de preços) e pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista. Em consequência, as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com o sistema de regulamentação política bem distinta” (2004, p. 140).

Acrescenta-se a estes apontamentos acima o impacto da derrocada do socialismo real no panorama mundial e seus rebatimentos no cenário nacional, conforme Coutinho sinaliza:

“O movimento socialista, particularmente após os eventos do Leste europeu, atravessa uma das mais profundas crises de sua história, crise que envolve não só as sociedades que se identificaram e foram identificadas como ‘socialistas’ (ainda que essa identificação possa e deva ser qualificada), mas também – o que de certo modo é mais grave – a capacidade projetual e programática dos vários movimentos políticos que reivindicaram e reivindicam a tradição da esquerda.

Na verdade, a crise do chamado ‘socialismo real’ se manifestou bem antes da queda do muro de Berlim, ocorrida em 1989. Pelo menos desde a intervenção militar do Pacto de Varsóvia na Tchecoslováquia, em 1968, e das sucessivas crises que envolveram vários países do Leste (em particular a Polônia), ao longo dos anos 70 e 80, já se havia tornado evidente a impossibilidade de adequar sociedades que o acelerado desenvolvimento industrial tornara pluralistas e ‘ocidentais’ a uma estrutura política monolítica,

totalitária, tipicamente 'oriental', herdada da era stalinista.” (Coutinho, 2000, p. 104)

No Brasil, é justamente neste período (finais década de 80) que assistimos a um importante debate acerca da relativa ampliação das políticas de seguridade social em direção a obtenção de padrões mais universais de bem-estar. Este processo culmina com a instauração da Nova República e com o posterior reconhecimento de importantes direitos de cidadania social incorporados na Constituição (com destaque à seguridade social), já há muito tempo consolidados e amadurecidos nos países de capitalismo avançado.

Embora partindo de modelos diferentes de intervenção Estado no social, com tendências mais redistributivas nos países de capitalismo avançado e mais residuais nos países do terceiro mundo (dentre eles o Brasil) e, apesar da assimilação legislação da seguridade social como direito social ser muito mais recente aqui, as mudanças na esfera da produção e no regime de acumulação têm atingido boa parte dos países do mundo capitalista, em decorrência do processo de globalização.

“De resto, esse modelo societário pressupõe e estimula a baixa participação política (a apatia é vista como condição para evitar o congestionamento das demandas), além de apostar no enfraquecimento das instâncias globalizadoras da política – desqualificadas enquanto ‘ideológicas’ – e na proliferação de formas de representação puramente corporativas e setoriais, com é o caso da maioria das ONGs que vêm sendo criadas entre nós nos últimos anos. Precisamente por isso, aliás, esse projeto não se choca com – e até se alimenta dos – elementos ‘prussianos’ e elitistas conservados pela transição ‘fraca’; basta lembrar a persistência, no breve governo Collor e no longo governo Cardoso, do presidencialismo imperial (expresso sobretudo no uso abusivo de medidas provisórias), de mecanismos transformistas (tentativa de cooptação clientelista e fisiológica dos parlamentares e de governadores de oposição) e de uma relativa tutela militar (ainda que menos ostensiva do que aquela vigente no governo Sarney).” (Coutinho, 2000: 99)

No entanto, durante a década de 90 quando começariam a ser implementados parte dos avanços trazidos pelas legislações do campo social, houve importantes mudanças no cenário político brasileiro. Com a eleição de Fernando Collor para a presidência do país, começa a delinear-se no Brasil os traços da política neoliberal¹⁹ já consagrada em alguns da países Europa e nos Estados Unidos, também sendo importante registrar o pioneirismo do Chile como primeira experiência na América Latina no marco dos anos 70, durante o governo Pinochet. Os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso consolidaram essa tendência, que é continuada nos dias atuais com seu sucessor na Presidência da República.

A seguridade social e as políticas sociais em geral sofrem os impactos dos ajustes expressos no enxugamento dos gastos na área social e na criação de uma cultura antiestatal no campo da prestação de serviços sociais. Esses processos criaram as condições para justificar a necessidade de repensar a organização do Estado; esse debate hegemônico pelos técnicos neoliberais, colocou como alternativa à superação da “crise” a chamada “reforma do Estado”, materializada no Plano Diretor, aprovado em 1995.

Alguns autores definem que a tão divulgada reforma do Estado consistiria, na realidade, em uma contra-reforma, tendo em vista que o termo Reforma sugere algo sempre positivo e as medidas apresentadas vão de encontro com significativos avanços alcançados pelas políticas sociais públicas materializados em muitos casos na legislação vigente (Constituição Federal e leis complementares).

A década de 90 abre-se com uma conjuntura bastante adversa para as maiorias trabalhadoras, de forma especial, rebatida sobre as políticas sociais. As condições necessárias para a efetiva implantação das legislações sociais, em especial, da LOAS, se mostram muito desfavoráveis. O apoio popular ativo para

¹⁹ As propostas neoliberais para o Brasil tiveram início em novembro de 1989 quando o FMI, Banco Mundial, e Banco Interamericano de Desenvolvimento realizaram uma reunião conhecida como encontro de Washington para avaliarem as reformas econômicas propostas para América Latina, cujas conclusões foram as seguintes: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulamentação e propriedade intelectual. Assim, implantar uma política econômica em nome da soberania do mercado autoregulável nas relações econômicas internas e externas.

implantação destas políticas sociais, aos poucos, vai se reduzindo e, conseqüentemente, esvaziando sua capacidade de pressão e reivindicação.

Outro obstáculo importante para implantação destas propostas está sendo a dificuldade da participação dos brasileiros no controle social das políticas sociais através dos Conselhos de Políticas e Direitos. Muitas vezes além da desmobilização da população os espaços públicos de controle, como os conselhos, vêm sendo ocupados de forma corporativa e clientelista.

Este desestímulo à participação social acontece, principalmente, como reflexo da conjuntura atual onde o neoliberalismo tem entre os seus aportes o individualismo e o enfraquecimento de sindicatos e movimentos populares. Já a falta de controle do governo pela sociedade é típico da cultura política em nosso país, onde o aparelho do Estado, em realidades diversas, manteve uma relação clientelista / fisiológica com a população, sobretudo, na execução das ações sociais. A forte presença da lógica do favor ainda mais marcante na política de assistência social, uma vez que sua trajetória histórica esteve fortemente atrelada à filantropia, à caridade e benemerência.

Estes processos societários anunciados no Brasil nos anos 90 fazem emergir novas formas de enfrentamento das manifestações da “questão social”, mediadas ora pelo mercado, ora por organizações da sociedade civil, ora por parcerias entre Estado e as várias formas institucionais do chamado “terceiro setor”, que são criadas e mantidas pela suposta ênfase na participação voluntária e solidária, num âmbito não-governamental.

No Brasil, tradicionalmente sedimentou-se um “sistema” de proteção social cujas provisões públicas tem se resumido a parques benéficos para os pobres, enquanto que ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos e seguros privados. Apesar de formalmente universalista, no pós Constituição de 1988, a proteção social no país manteve seu perfil focalizado na população que vive abaixo do nível de pobreza. Isso torna-se mais evidente no caso da política de assistência social e na saúde.

A precarização e a focalização de que falamos beneficia grupos de interesse e preconiza a privatização e / ou mercantilização da seguridade social, aumentando as desigualdades sociais. O que é alegado como motivo para a privatização tem sido o próprio sucateamento dos serviços públicos, a restrição do acesso (que ameaça os critérios de universalidade) e a perda da qualidade dos mesmos. Kameyama explicita as formas com que tem se concretizado as privatizações atualmente:

“Com a privatização das políticas sociais amplia-se a relação entre o Estado, o setor público lucrativo e o setor público não-lucrativo na produção e oferta de bens e serviços. Trata-se de transferência de responsabilidades para a sociedade civil, que ocorre através de parcerias que assumem as seguintes formas: Estado e ONG, Estado e empresas e empresa e Organizações de Serviço Público não-estatal (Ospnes). No final dos anos 90, inaugura-se uma nova forma de parceria entre a sociedade e o Estado, baseada em resultados que conjugam autonomia, flexibilidade e responsabilidade na produção e oferta de bens e serviços. O Estado assume o financiamento total ou parcial, enquanto as organizações sociais são qualificadas pelos resultados pactuados através de contratos de gestão” (Kameyama, 2001).

Essas mudanças na intervenção do Estado no social faz parte da contra-reforma do Estado brasileiro, na segunda metade da década de 90, que busca materializar as diretrizes de ajuste econômico e reformas institucionais, tendo como objetivo a inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada. Pautase, como já mencionamos, nas propostas formuladas pelos organismos internacionais, por empresários vinculados ao grande capital e pela burocracia estatal a eles associada.

As medidas que estão sendo implementadas, desde a segunda metade dos anos 90, no processo de contra-reforma do Estado brasileiro, baseadas nos princípios da privatização, desregulamentação e redução dos gastos sociais, são colocadas em prática em nome da suposta rigidez fiscal do Estado e da

governabilidade, que seriam possíveis através da racionalidade da gestão e de seu desentranhamento do jogo político e partidário (Cardoso, 1998). Percebe-se no discurso que faz apologia à reforma, uma preocupação muito mais administrativa, deixando de lado as implicações políticas que esta tem acarretado.

A contra-reforma do Estado também consubstancia no Brasil um sistema “residual-seletivo” de proteção pública, conferindo-lhe função compensatória e marginal, revertendo a tendência a institucionalização de um modelo universalista e redistributivo, previsto na Constituição de 1988, que marcou, na década anterior, o processo de ampliação da cobertura estatal na seguridade social²⁰.

O que se pode observar é que a contra-reforma do Estado brasileiro torna mais débil suas funções econômicas e sociais em favor dos trabalhadores, exatamente num momento histórico onde há um crescimento generalizado da pobreza e aumento da demanda por serviços sociais públicos, promovendo a necessidade de novos mecanismos de combate à “exclusão” e a desigualdade social tornando necessária a ampliação e ênfase nos programas assistenciais, busca-se um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital.

20 A este respeito ver Vianna (2001)

2. RECUPERANDO UMA HISTÓRIA: ATUAIS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 O Lugar da assistência social na seguridade social

Os anos 80 foram marcados como o final do regime militar no Brasil. Os sinais de esgotamento já se faziam visíveis ao término da década de 70. O bloco dominante começou a apresentar rachaduras e as camadas populares pressionaram e exigiram a redemocratização do país. Continuando o período de distensão iniciado no final da década anterior, foram promovidos, além de uma “anistia ampla, geral e irrestrita”, também o restabelecimento dos direitos políticos e a abertura democrática.

Apesar dos avanços na área política, no campo econômico a situação era bem mais complicada. A política econômica imposta pelos governos militares havia multiplicado a dívida externa e o arrocho salarial, aumentando assim a dependência econômica em relação ao capital internacional. A grave crise caracterizada pelos altos índices de inflação, dívida externa crescente, altas taxas de juros nacionais e internacionais, desequilíbrio financeiro do setor público e índices elevados de desemprego, fez aumentar o descontentamento contra o regime. Com mais liberdade de expressão mobilizou-se a sociedade civil e ressurgiram diversos movimentos sociais entre estudantes, professores, mulheres, operários e trabalhadores em geral. Multiplicaram-se as greves, ampliaram-se as contestações, aumentando-se as manifestações de rua nos grandes centros e culminando na campanha das “Diretas Já”. Esta última congregou setores de luta como a CUT²¹, CONCLAT²², ANDES²³, UNE²⁴, entidades liberais como a OAB²⁵, ABI²⁶ e partidos de oposição.

21 Acrônimo da central sindical Central Única dos Trabalhadores.

22 A primeira Confederação Nacional da Classe Trabalhadora foi realizada em agosto de 1981 em São Paulo.

23 Sigla da Associação Nacional dos Estudantes Secundaristas.

24 União Nacional dos Estudantes.

25 Sigla da Ordem dos Advogados do Brasil.

26 Acrônimo da Associação Brasileira de Imprensa.

O povo brasileiro saiu às ruas exigindo mudanças, concentrando suas esperanças na eleição de um presidente como única forma de mudar o país. As eleições diretas não aconteceram e em 1985, Tancredo Neves foi eleito pelo Colégio Eleitoral²⁷. No entanto, Tancredo morreu antes de sua posse frustrando as expectativas do povo. José Sarney, ao assumir o governo, comprometeu-se a colocar em prática as estratégias elaboradas por Tancredo a favor do país. Entretanto, as promessas não foram cumpridas e as decepções foram se acumulando com os sucessivos planos econômicos, com a não realização de reforma agrária justa, com o adiamento da lei de greve, com o insucesso no controle de preços, enquanto os recursos sociais não chegavam ao seu destino. O agravamento da crise econômica revelou-se por meio do elevado nível — tanto externo como interno — do déficit público e por uma inflação desenfreada. Essa crise aumentou ainda mais as carências da população e agravou as desigualdades sócio-econômicas existentes.

A Assembléia Nacional Constituinte, depois de uma longa luta, promulgou em 5 de outubro de 1988 a nova Constituição, que, apesar de fortes pressões conservadoras, alcançou importantes conquistas principalmente em termos sociais. Durante o período de transição para a democracia as forças progressistas ligadas a área de assistência social conseguiram os maiores ganhos registrados na história do país.

A conjuntura de transição democrática suscitou expectativas, propósitos e investimentos na área social, reforçando a intenção de conferir centralidade à política social, alterando sua posição subordinada à política econômica. O aumento da centralidade da “questão social” indica novas formas de conceber a política social, rompendo, pelo menos ao nível do discurso, com os padrões residuais, clientelistas e corporativistas, vigentes anteriormente.

27 O Colégio Eleitoral era constituído pelos membros dos partidos recém-formados da dissolução da Aliança Renovadora Nacional (ARENA, situacionista) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB, oposicionista). No entanto, esta eleição indireta se caracterizou pela formação de dois blocos tendo a chapa de Tancredo Neves apoiada pelos partidos progressistas (PMDB, PTB, PT, PDT) mais o PFL (dissidentes do PDS) e a outra da situação com Paulo Maluf (PDS), na qual a derrota do segundo foi estrondosa e deu início ao período histórico brasileiro conhecido como Nova República.

Os pressupostos presentes na Constituição de 1988, ampliam e institucionalizam os direitos sociais de cidadania, modificando-se toda uma concepção presente nas legislações anteriores, onde vigorava o caráter corporativo das políticas sociais e trabalhistas e o caráter marginal da assistência social.

As mudanças na de proteção social, incorporadas na Constituição de 1988 constituem-se em avanços consideráveis, passando a adotar o conceito de seguridade social, englobando as áreas de saúde, previdência e assistência social, além de estabelecer novas regras de financiamento (menos dependentes das fontes de contribuição salarial), mecanismos de participação da população no controle da coisa pública e universalização dos benefícios e serviços. Expande-se a cobertura estatal na regulação, produção e operação dos serviços sociais, projetando-se um aumento dos recursos de origem fiscal no financiamento do gasto público social e, recuperam-se e redefinem-se os patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais. Além disso, as políticas sociais passam a ter gestão descentralizada, com aumento da participação dos recursos locais (municipais e estaduais) no social. Torna-se visível a projeção de certo movimento de deslocamento que vai do modelo do sistema de proteção social meritocrático-particularista para um modelo institucional-redistributivo (social-democrático).

Esse momento histórico é marcado pelo grande embate dos dois principais projetos societários em disputa neste momento, quais sejam: projeto democrático-popular e projeto neoliberal. A Constituição de 1988 irá apresentar elementos contraditórios tendo em vista registrar os interesses de ambos os setores apontados, sendo expressão da correlação de forças daquele momento. Porém, indubitavelmente, os setores progressistas conseguiram deixar ganhos significativos para a história brasileira.

No entanto no plano político, todo movimento à favor das eleições diretas acabou resultando em uma disputa entre os candidatos Collor e Lula, na qual o primeiro foi vencedor. Mais uma vez, os interesses populares que tinham como seu representante Lula, foram derrotados pela proposta liberal reformista, que marcou as eleições presidenciais de 1989.

Nos anos 90, no Brasil, apesar dos avanços formalmente obtidos em relação aos direitos de cidadania social, legitimados na Constituição de 1988, torna-se mais expressivo também, contraditoriamente, o desmantelamento da incipiente seguridade social cujos determinantes têm suas raízes na crise econômica e na emergência de um novo modo de regulação social. Dessa forma, as iniciativas de retração das políticas sociais, somada à política econômica governamental de cortes orçamentários para área social atender as necessidades dos trabalhadores, constituem-se em grandes obstáculos para a implantação das conquistas mencionadas.

“Não há dúvida de que foi a presença ainda ativa de tais forças no cenário político que permitiu introduzir na Constituição de 1988, malgrado toda a pressão das forças conservadoras, importante direitos sociais, expressos sobretudo numa nova e avançada concepção de seguridade social; e, ao contrário, foi o seu relativo refluxo no anos mais recentes que possibilitou à ofensiva neoliberal empreendida pelo governo Cardoso um relativo êxito em sua tentativa contra-reformista de desconstruir tais direitos. De resto, cabe também recordar que – favorecido, entre outras coisas, pela profunda crise de legitimidade que envolveu o primeiro governo da transição “fraca”, o governo Sarney – o bloco de forças que defendia uma transição “forte” obteve, no segundo turno das eleições presidenciais de 1989, a expressiva cifra de 47% dos votos válidos. E, mesmo derrotado em tais eleições, tal bloco democrático foi ainda capaz de promover as amplas mobilizações populares que levaram ao impeachment de Collor em 1992, retardando assim por algum tempo a implementação da contra-reforma neoliberal.” (Coutinho, 2000, p. 95)

Apesar da falta de um consenso a respeito do desmonte da seguridade social, é notório que um conjunto de novos acontecimentos tem afetado a esfera da produção e da reprodução social, de forma dinâmica e arrebatadora. A maioria dos estudiosos sobre política social, ainda que através de diferentes interpretações, apontam para tal processo.

Em decorrência do desmonte do público e da vulnerabilização da seguridade social nos anos 90, evidencia-se a ameaça de seus princípios fundamentais, através de sua fragmentação: a previdência, a saúde, a assistência social foram regulamentadas por leis distintas e institucionalizadas por ministérios diferentes, bem como tiveram suas receitas estipuladas separadamente.

A articulação entre as três políticas que integram o tripé da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) tornou-se débil e, em função disso, a assistência social nem chegou a se concretizar realmente como direito de cidadania, vinculada à seguridade social, de acordo com a concepção implícita na Constituição de 1988, que poderia mudar o rumo de sua condição histórica – sempre ocupando lugar marginal no âmbito das políticas sociais.

A não integração real destas três políticas de Seguridade Social torna a assistência social mais permeável a experiências calcadas na concepção de solidariedade e ajuda uma vez que fragiliza sua vinculação com o conceito de direito de cidadania social.

A assistência social dentro da contra-reforma neoliberal retroage cada vez mais à condição assistencialista, passando a ser veiculada pela noção de caridade pública e privada, desta forma, distanciada dos princípios da LOAS (1993), que reforça a idéia da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, sendo concebida como política de seguridade social, não contributiva, universal que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Como afirma Vianna:

“(...) Movimentando recursos escassos, ausente de pautas reivindicatórias e abandonada pela coalizão mudancista que durante os anos 80 logrou colocar seguridade na berlinda, a assistência social, a despeito de contar com uma elite profissional aguerrida, foi banida do debate sobre a seguridade” (Vianna, 2001).

Assim mantém-se na prática a conotação anterior da assistência social

prevista na legislação vigente, sendo considerada como ações que provêm os mínimos de subsistência àqueles que têm violadas suas condições de reprodução, motivada pela caridade, por recursos parcos, pela lógica emergencial, vista como reparadora da miséria e compensadora das desigualdades produzidas pelas políticas econômicas.

A despeito de ter recebido formalmente a designação de política pública, tendo por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos em lei, dando ênfase à provisão estatal de benefícios e serviços, tem se distanciado da lógica do direito para se aproximar cada vez mais da benemerência, com ênfase da responsabilização da sociedade pela provisão de serviços e ajudas sociais.

Cabe ressaltar que o processo de descentralização (e conseqüente responsabilização dos municípios pela implementação de políticas sociais) tem sido um dos principais elementos facilitadores das novas interações entre o setor público e o “terceiro setor” na execução de programas sociais e para o estímulo à “participação de todos” no atendimento aos subalternos. Isto ocorre porque a desconcentração acompanhada da desresponsabilização do governo central aumenta a autonomia do poder local para a gestão e execução das políticas sociais. A estratégia da desconcentração tem sido acompanhada do desmonte das políticas sociais, na medida em que são delegadas competências ao espaço local sem que os recursos correspondentes necessários sejam repassados.

Ao analisar o tema da descentralização / desconcentração, devemos levar em conta algumas considerações preliminares: a complexidade do tema, o problema do poder, o caráter instrumental da descentralização, a complicação teórica que envolve os processos de centralização / descentralização e descentralização / desconcentração.

Dependendo dos objetivos de quem a utilize a estratégia de desconcentração pode ser vista como progressista ou conservadora, sendo analisada sempre em um determinado contexto. O problema descentralização é um tema complexo, encontrando-se ligado à questão do poder na sociedade, e sendo assim, é de

natureza instrumental. Ao transferir competências (utilização de recurso, normatização, controle da política, etc) é preciso pensar que é necessário reacomodar situações tanto do ponto de vista de quem recebe a competência como do ponto de vista daquele que se desliga delas.

A descentralização pode ser enfocada a partir de distintos e variados pontos de vista, tais como: o enfoque técnico; o enfoque financeiro, se a descentralização atrai mais ou menos recursos; o enfoque da eficiência; a perspectiva da qualidade; enfoque político e outras facetas e matrizes.

Os processos de descentralização e centralização são processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento administrativo e do poder na sociedade, nos quais há acréscimo de poder para uns e diminuição para outros; incluem-se e reconhecem-se novos atores, enquanto outros saem, ou, então, são definidas novas formas e áreas de poder na sociedade.

Entender a descentralização como tema do poder e como processo de distribuição desse poder na sociedade é importante porque a forma pela qual a descentralização se realiza é reflexo do tipo de diálogo social que prevaleça. Num contexto de democracia é importante reconhecer essa dimensão do poder, pois assim se entende que a forma específica pela qual se define e se executa a descentralização envolve um debate tenso. As decisões no âmbito da descentralização são, em primeiro lugar, de caráter político, no entanto as decisões de caráter técnico, são um meio para apoiar, justificar e realizar estas. No caso da política de assistência social, a Constituição de 1988 prevê a descentralização político-administrativa com a participação da população na formulação e no controle das ações em todos os níveis. A Carta Magna encontra-se articulada (específica, na área social) a um modelo de democracia participativa que tem a participação social como fator condicionante. Ressaltamos que as políticas sociais são racionalizadas por programas/projetos governamentais que irão encontrar realidades muito distintas no grande universo de municípios que compõe o país, estes são caracterizados por ampla heterogeneidade entre si e no próprio interior dos mesmos.

No contexto de implementação do projeto neoliberal é que são instaurados os Conselhos de Políticas e Direitos, tendo sido idealizados no auge dos movimentos sociais e lutas sociais em geral. Esta implementação aconteceu numa perspectiva muito mais de cumprir exigências legais do que efetivar o princípio constitucional de participação da população no controle das ações em todos os níveis de governo.

As lacunas deixadas nos programas assistenciais em função da precariedade dos recursos oferecidos nas diferentes localidades e a lógica que orienta o atendimento das manifestações da questão social tornam a assistência social um campo fértil para a expansão de iniciativas da sociedade civil baseadas no trabalho voluntário, e solidário, que se valem justamente do argumento da incapacidade do setor público de prover sozinho tais serviços. A provisão de benefícios e serviços pela sociedade civil, além de descaracterizar a idéia do direito, impede que a assistência social cumpra como política pública um papel redistributivo, que está no cerne da política de financiamento da assistência social e dos gastos públicos para área.

É importante destacar o papel da política assistência social na distribuição de renda, uma vez que integra um veio da seguridade social desvinculado da dimensão contributiva. A esperada distribuição também tem sido dificultada pelo fato de que tem pautado-se na provisão de mínimos sociais, sendo tão exíguos os recursos a ela destinados que não se encontra resultados em termos de distribuição. Na realidade, identifica-se um deslocamento da formulação de políticas de assistência social com tendências mais redistributivas para políticas que seguem centradas na questão da pobreza extrema.

A focalização da assistência social, o critério baseado nos mínimos de sobrevivência e o seu progressivo deslocamento da provisão estatal para a sociedade civil, por meio do trabalho voluntário, das parcerias e da solidariedade reforçam o estigma do público atendido, impondo constrangimentos mediante os testes da menor elegibilidade.

Paulatinamente, vai tornando-se hegemônica uma cultura que introduz a

lógica privada nos serviços públicos, com privilégio da racionalidade da eficiência restrita ao custo / benefício das ações; que desqualifica o conceito de direitos sociais mediado pelo Estado e que acredita ser possível desenvolver uma cidadania estabelecida pelos próprios grupos sociais, desvinculada da noção de direitos e veiculada pelo ideal da solidariedade. Sendo assim, alguns conceitos, nem sempre novos, são revestidos de modernidade e ganham legitimidade, tais como “participação comunitária”, “auto-gestão”, “solidariedade”, “autonomia”.

Neste contexto o “terceiro setor” ganha visibilidade e faz expandir diversas experiências de produção e / ou distribuição de bens e serviços públicos pelo setor não-lucrativo constituído por associações de filantropia, organizações comunitárias, organizações não-governamentais (ONG), também integram o “terceiro setor” os programas sociais empresariais, que são programas ou projetos desenvolvidos pelas fundações, geralmente criadas pela empresas capitalistas, voltadas para a realização de serviços sociais ou para o financiamento de outras atividades de interesse público (Kameyama, 2001). Também abre-se espaço para a entrada da organizações sociais, que passam a estabelecer contratos de gestão com o Estado para implementar programas sociais com recursos públicos.

O ativismo social das empresas deve ser compreendido no contexto de redução das políticas públicas voltadas para a promoção das garantias dos direitos sociais e, por outro lado, da abertura do espaço às ações sociais individuais e privadas contra a ineficiência burocrática do Estado e a politização dos conflitos sociais (Paoli, 2002).

A filantropia empresarial tem função econômica importante porque faz parte do marketing social das empresas, atraindo o mercado e garantindo vantagens competitivas. Consiste num novo tipo de ação social por parte das denominadas “empresas cidadãs” ou “empresas solidárias”, que fazem investimento social em projetos comunitários considerados de “interesse público”. O objetivo é a busca de uma melhor imagem social, de ampliar vendas e conquistar mercado e do usufruto do incentivo fiscal de 2% sobre o lucro operacional (Iamamoto, 1998).

A relação dos programas assistenciais desenvolvidos por empresas mostra que a racionalidade econômica comanda mais este tipo de atuação que o compromisso ético com a sociedade. Esta orientação dos programas sociais pela lógica da rentabilidade econômica se opõe a LOAS, que defende uma política desmercadorizada, com caráter de pública.

A participação da sociedade civil no desenvolvimento social promove o voluntariado e os atores envolvidos carregam um discurso despolitizado, que ganha legitimidade / legalidade, pautado nos princípios da responsabilidade social e da parceria. Neste sentido, surgem novos conceitos de cidadania e de direito, originário de iniciativas particularistas, que rompem com os pressupostos da participação popular e da distribuição. Presencia-se a retirada da arena política e pública dos conflitos distributivos e da demanda coletiva por cidadania e igualdade.

Como refere Paoli (2002), o conjunto destas distinções e conceitos, no atual contexto econômico e político do país, tem permitido conectar, concretamente, as políticas de desregulamentação ao empobrecimento do campo político anteriormente prometido pela ampliação da participação popular, bem como ao aprofundamento das desigualdades sociais, correlacionadas à negligência e subalternidade a que foram relegadas as políticas sociais.

Todo este direcionamento que tem sido dado à política social traz implicações importantes para o Serviço Social, uma vez que altera o mercado de trabalho profissional, bem como as atribuições. No âmbito da produção, o assistente social é requisitado para implementar, gerir e coordenar a política de recursos humanos, através de ações sociais internas, que objetivam motivar os empregados para otimizar o seu desempenho.

No âmbito da reprodução social, com a expansão do ativismo social do empresariado brasileiro, também novos requisitos são impostos para o Serviço Social, que extrapolam o campo empresarial, pois envolvem capacitação para planejamento, coordenação, articulação, gestão e assessoria, inclusive, para atuar em equipes interdisciplinares. Contudo, ainda, a maioria destas empresas, busca a

colaboração de voluntários ou de seus próprios funcionários (Kameyama, 2001).

A utilização da mão-de-obra voluntária em boa parte dos programas sociais desenvolvidos pelo terceiro setor, principalmente por entidades filantrópicas²⁸ e por empresas que atuam em projetos sociais, desqualifica técnica e politicamente o trato da “questão social”, que passa a ser entregue a pessoas desprovidas de qualquer qualificação especializada para seu enfrentamento.

Além disso, reforça a segmentação dos programas sociais, destinando à população pobre, que não pode consumir serviços de qualidade no mercado, políticas compensatórias e localizadas da filantropia social organizada, afastadas do monitoramento público.

A responsabilização privada do social faz parte da estratégia despolitizadora da “questão social”, pois parte da desqualificação do poder público e ignora os conflitos sociais no campo das políticas públicas e transforma os cidadãos em receptores de favores e generosidades (ao invés de sujeito de direitos). Desvinculada da noção de direitos, estas práticas geram nos cidadãos um comportamento submisso e dependente da caridade de terceiros para a possibilidade de inclusão social à ordem vigente que o exclui.

Sendo assim, este tipo de ação mantém o cunho conservador e acaba por perpetuar as desigualdades na medida em que se distancia da cidadania e estabelece uma atuação focalizada, preocupando-se muito mais com a diminuição do risco provocado pela presença aumentada dos excluídos sociais.

Cabe-nos analisar as possibilidades e limites de se contemplar, pela via da sociedade civil, um espaço público real, construído universalmente, portanto aquele no qual a crítica e o dissenso organizado dos excluídos pode se instalar na demanda

28 A filantropia é evocada na Constituição como instrumento para conceder vantagens a essas associações privadas e não para garantir direitos. O estatuto de filantropia dá a estas entidades direito a imunidade, isenções, doações e subvenções que devem fazer parte do fundo de assistência social e, por isso, é necessário que haja um controle dos resultados dos programas realizados por essas entidades, que devem constituir-se em programas efetivamente públicos. Na realidade, os programas produzidos pelas entidades filantrópicas produzem um apartheid institucional para atenção aos mais pobres. A eles são consagrados serviços/ações especiais no âmbito da benemerência e não do direito, numa esfera paralela de atenção.

de direitos e avaliar o alcance destes objetivos no espaço do público-não estatal. Segundo Paoli:

“(...) Apenas pela participação no sentido e escopo dos direitos é que podem ser configuradas novas formas de resistência e de sociabilidade que, em si mesmas, são opostas às vazias idéias de futuro, sem críticas e sem projetos, das variantes mercantis do neoliberalismo.” (Paoli, 2002)

O processo de inversão dos discursos e práticas realizado pelo Estado, na condução das políticas sociais dos anos 90, originou a refilantropização do atendimento das manifestações da questão social, no sentido de uma “moderna” filantropia empresarial e no crescimento das ONGs. A refilantropização demonstra o movimento por meio do qual o Estado vai progressivamente assumindo o papel subsidiário e complementar no equacionamento das demandas sociais, transferindo às organizações sociais da sociedade civil as iniciativas deste campo.

O processo, em curso, de reconfiguração da assistência social, manifestada em propostas de assistencialização e minimização da concepção de seguridade social, esvaziando o seu significado, acarretam fortes implicações as práticas profissionais que coadunam com o projeto ético-político e com os avanços sociais conquistados nos anos 80.

2.2 Reflexões sobre a política de assistência social no Brasil hoje

O processo que marca a introdução de um sistema de proteção social no Brasil, apenas começa a se efetivar a partir dos anos 30, podendo ser considerado, segundo Draibe (1989), como um movimento de introdução de um modelo de “Estado de Bem-Estar” tendo como referência central a idéia de seguro do modelo bismarckiano. Também é importante mencionar Mota (1995), autora que entende que a proteção social brasileira, pelo menos até finais dos anos 80, distancia dos critérios universalistas e redistributivistas tidos como referencial central nas experiências e conceituações de *Welfare State*.

Mas não há como negar a emergência de um sistema de proteção social, mesmo que precário vinculado, por um lado, à conformação e organização do Estado e da burocracia estatal nesse início de século, e por outro, às necessidades de regulação e controle da força de trabalho. Trata-se de uma proteção social baseada nos critérios de seletividade na incorporação de categorias de usuários aos diferentes tipos de benefícios, e na idéia de exclusão daquelas populações sem vínculos formais de emprego, que ficaram por muito tempo a mercê das ações de filantropia e caridade. É no interior desse processo de consolidação de uma organização institucional estatal responsável pela produção de serviços sociais para os cidadãos-trabalhadores que o Serviço Social institucionaliza-se como profissão.

Nesse contexto a assistência social consistia em ações desenvolvidas à margem das políticas sociais e não sendo definida como uma responsabilidade direta do Estado. Essas ações caracterizaram-se historicamente por serem, em geral, focalizada na população mais pauperizada, excluída das condições básicas de reprodução, destinando-se a grupos específicos concebidos como fragilizados (menores, gestantes, deficientes em geral e pessoas que comprovassem conviver com altos níveis de pobreza). Além disso, esta área de atuação no social é também marcada por práticas clientelistas, representando-se para a sociedade como uma forma de benemerência prestada pelo Estado ou pelas entidades privadas, distanciando-se da noção de direito social²⁹.

Por sua vez, o sistema previdenciário nacional esteve historicamente vinculado à noção de seguro e ao princípio do mérito, ou seja, à posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, sendo escassos seus aspectos redistributivos e igualitários, presentes apenas ao nível da educação (obrigatória e gratuita) e da saúde (atendimento de urgência). Cabe lembrar ainda o predomínio, também nesta área de intervenção estatal, dos traços corporativistas e clientelistas.

29 Existe uma intensa polêmica, dentro e fora do Serviço Social, em torno da assistência social enquanto direito social e espaço de conquista da cidadania: cidadania produto de um determinado modelo de capitalismo, cidadania na perspectiva de luta de classes ou cidadania como fenômeno abstrato e indeterminado, como modelo a-histórico, adaptável a qualquer sociedade.

Para Mota (1995), os direitos sociais e, portanto, a ampliação da cidadania só pode ser considerada no quadro da produção e reprodução capitalista, ou seja, a partir da formação do trabalho assalariado no interior do capitalismo monopolista, reconhecendo papéis fundamentais da classe na constituição desse padrão de proteção e intervenção do Estado.

(Draibe,1989)

Esse padrão de proteção social brasileiro apenas começa a sofrer alterações a partir da década de 60, mais precisamente no período que abrange o governo ditatorial, quando amplia-se a participação do setor privado e alargam-se alguns benefícios sociais como forma de obter legitimação do regime.

O regime ditatorial implantado a partir de 1964 tinha o objetivo de vencer as barreiras sociais e políticas que obstaculizavam o pleno desenvolvimento de um projeto internacionalizador, em gestação desde meados da década de 50, no bojo do projeto do capital monopolista. Realizou este objetivo através da “expansão seletiva” (cujo critério é a vinculação com o mercado formal de trabalho) de alguns serviços sociais, devido a uma necessidade de legitimação política. Este mecanismo de legitimação do governo militar combinava-se com formas de repressão que inibiam os meios de representação política da sociedade como sindicatos, partidos, associações, meios de comunicação (Mota 1995).

Segundo a mesma autora, a ampliação da cobertura dos programas sociais estatais foi utilizada como estratégia para responder às exigências do processo de acumulação, contendo as formas de rebeldia política das classes subalternas, visando o estabelecimento de uma “ordem consentida”. Sendo assim, o Estado procurou refuncionalizar as demandas da população (num contexto de crescimento do processo de assalariamento urbano-industrial) de acordo com o seu projeto político, por meio da expansão dos serviços sociais, ainda que mantendo seu caráter seletivo.

Mas essa maior abrangência, na realidade, não alterou o padrão que sempre esteve presente nas políticas sociais brasileiras, determinado pela vinculação com a ocupação. Contudo, a política social consegue atingir avanços neste momento, ampliando sua cobertura em direção a tendências mais “universalistas”.

Apesar da ampliação que se registrou nesse momento, os programas sociais vigentes neste período caracterizavam-se também pela diferenciação dos serviços

em função da “clientela” atendida, pela privatização da assistência médico-social e a criação da previdência complementar privada e pela supressão e desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção social, reforçando os mecanismos de centralização e burocratização das decisões.

Contudo, contraditoriamente, a política social sofreu, neste período, um processo de sucateamento, não tendo eficácia quanto a diminuição das desigualdades e da miséria (ao longo do ciclo expansivo anterior à década de 70), em função da preconização do desenvolvimento econômico pelo regime autoritário.

Durante a década de 70, enquanto surgem nos países desenvolvidos as primeiras críticas ao *Welfare State*, assiste-se no Brasil a uma tentativa de ampliação das políticas públicas sociais, já há muito tempo consolidadas e amadurecidas em muitos dos países de capitalismo avançado

Quanto a assistência social, especificamente, e sua caracterização neste período, ela continua sendo marcada por sua natureza (historicamente constituída), assistencialista, esporádica, emergencial e focalista, embora alguns programas sejam de corte universalista (como é o caso do programa de distribuição de merenda escolar).

A reformulação do Estado, a partir de 1964, que se realizava em nome da modernização, implicou numa maior racionalização no gerenciamento do processo de desenvolvimento, em benefício dos monopólios, reorientando os princípios das políticas sociais, que passam a dar mais ênfase ainda ao favorecimento do processo de acumulação.

Ainda na segunda metade da década de 70, o regime ditatorial vai sofrendo, gradualmente, uma abertura. Mesmo com os canais de participação da sociedade civil (partidos, sindicatos, etc.) fechados, tivemos o desencadeamento de significativos movimentos sociais através de associações profissionais, estudantis, pastorais, etc., que começaram a questionar o sistema político-econômico adotado

por aquele governo e pressionar pela abertura do sistema. Além disso, os sindicatos ganham maior capacidade organizativa e combativa.

Presencia-se um aumento da pressão dos movimentos organizados obrigando o reconhecimento dos partidos organicamente vinculados aos trabalhadores dos sindicatos e dos movimentos sociais como interlocutores da cena política brasileira. Essa condição obrigou a burguesia ao atendimento de algumas reivindicações dos trabalhadores, em função da nova correlação de forças que se estabeleceu na sociedade. A reabertura política, que culmina na década de 80, quando há a retomada dos movimentos sociais e da atuação dos partidos políticos, em busca da ampliação dos direitos políticos e sociais, convive, contraditoriamente, com um período de crise, que tem suas raízes nas contradições que marcaram o padrão sócio-político vigente no período militar, bem como nos rebatimentos da estagnação econômica que atingia a economia mundial.

O desgaste do regime militar e a crise econômica instaurada fez emergir a necessidade de reformas, a fim de recuperar a legitimidade do Estado. Os dois vetores da reforma do Estado, nesta época, foram a desmontagem dos aparatos hipercentralizados construídos pelo autoritarismo e constituição de instrumentos inovadores de controle democrático e participativo (apoiados na idéia da gestão democrática, na descentralização, desburocratização e democratização dos processos decisórios).

A reestruturação do perfil de proteção social (que se intensifica em 1986) consistiu em parte integrante do núcleo das propostas de reorganização das formas de intervenção e regulações estatais do Estado brasileiro, buscando amadurecer em direção a uma tendência mais universalista de política social. Além disso, busca-se a retomada do crescimento sob a égide do Estado como condição do desenvolvimento social e do enfrentamento da pobreza, condição do avanço e consolidação da democracia. Foram, sobretudo, as condições e os rumos do processo de democratização que deram real conteúdo às alternativas e propostas que compuseram a agenda de reformas vigente nos anos 1980.

Alguns grupos de trabalhadores brasileiros conseguiram ampliar significativamente o campo de suas reivindicações por meio de contratos coletivos de trabalho, que passaram a incorporar novas exigências referentes às condições de trabalho, produtividade e benefícios sociais nas empresas, em geral por meio de propostas encaminhadas pelas centrais sindicais e pelos partidos políticos, de natureza mais universal, e que abriram espaço para a institucionalização de novos direitos políticos e sociais – autonomia sindical, direito de greve, universalização da saúde e previdência, mudanças na legislação trabalhista brasileira – posteriormente estabelecidos na Constituição de 1988. Registramos que a ampliação da proteção social no Brasil é marcada pelo diferente trato entre os dos trabalhadores urbanos, rurais e pelos diversos segmentos de categorias profissionais, pelo alcance dos serviços e benefícios, bem como no estabelecimento de critérios de acesso.

A conjuntura de transição democrática suscitou expectativas, propósitos e investimentos na área social, reforçando a intenção de conferir centralidade à política social, alterando sua posição subordinada anterior. O aumento da centralidade da “questão social” indica novas formas de conceber a política social, rompendo, pelo menos ao nível do discurso, com os padrões residuais, clientelistas e corporativistas, vigentes anteriormente.

A agenda de transformações estruturais contemplava mudanças institucionais visando a construção de uma sociedade democrática e a adoção de uma nova forma de desenvolvimento, passando a considerar a necessidade de se criar relações mais harmônicas entre as políticas econômicas e sociais (como nos modelos social-democráticos do capitalismo avançado), rejeitando o pressuposto vigente até então, de que o desenvolvimento social decorre do crescimento econômico.

O plano de intervenção do governo da Nova República se daria com vistas à obtenção de melhor distribuição de renda e riqueza, à recuperação dos salários reais em todas as regiões do país e ao crescimento econômico sustentado; à reformulação do padrão de política social consolidado no pós-64; ao resgate de questões estruturais historicamente excluídas da agenda governamental, como a reforma agrária, a criação de mecanismos de proteção ao trabalhador nos períodos

de crise e a revisão da legislação trabalhista e sindical (Vianna, 1989).

Todo este movimento vai servir de base para os pressupostos presentes na Constituição de 1988, onde se ampliam e se institucionalizam os direitos sociais de cidadania, buscando modificações na concepção de proteção social presente nas legislações anteriores, baseada no caráter corporativo das políticas sociais e trabalhistas e o caráter marginal da assistência.

As ações assistenciais, foram marcadas historicamente pelo seu perfil desarticulado, focalista, residual e paralelismo. Compreendendo uma matriz conservadora que perpassou a história deste país. Neste sentido, a relação estabelecida com os diversos segmentos ligados a implementação destas políticas sempre esteve vinculado à lógica do favor, da benemerência, pelo compadrio, pelo fisiologismo e clientelismo. Nunca foram estabelecidas regras estáveis o que não permitia o seu reconhecimento como direito e favorecia o seu uso de forma casuística. Sendo operacionalizada a fim de atender interesses diversos e muitas vezes contraditórios. Esta visão, construiu uma imagem romântica da pobreza, onde a miséria necessariamente produz relações de solidariedade.

Somente com a aprovação da Constituição Federal de 1988 a assistência social será reconhecida no campo das políticas públicas formalmente, sendo compreendida pelo Estado como seu dever e direito do cidadão. A partir desta garantia legal estabelecida no texto constitucional foi aberta a possibilidade de se elaborar a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8742) que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 e reconhece a assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, além de garantir a universalização dos direitos sociais.

Esta legislação estabelece dentre as suas diretrizes, que as ações de assistência social passam a ser organizadas em sistemas descentralizados e participativo buscando oportunizar a efetiva partilha de poder entre Estado e a sociedade civil, a definição de competências das três esferas de governo e a prática da cidadania participativa por meio dos conselhos e conferências de assistência

social.

Destacamos que os avanços obtidos na Constituição Federal vigente e com a aprovação da LOAS são frutos da mobilização de amplos setores ligados à área de Assistência social, onde podemos registrar o decisivo papel da categoria dos assistentes sociais para concretude destas propostas, objetivando a superação de concepções inespecíficas da assistência social. A Carta Magna não reconhece apenas direitos civis e políticos, mas também os direitos sociais. A crescente institucionalização de direitos sociais sem o respectivo crescimento de mecanismos/instrumentos para efetivá-los são um marco recente de nossa realidade, sobretudo no que diz respeito ao fazer profissional do assistente social. Os direitos consagrados em legislação, muitas vezes, são direitos em afirmação necessitando de capacidade de resposta da sociedade para transformá-lo em realidade.

Conforme Boschetti:

“O reconhecimento legal de um direito não é suficiente para torná-lo um direito legítimo. Para que isto aconteça, é imprescindível implementá-lo de acordo com a lei. É necessário atribuir caráter de direito às ações que o concretizam. É fundamental reorganizar e reordenar as instituições que o efetivam. É preciso reconstruir as relações sociais que o formulam, que o reivindicam, que o fiscalizam, que o executam. É essencial conhecer o direito e ter vontade política para construir as condições materiais necessárias para converter um direito legal em um direito legítimo. É necessário, enfim, conceber a política social responsável pela concretização dos direitos correspondentes, de modo a operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos legalmente”. (2003, p.33)

Segundo a mesma autora, é possível afirmar que:

“realizar o direito à assistência social pressupõe conceber a política social que o implementa, em suas diferentes dimensões: quais são seus objetivos, quais são e como devem se estruturar os benefícios,

serviços, programas e projetos previstos na lei, quem são os usuários a quem se destinar, quais são os requisitos fundamentais para estabelecer a relação direitos / deveres e superar o tradicional caráter filantrópico atribuído à assistência social”. (idem, p.33)

Especificamente o tratamento dado à assistência social caracteriza-se como uma norma de ocasião, sendo utilizada conforme a prioridade de cada governo garantindo os arranjos políticos conjunturais. Dessa forma a concretização de seus pressupostos dependerá da capacidade de resposta dos sujeitos envolvidos.

No entanto, o que podemos perceber na atualidade na área de assistência social no Brasil é avanço do conservadorismo em seus múltiplos aspectos, salientamos dentre eles a busca pela refilantropização da assistência social, sua privatização e retração são cada vez mais marcantes, bem como, o seu avanço no interior do Serviço Social que tem fortes raízes na origem e consolidação da profissão.

“Talvez seja preciso recordar que a gênese e o desenvolvimento do Serviço Social de origem católica (que, afinal, parametrizou longamente o nosso Serviço Social) foram decididamente antimodernos: a profissão nasceu e se desenvolveu como parte do programa da antimodernidade, reagindo 'a secularização, à laicização, à liberdade de pensamento, à autonomia individual etc.; não por acaso, a direção social estratégica dominante no seu interior vinculava-se a um projeto social e político que recusava o liberalismo e o socialismo (projeto claramente modernos); vinculava-se a um conservadorismo que, na perspectiva do anticapitalismo romântico, jamais colidiu com engenharias sociais 'orgânicas', de caráter corporativo. Essas profundas raízes antimodernas do seu conservadorismo do Serviço Social tornam-no habilitado a capitalizar e a integrar, na sua luta contra os avanços profissionais, muito das concepções e proposições pós-modernas. Assim, mesmo que os defensores da pós-modernidade no Serviço Social se disponham a demarcar-se nitidamente da política dos segmentos conservadores (e há, de fato, no plano ideo-político e cultural, muitas diferenças

entre eles), é fortíssima a probabilidade da sua aliança com tais segmentos” (Netto, 1996, p. 118).

De acordo com Guerra (2006), há uma tradição reformista conservadora e integradora no país, que se expressa em momentos distintos na história da sociedade brasileira. A autora nos alerta que falar sobre o avanço do conservadorismo no Serviço Social é primeiro examinar a profissão no contexto mais amplo e identificar o aumento do conservadorismo, típico da sociedade burguesa, que “vem batendo de frente” com o projeto da modernidade. Não é “à toa” que nas últimas três décadas há um discurso sobre a mudança de paradigmas nas ciências sociais, sobre a vigência de uma suposta pós-modernidade. Dessa forma é possível afirmar que a profissão vem vivendo um processo de avanços e recuos frente ao pensamento conservador, garante Guerra (2006).

A filantropia institucional, empresarial, ou aquela menos organizada, mais informal, individual, mediada pelo ideal do voluntarismo e da doação, tem merecido maior atenção daquela atribuída até hoje na bibliografia especializada, em função do formato que tem imprimido à política social, bem como pelo fato de que estas práticas lhe têm conduzido a novos rumos, levando a um deslocamento da luta política pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social.

Sendo assim, a análise da dimensão destes processos e do seu potencial político e ideológico, faz-se fundamental para aqueles segmentos que se preocupam com seus desdobramentos e seus impactos para o futuro das políticas sociais no contexto marcado pela contra-reforma do Estado no Brasil.

Neste cenário, a assistência social tem sido caracterizada por um tratamento despolitizado e destecnificado³⁰ do atendimento das manifestações “questão social.” A despolitização a que nos referimos toma por base a negligência das fontes de produção da miséria e das desigualdades sociais, evitando, assim, questionamentos sobre a atual política econômica.

30 Os conceitos de despolitização e destecnificação da política social são trabalhados por Vianna (1999) e por Yamamoto (2001).

Nossa atenção volta-se para a assistência social em função de continuar sendo uma política colocada como marginal, recebendo tratamento menos qualificado e sendo entendida como destinada a um público-alvo estigmatizado pela miséria, mesmo que formalmente tenha adquirido, desde Constituição de 1988, o *status* de direito de cidadania, passando a integrar-se a seguridade social, ao lado da política de saúde e da previdência social.

“Já o caso da assistência é diferente; historicamente foi vista como ajuda pública e/ou privada para os setores mais pauperizados, com vínculos formais ou informais de trabalho. Existia um abrangente mosaico de instituições e entidades que viabilizavam os desconexos programas e ações de assistência, destacando-se: salário-família, assistência médica, compra de medicamentos, ajudas monetárias, entre outros” (Pastorini & Galizia, 2006, p. 80).

O que verificamos na realidade, como ressalta Vianna (2001), é a inexistência na prática de qualquer elo da assistência social com a seguridade social, sendo a assistência social diluída em variadas instâncias governamentais e sujeita, na administração federal, a forte instabilidade institucional, retroagindo ao assistencialismo, aproximando-se da caridade pública e / ou privada.

Sabemos que parte significativa destas entidades e organizações que historicamente executam os serviços de assistência social, através de convênios com órgãos governamentais, é marcada por características que dificultam a implementação destas ações em uma perspectiva de política pública, tais como: perfil filantrópico, objetivos religiosos, interesses corporativos, falta de conhecimento da legislação referente à política de assistência social, falta de interesse que esta política seja executada como pública, entre outros. Isso é uma consequência da lógica dos critérios utilizados para obtenção de registro das entidades e para celebração de convênios destas com o Estado, bem como pela clara opção de não execução da assistência social por aparelhos estatais, ou seja, não houve nem há uma opção pela estatização desta política dificultando a visualização dos usuários da responsabilidade governamental.

Também é importante sinalizar que existe uma imprecisão / indefinição conceitual com respeito às entidades e organizações de assistência social previstas no artigo 3º da LOAS posto que na Constituição Federal de 1988 fala de: entidades beneficentes de assistência social (artigo 195), entidades beneficentes e de assistência social (artigo 204), entidades sem fins lucrativos (artigo 150)³¹. No dizer de Behring,

“após os anos 1990, período de uma avassaladora contra-reforma do Estado no país, a qual engendra uma visibilidade nova para universo da filantropia e congêneres, apesar de sua presença forte e histórica na proteção social brasileira desde seus primórdios. O fato é que essa espécie de nova visibilidade advém da implementação, sobretudo, na última década, de um novo projeto de intervenção sobre as múltiplas expressões da questão social, no qual este setor é chamado de terceiro setor ou de sociedade civil, dentre outras caracterizações num mar de imprecisão conceitual (Montaño, 2002) - assume maiores responsabilidades, no mesmo passo em que o Estado repassa os seus deveres, sob a pressão do ajuste fiscal”. (2001, p. 23)

A filantropia é evocada na Constituição Federal de 1988 (Título VI, Cap. I, Seção II, art. 150 inc. VI letra C e Título VIII, Cap. II, art. 195 & 7) e posteriormente reforçada com a Lei nº 9732 de 11/12/1998 que dispõe sobre a isenção da contribuição à Seguridade Social das entidades filantrópicas, prevendo assim um instrumento para conceder vantagens a essas associações privadas e não um caminho para garantir direitos.

O estatuto de filantropia dá a estas entidades direito a imunidade, isenções, doações e subvenções eximindo-as de repassar recursos ao Estado que deveriam fazer parte de muitos casos do fundo destinado à Seguridade Social, e portanto também à assistência social. Com a aprovação da Lei nº 9970, de 23/03/99, que regula as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), instituiu-se a

31 Foi criado um Grupo de Trabalho a fim de regulamentar esse artigo e resolução nº 191 MDS/2006

figura da parceria entre as OSCIP³² e o Estado como instrumento central para implementar ações na área social.

“Neste contexto, a assistência social qualificada como política pública constitutiva da Seguridade, não obteve até hoje vontade política para sua efetivação. A LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8742 de 7-12-93) demorou cinco anos para ser sancionada e até hoje não foi definitivamente implementada na esfera federal que lhe é determinante. Os benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza não estão implementados. Ao contrário, medidas governamentais, ao invés de afirmar a necessária Política Nacional de Assistência Social, vem contribuindo para sua não constituição.” (Yazbek, 1995, p. 19)

Ainda segundo esta autora,

“na sociedade brasileira nos defrontamos com o crescimento da presença de organizações privadas na construção de uma esfera de interesse público, não-estatal. São as denominadas organizações sem fins lucrativos, não-governamentais que envolvem um conjunto extremamente diversificado: desde as tradicionais entidades filantrópicas, assistenciais (religiosas ou laicas) até as modernas fundações empresariais que movimentam milhões de dólares anualmente.” (idem, p. 23)

Por isso, é necessário que haja um controle dos resultados dos programas realizados por essas entidades e organizações, que devem constituir-se em programas efetivamente públicos. A eles são consagrados serviços e ações especiais no âmbito da benemerência e não do direito, numa esfera paralela de atuação a da política pública, isso facilita o uso privado dos recursos públicos da Seguridade Social.

A IV Conferência de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, deliberou sobre a construção e implementação do Sistema Único de

32 Entidades que podem ser credenciadas no Ministério da Justiça e obter o certificado de entidade sem fins lucrativos

Assistência Social – SUAS. Com base nessa deliberação, o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome e o Conselho Nacional de Assistência Social elaboraram uma proposta para a Política Nacional de Assistência Social que foi discutida em território nacional (de forma descentralizada) e aprovada em 2004. A proteção social é concebida na Política Nacional de Assistência Social como um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios regulados e organizados pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social, para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida³³.

Não podemos deixar de sinalizar os avanços alcançados com a sistematização das normas que constitui o SUAS / NOB para a gestão e execução da assistência social no caminho de sua profissionalização enquanto política pública, no entanto, cabe ressaltar que o quadro político de sua implementação é bem diverso do período que marcou as conquistas sociais consagradas na Constituição Federal em vigor. Nesse sentido, registramos que importantes elementos conservadores perpassam a elaboração deste documento.

2.3. A política de assistência social no Rio de Janeiro

Em relação à política de assistência social no município do Rio de Janeiro percebemos uma tendência nítida de imposição de um processo de descentralização coerente com as diretrizes das novas formas de gestão, principalmente quando se observa a sustentação de um sistema de proteção social fundado numa associação entre governo local, entidades da sociedade civil, e comunidade local.

Para análise das novas características assumidas pela política de assistência social no município, tomaremos como marco o ano de 1993, ano em que se efetiva o processo de municipalização, momento a partir do qual emergem novos elementos e novas combinações que passam a compor a atual configuração da política de assistência social. Dentre eles tem destaque as novas articulações entre o público

³³ As proteções sociais serão classificadas pelo SUAS como proteção social básica e proteção especial que serão desenvolvidas respectivamente pelas CRAS / CREAS. Ver contribuição de (Sposati, 2004).

estatal e as denominadas ONGs, principalmente através de parcerias³⁴ múltiplas. Estas novas articulações é que têm sobressaído como questões inovadoras na reestruturação que atinge a assistência social nos anos 90, resgatando a lógica da solidariedade e do comunitarismo como mediadoras da assistência social. Estas parcerias são utilizadas inclusive para contratação de pessoal sem realização de concurso público, conforme estabelecido na Constituição Federal vigente, fragilizando a execução desta política pública³⁵. Foi esse o mecanismo utilizado por muitos anos para contratar os profissionais assistentes sociais no Município do Rio de Janeiro para atuarem na antiga SMDS, atual SMAS. Somente no ano de 2003 foram convocados profissionais para atuarem na política de assistência social, deste município, com a chamada de profissionais aprovados no concurso público realizado pela Secretária de Saúde (anteriormente havia número pouco significativo de servidores públicos cerca de aproximadamente 40 profissionais assistentes sociais em relação ao número de funcionários contratados, nesta secretaria).

As conseqüências trazidas pela nova articulação entre o Estado e a sociedade civil, incorpora no discurso político e técnico dominando pelo ideário neoliberal o chamado “terceiro setor” – entendido como universo de organizações privadas, de caráter associativo e voluntário, sem fins lucrativos, que no discurso pretendem atuar em benefício público, substituindo a ação estatal (Landim, 1994) - no município, têm significado uma ameaça às conquistas incorporadas na LOAS, a partir das quais a assistência social passou a configurar-se como política pública, direito de cidadania. Sendo assim, a LOAS será um contraponto constante, considerando que sua incorporação oficial na estrutura organizacional da então denominada SMDS/RJ se realiza a partir de 1994, sendo a municipalização sua principal referência.

Entendemos importante esclarecer que nos referimos ao processo de municipalização, e não apenas à desconcentração executiva e administrativa da estrutura interna da secretaria, porque antes de 1993, a assistência social já era

34 Ver a lei de parcerias e OSCIP. Lei nº9790/99.

35 Essa forma de contratação de profissionais e de serviços em geral e convênios com entidades cria descontinuidade dos programas, não permanência dos serviços etc.

organizada institucionalmente em Serviços Sociais regionais, embora ainda tivesse os técnicos vinculados ao nível central. Sendo assim, de alguma forma, a operacionalização da política de assistência social no município do Rio de Janeiro já era desconcentrada, embora houvesse menor autonomia das áreas regionais, devido a uma maior dependência do nível central.

O que muda fundamentalmente a partir de 1993, ao nível organizacional, é que a execução da política de assistência social passa a ser de responsabilidade do governo municipal e sua administração passa a ter uma estrutura mais organizada em nível regional, criando uma sistemática de atendimento mais autônoma com relação ao nível central e passando a ser dividida em áreas regionais administrativas com abrangência territorial definida, que são as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Social. Contudo, o que nos interessa de fato analisar, são as mudanças relacionadas com as novas formas de gestão que se explicitam na política de assistência social a partir da municipalização. A análise sobre as mudanças organizacionais são importantes apenas para nos situar no contexto em que se desdobram as novas particularidades que compõem a política.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), responsável pela maior parte dos programas de assistência social do município do Rio de Janeiro, foi criada em 1979, tendo como prioridade a atuação junto às favelas da cidade do Rio de Janeiro. O trabalho assistencial de maior visibilidade se dava, em grande parte, junto às Associações de Moradores, com as comunidades. A secretaria assumia a parte de urbanização das favelas, saneamento, assentamento, desapropriação, englobando programas de habitação e de melhoria de infra-estrutura urbana, que posteriormente ficam a cargo da SMH (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e de Habitação- criada em 1992), até então inexistente.

Uma questão fundamental que diz respeito ao processo de reordenação administrativa, é que ela conduziu ao desmembramento da SMDS em duas secretarias: a Secretaria Municipal de Habitação e a Secretaria de Desenvolvimento Social, responsável exclusivamente pela elaboração e execução de programas sociais.

Desde a sua criação, a SMDS enfatizou diferentes projetos. Além da questão da urbanização de favelas, a atenção junto à comunidade se realizou através de projetos que tinham como foco de atuação a questão do emprego, atendimento de crianças, a população de rua, o programa de creche. Contudo, sua atuação desenvolvia-se de forma emergencial, assistencialista, não se configurava como política pública. Contava em grande parte com os recursos da própria comunidade e com a participação de seus próprios membros, tendo como base o voluntariado e, também, intervinha através do chamado “Mutirão de Prestação de Serviço”³⁶.

Na década de 80, a gestão da secretaria vai progressivamente incorporando o discurso do restabelecimento da democracia e da recuperação dos direitos sociais, contudo os projetos continuavam condicionados pela pulverização de recursos e de pequenas obras de efeito político. Neste período a grande tônica do trabalho da secretaria continuou sendo a atuação junto às favelas, através do assessoramento às Associações de Moradores de Favelas e de Bairros. A ação da secretaria organizava-se através de vinte e quatro Serviços Sociais Regionais, que realizavam um trabalho com os grupos comunitários, implementado através do projeto Mutirão (Ver: Zucco, 1997).

Os Serviços Sociais Regionais tinham uma atuação desconcentrada territorialmente nas comunidades; no final da década de 80 (sob a gestão de uma frente progressista na esfera municipal), sua atuação amplia-se com os Programas Emergenciais de Reassentamento e de Urbanização.

Segundo Zucco (1997), havia, nesta época, uma estreita relação entre o Serviço Social e a política de assistência social municipal, tendo sido o único profissional que atuava de forma desconcentrada, enquanto os demais técnicos estavam lotados na sede. O trabalho assistencial desenvolvido na secretaria anteriormente à municipalização tinha como característica marcante um cunho do

36 Para a compreensão de como se desenvolvia a política de assistência da SMDS antes da organização institucional que passa a ter com a municipalização (ver Zucco, 1997). A autora traz um estudo de caso sobre a assistência social no município do Rio de Janeiro, tendo uma abordagem histórica sobre as sucessivas mudanças institucionais, abarcando toda a trajetória da assistência social no município, com ênfase na gestão do prefeito César Maia, de 1993 a 1996, que foi quem deu início ao processo de municipalização na cidade, a partir da ascensão da secretária Wanda Engel Aduan, à frente da SMDS.

Serviço Social, que foi, historicamente, o grande responsável pela implementação da assistência social no município.

A partir da municipalização ocorre um desmonte da estrutura organizada através dos Serviços Sociais Regionais e a criação de uma estrutura que tinha por objetivo possibilitar a ampliação do trabalho desenvolvido pela secretaria e a assunção, por parte do município, da responsabilidade pelas políticas sociais. Até o momento as ações voltadas para as políticas sociais eram provenientes, em grande parte, dos governos estadual e federal.

Com o desmantelamento da antiga estrutura, foram criadas dez coordenadorias regionais, que se localizavam no município do Rio de Janeiro, estendendo-se do Centro à Santa Cruz (ver anexos A e B). Constitui-se dessa forma num sistema integrado de atendimento social, com base local e ação descentralizada, visando, segundo o discurso oficial, “o reconhecimento do direito de todos ao acesso a serviços sociais básicos, que garantam um padrão mínimo de qualidade de vida”;

A partir da transferência da responsabilidade financeira e administrativa pela política de assistência social para o município, a SMDS passa a atuar junto à população do município do Rio de Janeiro através de um sistema de programas sociais formulados para intervir em diferentes situações de “exclusão”, planejados com base nas diferentes faixas etárias.

A Coordenadoria de Programas Sociais (CPS) passa a ser o órgão responsável pela concepção e planejamento destes programas sociais desenvolvidos na SMDS e pela supervisão e apoio técnico àqueles que o executam. Todas as decisões e providências ao nível operacional cabem às gerências das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Social. A meta inicial da reestruturação era de promover uma ação articulada tanto com relação ao envolvimento com outras secretarias, como no interior da própria SMDS, visando a integração e a organicidade entre os programas.

Com a municipalização e a montagem de todo o aparato de atendimento, com referência nas diferentes localidades, o trabalho junto às comunidades, que na década de 80 caminhava numa linha de assessoria às organizações sociais que emergiam nas favelas, é deixado de lado. O trabalho do Serviço Social passa a ser diluído junto às equipes técnicas multidisciplinares contratadas, que executam esses programas. Este aspecto pode ser destacado como um dos impactos da reestruturação para a prática do Assistente Social na secretaria, que deixa de ser o profissional prioritário, para ser um dos técnicos que compõe as equipes de trabalho.

A assistência social deixa de ser identificada como campo de atuação quase que exclusivo do Assistente Social, passando a estender seu atendimento à outras necessidades sociais que não dizem respeito somente a atuação do Serviço Social, como também de outros profissionais qualificados em outras áreas (nutricionistas, pedagogos, psicólogos, etc.), possibilitando a realização de um trabalho multidisciplinar.

O trabalho assistencial antes concentrava sua atuação junto às comunidades, tendo como principal articulador o Serviço Social. A partir de 1994, quando a SMDS passa a apresentar uma diretriz de trabalho e uma política social definida, ao menos no plano formal, tentando romper com a prática fragmentada da fase anterior, a partir da criação de um atendimento integrado, a atuação profissional retoma novamente a referência do espaço institucional, não mais priorizando uma atuação direta nas comunidades.

Havia anteriormente à municipalização uma política social visivelmente mais atrelada às questões partidárias, sem uma proposta de ação delimitada, operacionalizada através de intervenções isoladas e de uma abordagem mais individual, e não através de programas específicos.

O objetivo da política pública assistência no município do Rio de Janeiro, após 1994, segundo documento oficial da SMDS, é “contribuir para a reversão do processo de exclusão social, garantindo os mínimos sociais necessários à sobrevivência da população mais afetada, promovendo a inserção e / ou

manutenção da população sujeita a este processo nas políticas públicas sociais”. Segundo o mesmo documento deve-se focar os diferentes eixos de exclusão - econômico, educacional, étnico, de gênero, etário etc. – e priorizar os sujeitos que estejam no início de sua formação, ou seja, crianças e adolescentes.

A secretaria passa, então, a operar com um maior número de programas assistência social, cujo eixo é o atendimento integrado às famílias (envolvendo seus vários membros que necessitam de apoio), com ênfase no trabalho com a população infanto-juvenil (cuja prioridade é definida na LOAS), no sentido de prevenção da situação de rua e / ou da evasão escolar ou o desestímulo na escola. Alguns atuam numa perspectiva mais preventiva, como é o caso do “Oficina da Criança”, que visa prevenir a situação de rua, e outros funcionam numa linha mais corretiva, como é o caso do “Vem para Casa”, que atua numa proposta de reinserção familiar.

A gestão destes programas sociais, que passam a ser desenvolvidos pela secretaria, assume, novas características, nem sempre condizentes com os princípios universalistas e distributivos, desenhados a partir da Lei Orgânica da Assistência social. Interessa-nos, fundamentalmente, apontar a relação entre novos elementos e combinações que passam a compor a gestão destes programas e a tendência geral que orientava as novas formas de gestão da pobreza no Brasil.

Os programas desenvolvidos, durante este período, são: SOS Cidadania; Rio em Família; Rio Criança Maravilhosa; Programa para atendimentos a portadores de deficiência (desenvolvido através da FUNLAR - Fundação Lar Escola Francisco de Paula); Rio Jovem; Rio Experiente; Programa Apoio à Moradia; Programa Bolsa Educação (PBE), Oficina da Criança; Vem para Casa. Todos esses programas são marcados por ações segmentadas, desarticuladas, pontuais e muitas vezes estigmatizadoras das populações usuárias; elementos estes que fazem parte da lógica fragmentadora que orienta a intervenção no social desde inícios do século XX.

Também é interessante observar a presença de práticas que tradicionalmente compuseram o perfil da política de assistência social no Brasil, que ganham novos significados nos dias de hoje, passando a compor as novas formas de gestão da

pobreza. Isto significa que a municipalização não demarcou um simples processo de ruptura com o modelo de política adotado tradicionalmente, mas é marcada por um movimento dialético, de rupturas e continuidades históricas de determinados mecanismos de gestão e práticas sociais. Percebemos que algumas destas práticas tradicionais que se mantém, impõe limites aos escopos efetivamente democratizadores, que impulsionaram, desde a década de 80, as lutas sociais pelas mudanças políticas e institucionais no padrão das políticas sociais.

Estes aspectos tradicionais – identificados através da reprodução da concepção da ideologia do favor, da exclusão dos mecanismos públicos de participação da população, da vigência de particularismos e critérios seletivos de acesso aos serviços, da manutenção de uma política precária e marginal – são capturados pela lógica da nova forma de gestão, sendo justificados por um novo discurso, que passa a dar-lhes sentido na sociedade contemporânea. Este discurso baseia-se na legitimação de práticas fundadas nos ideais de auto-ajuda e solidariedade – dando ênfase a atuação do chamado “terceiro setor”, em parceria e, muitas vezes, substituindo a ação estatal pelas intervenções de forma individualizadas.

Nesta concepção a noção de direitos fica diluída na lógica da solidariedade, o que torna permissível a continuidade de mecanismos de seletividade, em detrimento da universalização do atendimento, o que, na realidade, significa a manutenção da exclusão da população da proteção social.

Em vários momentos nos remeteremos às contradições que perpassam o desenvolvimento do processo de descentralização, tendo em vista a presença de duas propostas que se confrontam e buscam (cada uma) se reafirmar no contexto atual, uma que está vinculada à socialização da política (Bava 1998) e outra acompanha a lógica da nova gestão.

Em Dezembro de 2001 de forma unilateral, por iniciativa da SMDS-RJ, é instituído o Sistema Municipal de Assistência Social (SIMAS), cuja estruturação implicaria em profundas interferências na atuação profissional e vida funcional dos

assistentes sociais servidores municipais das diversas secretarias desta prefeitura.

O SIMAS prevê a criação de um órgão matricial vinculado a então SMDS-RJ e atual SMAS-RJ, que exerceria diversas funções, inclusive de controlar tecnicamente todos os assistentes sociais da prefeitura independente da secretaria que estivessem lotados, bem como definir e decidir quanto a movimentação da lotação destes servidores a partir desta data.

Este sistema é instituído através da Lei nº 3343, de 28/12/2001, baseado na visão sistêmica de gestão em acordo com o programa de governo a época, e geraria uma intensa mobilização entre os assistentes sociais desta prefeitura e órgãos da categoria. Apesar dos vários debates, reuniões e articulações da categoria foi politicamente inviável o recuo desta medida. Nem mesmo na regulamentação desta lei através do decreto nº 21058 de 08/02/2002, a categoria conseguiu espaço para incluir mudanças ou sugestões, sendo todas as iniciativas feitas de maneira rápida e arbitrária impedindo a mobilização e o diálogo entre os assistentes sociais lotados nas diversas secretarias desta prefeitura e os órgãos representativos da categoria.

O SIMAS possui vários equívocos teóricos, tais como: confusão entre definições de assistência social e serviço social, proteção e promoção social, retrocesso no entendimento da atuação profissional. Estes foram sinalizados desde o momento da promulgação da lei tanto pelos assistentes sociais do quadro da prefeitura como por docentes membros do CRESS na época, movimento este registrado em documentos desta entidade.

Em outubro de 2003 através do Decreto "P" nº 2979 de 08/10/03, inicia-se uma nova gestão pública municipal, com a nomeação do atual secretário, que extingue a estrutura técnica anterior: a Coordenadoria de Programas Sociais (CPS) e cria uma nova estrutura, vigente até os dias de hoje, formatada da seguinte maneira: Subsecretaria de Proteção Básica; Subsecretaria de Proteção Especial; Subsecretaria de Gestão. Essas subsecretarias realizam um conjunto de iniciativas,

são elas: *Subsecretaria de Gestão, Subsecretaria de Proteção Básica*³⁷.e *Subsecretaria de Proteção Especial*.³⁸

Esta reestruturação traz em seu bojo novas propostas de gestão administrativa e técnica. Porém o perfil conservador que marca a política de governo em questão é preservado e acentuado. De início é apresentado que a Secretaria (SMAS) irá assumir uma posição mais independente e autônoma em relação aos interesses políticos-eleitorais por se tratar de um gestor que por formação é assistente social, no entanto, ao longo do tempo foi percebido que estes interesses continuam predominantes no entanto em outro patamar.

Em março de 2004, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social passa a ser denominada como Secretaria Municipal de Assistência Social, por iniciativa do secretário em exercício, com a promulgação da Lei nº1875/04.

É importante ressaltar que o processo de reestruturação percorrido pela política de assistência social do município, desde o início da municipalização até os dias de hoje, com todas as implicações para a atual configuração desta política, não está consolidado. Existe no seu interior uma disputa entre seus agentes por diferentes interesses, ainda não tendo ficado definida uma direção hegemônica. Por isso, é alvo de um movimento muito dinâmico de mudanças. Agora, somado a este processo, de forma orgânica, os demais assistentes sociais que atuam nas diversas políticas sociais municipais.

37 Responsável pelo: Núcleo de Proteção Básica (Agente Jovem; Centros da Juventude; Talentos da vez; Espaço do Artesão; Das Ruas as Empresas; Com licença eu vou à luta; Conversando é que Agente se Entende; Mulher Ação; Projovem), Núcleo de Inclusão Produtiva (Escola Carioca de Empreendedores Comunitários; OIE – Orientação para Integração Econômica – Fundo Carioca: Comitê do trabalho Solidário: Selo Empresa Solidária; Radio Escola) e Núcleo de Transferência de Renda (Banco Carioca de Bolsas de Estudo; Bolsa Família).

38 Responsável pelo: Núcleo de Direitos Humanos (Agente da Liberdade; Penas e Medidas Alternativas; Me Cansei de Lero Lero; Sentinela; Divulgação; Mérito Carioca de Direitos Humanos; Centro de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes Leila Diniz; Comissão Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes; Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI) e Núcleo Emergencial.

2.4. Inserção de assistentes sociais para atuação como técnico de referência junto ao CMAS-RJ

Neste contexto contraditório e de disputa entre projetos profissionais e concepções acerca do que seja assistência social, que acontece a nomeação dos assistentes sociais para atuar junto ao Conselho Municipal de Assistência Social, desde maio de 2003. É dentro desse processo contraditório que pensaremos a atuação profissional dos assistentes sociais no município do Rio de Janeiro. Nessa relação tensa entre os diferentes projetos profissionais e societários que buscamos pensar esta experiência de inserção dos assistentes sociais como técnicos de referência do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-RJ)³⁹.

Em maio de 2003, são lotadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social⁴⁰ da cidade do Rio de Janeiro (SMDS-RJ), vinte assistentes sociais como técnicos de referência para CMAS-RJ. Sendo esta uma nova forma de inserção profissional, em âmbito nacional⁴¹, as suas funções e atribuições ainda estão por serem definidas e construídas pela categoria, no entanto apontavam para a possibilidade de contribuição para o controle social da política de assistência social neste município, conforme previsto na legislação vigente e anseio dos militantes da área.

O grupo de assistentes sociais era caracterizado por sua heterogeneidade, tendo uma parcela maior de pessoas com experiência profissional em diversos campos de atuação e um grupo menor de assistentes sociais recém- formados, alguns destes com pouca experiência profissional e outras sem nenhuma experiência. A faixa etária também era bem diversificada tendo pessoas maduras e outras bem jovens e a maior parcela mediana. Todos foram graduados em universidades públicas, sendo que praticamente a metade também tinha cursos de especialização. Poucas tinham vinculação anterior com a SMAS-RJ, algumas tinham experiência com a política de assistência social em outros municípios ou outras

39 Instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente, com funções normativas e fiscalizadoras das ações e serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, como órgão colegiado máximo, de composição paritária entre Poder Público e a sociedade civil. Ver estrutura do CMAS-RJ no anexo C.

40 Atual Secretaria Municipal de Assistência Social.

41 Informação obtida no CRESS-7º Região.

esferas do governo.

Vale lembrar que foi no ano 1996 que é instituído o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) da cidade do Rio de Janeiro (Lei nº 2469/96) embasado pela Lei nº 8742. Este espaço público consiste em instância local de formulação de estratégias e de controle da política de assistência social. Também estavam presentes em menor quantidade, profissionais que já trabalhavam nesta secretaria na qualidade de terceirizadas.

Com dez anos de existência, o CMAS-RJ permanece com a tarefa de consolidar uma direção estratégica para assistência social, com o desafio de constituí-la como política e realizá-la como pública, superando as dimensões da filantropia e da benemerência, fortemente enraizada na cultura política brasileira e consolidando a assistência social como direito de cidadania.

Desde a nomeação dessa equipe profissional existiu por parte dos assistentes sociais que a integravam uma forte preocupação em pensar de forma conjunta as atribuições, competências e responsabilidades implicadas neste tipo de atividade profissional.

Em encontros e reuniões realizados pela da equipe de assistentes sociais com a Assessoria Técnica do Conselho Municipal de Assistência Social foram especificadas como atividades profissionais para este grupo de assistentes sociais alguns procedimentos (visita institucional, preenchimento de formulário próprio etc.) para registro / renovação / manutenção de inscrições de instituições privadas / filantrópicas (entidades beneficentes de assistência social) junto a este Conselho, bem como, avaliar e acompanhar processos administrativos de emendas constitucionais dirigidas às instituições da área de assistência social e elaborar relatórios e pareceres sociais para processos administrativos de Utilidade Pública Municipal, requeridos por diversas instituições junto à Câmara Municipal de Vereadores e dos processos de Subvenção Social (proposto pelo executivo e legislativo). Também estavam previstas como responsabilidades dos assistentes sociais a atividade de supervisionar as entidades e organizações que possuem

convênios com a conhecida rede histórica da assistência social (Rede SAC - Serviço de Ação Continuada) e colaborar na estruturação e realização das Conferências Municipais de Assistência Social assim como na organização das Pré-Conferências, dentre outras ações.

A maior demanda posta para o grupo, em volume de trabalho, consistia em realizar visitas às entidades (exceto algumas áreas geográficas) que almejavam inscrição e renovação junto ao CMAS em cumprimento a exigência legal (LOAS). Este registro além de ser uma obrigatoriedade para o seu funcionamento⁴² serve para as entidades receberem os recursos dos fundos nacional, estadual e municipal de assistência social; firmar convênios, acordos, ajustes, subvenções com o governo; ajudas e benefícios do poder público e às vezes, também, da iniciativa privada que estabelece como condição inscrição no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS⁴³ e/ou Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS⁴⁴ (para obtenção destes documentos é necessário previa inscrição no CMAS).

Para clarear o andamento desta atividade iremos demonstrar o fluxograma do processo para inscrição/renovação das entidades não governamentais e sem fins lucrativos (ver Quadro I)

Essas foram as principais demandas postas ao grupo mencionado como suas atividades profissionais pela Assessoria Técnica do Conselho (setor ao qual estes

42 Conforme estabelece o artigo 9º da LOAS.

43 O CNAS é o órgão superior de deliberação colegiada, deliberativo, permanente e de composição paritária (Sociedade Civil e Governo), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, instituído pela LOAS. Dentre suas atribuições legais, está a de conceder atestado de Registro e Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social na forma do regulamento fixado.

44 Documento de acreditação expedido pelo CNAS reconhecendo que a instituição sem fins lucrativos atua na área de assistência social. Possibilita comprovar a sua condição de filantrópica perante a sociedade e o governo. Certificado que habilita a entidade requerer perante o fisco competente o reconhecimento da imunidade ou a declaração de isenção de tributos. A instituição beneficiária irá utilizá-lo no reconhecimento da imunidade tributária prevista no art.150, inc. VI, letra c, da Constituição Federal, e ainda no requerimento de isenção de contribuições para a Seguridade Social, de que trata o art. 195, 7, Constituição Federal – estes dependem de lei específica.

Decreto nº 2536/98, dispõe sobre a concessão do certificado

Título de Utilidade Pública Federal (Lei nº 91, de 1935, Decreto nº 50.517, de 1961). É o reconhecimento da União de que a entidade presta relevantes serviços à comunidade. O título de utilidade pública federal é requisito indispensável à concessão/renovação do Certificado (sua exigência está prevista no art. 3º, inc. XI, do Decreto nº 2.536, de 1998). O título de utilidade pública deve ser requerido perante o Ministério da Justiça e é concedido por Decreto do Presidente da República.

Para requerer o CEAS é necessário acumular com Título de Utilidade Pública Estadual ou Municipal.

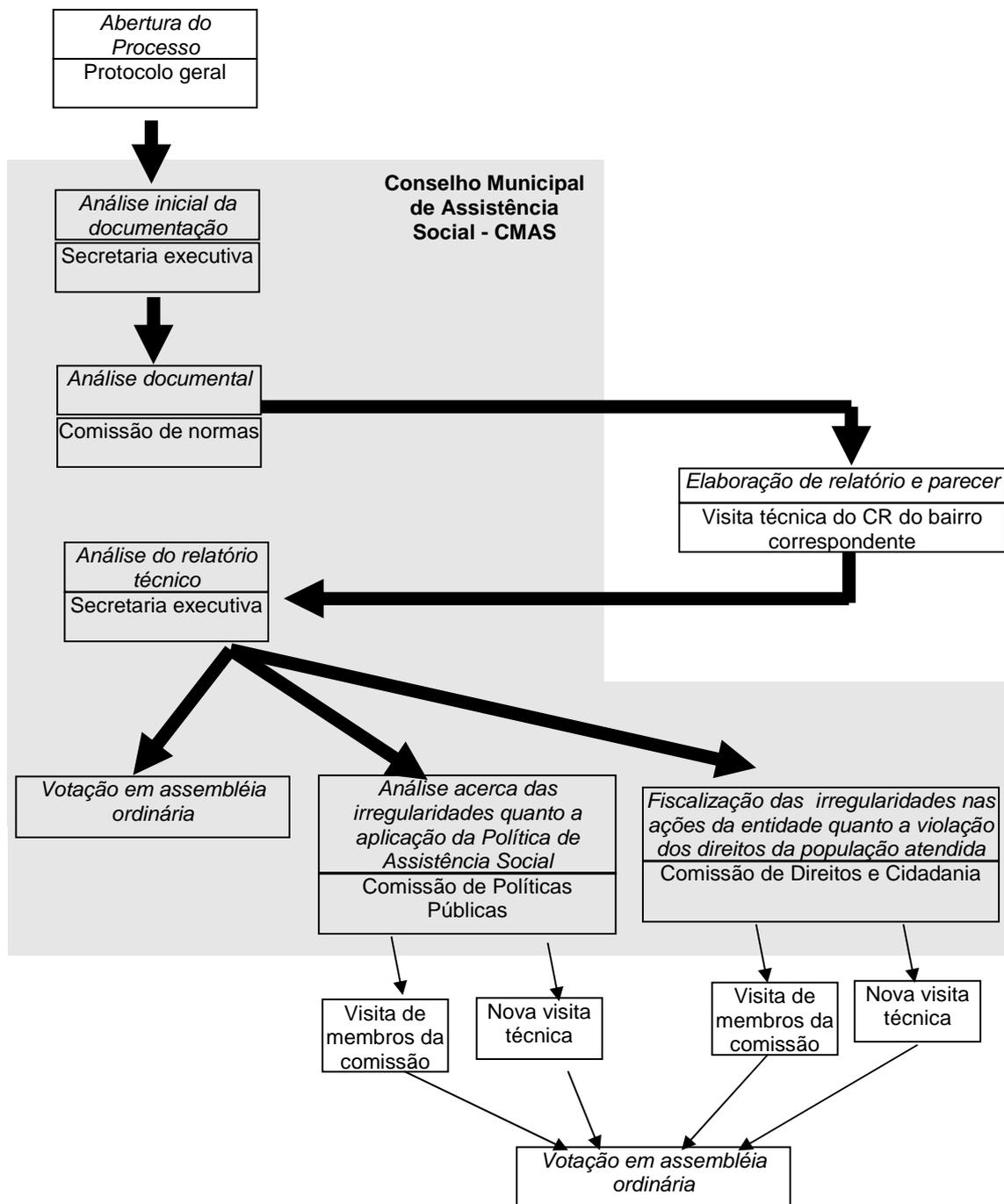
técnicos respondiam diretamente).

Alguns elementos possibilitam a emergência desta atividade profissional, sendo a necessidade de atestação mensal de efetiva prestação de serviços de instituições conveniadas à rede SAC, que recebiam um recurso específico do governo federal via fundo municipal de assistência social e a nova exigência de inscrição de instituições junto aos conselhos municipais. A especificidade da cidade do Rio de Janeiro em ser uma capital de grande porte e com significativo número de instituições atuando na área de assistência social, bem como ser contemplado por grande volume de convênios entre os setores públicos e privado contribuíam para o surgimento desta demanda profissional.

Com o início das atividades de visitas às instituições / entidades que pleiteavam algum tipo de “certificação” no CMAS-RJ que fomos percebendo a complexidade das relações ali em voga.

A intrínseca relação entre interesses institucionais, político-eleitoral, religiosos, corporativos, pessoais e o oferecimento de serviços no âmbito da assistência social são elementos norteadores dos pleitos institucionais. Com o passar do tempo foi se solidificando a necessidade de se preencher um espaço de interlocução entre o interesse particular e a consolidação de uma política pública.

QUADRO I



Os casos omissos serão resolvidos em reunião da mesa-diretora.

No caso de negação do pedido, a entidade terá 45 dias para solicitar o recurso. Havendo negação também no recurso, caberá a entidade a solicitação de parecer do Conselho Estadual de Assistência Social, instância que promoverá a avaliação da situação.

Fonte: Orientações básicas para a inscrição de instituições assistenciais – Setembro / 2002

Ao iniciarmos os trabalhos junto ao CMAS-RJ nos foi passado que deveríamos realizar uma visita à instituição que pleiteava a inscrição/renovação para verificar o seu pleno funcionamento. Logo fomos percebendo as implicações e desdobramentos decorrentes da concessão deste registro e a forma “amadora” que essa tarefa era executada. Isto ocasionou inúmeros conflitos com os membros do Conselho e da Secretaria ao qual estávamos vinculados, tendo em vista a determinação do Art. 9º, § 2º, da LOAS: “Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput, na forma prevista em lei ou regulamento” (Brasil, 1993).

Neste sentido, fica claro os desdobramentos que a emissão de um parecer favorável ou não poderá ocasionar na cadeia estabelecida pela LOAS com relação ao controle público e organização desta política (prévia inscrição e fiscalização). A complexificação deste campo de atuação é marcada pela interseção do Estado com o denominado “terceiro setor” que floresceu no ambiente de democratização vivido na história recente do país, onde uma gama infindável de serviços podem ser contratados sem licitação, justificado por “notório saber”, “parceria” e “convênio”, extrapolando o segmento de defesa de direitos e avançando na execução direto de serviços e contratação de mão de obra em substituição ao concurso público, assumindo funções típicas do Estado.

Acrescentamos, ainda, o conhecimento técnico do profissional a respeito da matéria e o compromisso com a política pública, com a profissão e os preceitos do Código de Ética para termos uma real dimensão das responsabilidades que envolvem o trabalho profissional nestes espaços contraditórios, de disputa e negociação. Sempre tomando o cuidado de compreender que a fiscalização é responsabilidade de todo o Conselho, porém a visita institucional e o parecer eram realizados pelos assistentes sociais. Dessa forma, é importante salientar a presença de diferentes propostas relativas as atribuições/ competências para a execução das ações.

Os relatórios das visitas e os pareceres muitas vezes foram utilizados de forma muito “oportunista” por alguns membros do Conselho, no entanto, não

podíamos nos furtar de nossas responsabilidades enquanto profissionais.

A tensão existente entre a equipe de assistentes sociais técnicos de referência e aqueles conselheiros que buscavam utilizar o conselho como um espaço para materializar interesses privados, foi uma questão presente de forma recorrente nos diferentes entrevistados. Identificamos essa questão nos seguintes trechos:

“O profissional não era encarado como sujeito desse processo, mas sim como coadjuvante, por isso seu papel era preterido em relação à função dos Conselheiros. Na realidade são atividades distintas, porém complementares” (entrevistado B).

“(...) alguns conselheiros não observam o técnico da área como agente importante do processo de assessoria junto às instituições e o próprio Conselho, acabam por questionar o processo de supervisão e o parecer do técnico, sem apontar critérios que justifiquem os seus questionamentos” (entrevistado A).

Construir estratégias para dar visibilidade, profissionalizar e ampliar o controle social eram preocupações do grupo a fim de estabelecer relações de impessoalidade. Com o avanço dos trabalhos, o grupo foi construindo formas de aperfeiçoar o trabalho, como por exemplo, pedir formalmente no processo representação a outros órgãos do governo a fim de garantir um controle público mais eficiente.

As palavras de Mestriner ajudam-nos na reflexão:

“O novo não exclui o velho. Assim, o convênio que vai se estabelecer como forma mais avançada de parceria, por intermédio de instrumento jurídico, que compromete ambas as partes conveniadas num projeto em cooperação, não extingue a subvenção, que se constitui num simples repasse de recursos de manutenção da instituição, sem nenhum controle, nem incorpora as imunidades e isenções que continuam paralelamente.

A grande maioria dos assentos ocupados no CMAS-RJ, a época, era de representantes de entidades que executavam serviços de assistência social, ou seja, tem interesses específicos bem claramente delineados. Já a parcela governamental em sua maioria era composta por representantes de cargo de confiança que também mantinham estreita relação com estas instituições/entidades no decorrer do cotidiano administrativo da SMAS>

Os modelos de regulação da filantropia se modificaram mais pelo grau com que a parcela de contribuição do Estado se estendeu ou não, ou seja, pelo volume de recurso orçamentário que destinou, bem como pelas alternativas de captação e repasse que propiciou ao setor privado, do que pela natureza da atenção prestada pelos serviços sociais aos beneficiados.” (2001, p.285)

A grande maioria dos assentos ocupados no CMAS-RJ à época, era de representantes de entidades que executavam serviços de assistência social, ou seja, têm seus interesses específicos claramente delineados. Já a parcela do governo, em sua maioria, era composta de representantes de cargos de confiança que também mantinham estreitas relações com estas instituições / entidades no decorrer do cotidiano administrativo da SMAS.

Foi percebido que o espaço de exercício profissional era depositário de muitos desafios e potencialidades na contribuição para consolidação de uma política pública de assistência social calcada nos direitos sociais dos cidadãos, tomando por base as diretrizes constitucionais da descentralização político-administrativas e da participação da população no controle da política.

Ao se falar de Conselhos de Políticas e de Direitos, relacionamos à ampliação da democracia e da participação da população, mas, esta relação só pode ser feita se contemplar a intermediação da participação popular e do controle social, que pressupõe a intermediação das divergências sociais como instrumento da lógica democrática. Trabalhar com esta amplitude de questões requer um envolvimento específico para estas ações, que vá para além das intencionalidades dos profissionais. Neste sentido, podemos perceber pelas falas dos profissionais que

caminhavam na busca da apropriação de conhecimento necessário que envolve este processo educativo.

Ainda, pudemos observar a marcante diferença nas repostas dos dois grupos (o de técnicos de referência e o de assistentes sociais dos CEMASI) em relação ao conhecimento das principais dificuldades para realização deste trabalho.

Segundo as considerações dos técnicos de referência existe um problema que se vincula de forma direta com a lógica que orienta as ações nas diferentes instituições viabilizadoras da política de assistência social. Assim um problema destacado refere-se à:

“Relação entre público e privado, já que apesar dos convênios públicos e repasses de verbas nem sempre o entendimento dos dirigentes institucionais eram voltados às questões públicas e ao acesso mais universalizado e gratuito.” (Entrevistada A)

Mesmo com a aprovação da Constituição Federal e da LOAS, que elevam a assistência social ao *status* de política pública, na prática não foi possível materializar-la plenamente enquanto tal, já que não houve uma mudança na cultura política brasileira, nem uma transformação significativa na lógica e funcionamento das entidades que viabilizam estas políticas sociais. Outro problema destacado por os entrevistados remete a:

“[falta de] transparência na oferta de serviços [e de] definição dos critérios de elegibilidade para acesso da população usuária; ausência de uma estrutura organizacional da Instituição; carência de projetos de cunho verdadeiramente na área de assistência social, sobretudo as Instituições de educação e saúde. A estrutura física geralmente imprópria” (Entrevistada A)

Também foram identificados alguns problemas em relação aos Conselheiros, segundo os entrevistados:

“A defesa de instituições com interesses próximos, muitas vezes desrespeitando aspectos técnicos de avaliação.” (Entrevistada C)

A assistência social, como objeto de interesse público e construto legal, requer a revisão das ações amadoras, voluntárias e eleitoreiras, bem como, a superação do “primeiro damismo” em suas múltiplas versões.

Menciona-se também o

“Desconhecimento do trabalho das Instituições. Total despreparo para ocupar a função, com ausência de capacitações continuadas. Intervenção estatal na indicação de seus conselheiros promovendo uma cartelização cujo foco são os interesses governamentais. Desinteresse para ocupar a função e as atividades dela decorrentes.

Processo de escolha dos Conselheiros sofre interferência de um grupo de Instituições que se articulam para se manter nesse processo, e conseqüentemente obter vantagens.” (Entrevistada A)

Outra questão vincula-se ao funcionamento da Secretaria que está ou estava vinculada(o), já que existia

“Resistência das chefias em aceitar o trabalho organizado e articulado entre as áreas, visto como ameaça (insubordinação).” (Entrevistada B)

Outro entrevistado indica que em alguns casos pode ser percebido

“Uso político da função dos Conselheiros para aprovar verbas e projetos de interesse governamental, [assim como] desarticulação dos fóruns de discussão, e até mesmo do grupo de profissionais que desenvolviam o trabalho nas Coordenadorias com a finalidade de controlar as ações e evitar especulações (debates, discussões).

O profissional não era encarado como sujeito desse processo, mas sim como coadjuvante, por isso seu papel era preterido em relação à função dos Conselheiros. Na realidade são atividades distintas, porém complementares” (Entrevistada A)

Contudo, no olhar destes profissionais, parece consenso que este é um processo a ser conquistado, onde os assistentes sociais exercem papéis

estratégicos na mediação ao acesso aos direitos, sobretudo, na esfera dos direitos da área de assistência social. Onde este espaço de representação coletiva (Conselhos) aparece como demanda emergente para o Serviço Social.

Já os assistentes sociais ligados as CRAS (antigos CEMASIs) em sua grande maioria se omitiram nestas respostas ou não sabiam respondê-la.

Entendendo que esta política social compõe o campo da seguridade social, sendo apenas uma das três reconhecidas pela Constituição Federal brasileira, onde nenhuma deve se sobrepor a outra. Tomando a concepção original de Seguridade Social, consagrada no marco histórico do *Welfare State*, que se sustenta no tripé trabalho, saúde e previdência e subsidiariamente as políticas de educação e assistência social, sendo decorrência da luta da classe trabalhadora que demandava como direito fundamental o direito ao trabalho. Nesta concepção, o direito ao trabalho era o sustentáculo desta noção e o “pleno emprego” a sua âncora.

Tendo em vista o projeto ético-político profissional que rechace uma sociedade de assistidos buscávamos trabalhar com a noção de Seguridade Social que coloca como categoria central de articulação o trabalho. Refletir sobre a história da Seguridade Social enquanto processo e conceito foi importante para avançar nas reflexões.

O grupo era composto por assistentes sociais com trajetórias profissionais distintas, uns com mais experiência profissional e outros iniciando a carreira. A proposta de ação tinha uma direção comum, qual seja: fortalecer a política de assistência social, contribuir na consolidação dos direitos sociais, publicizar o acesso aos serviços oferecidos pelas instituições com inscrição neste Conselho buscando uma sintonia com o projeto ético-político, apesar de visões diferenciadas em relação aos caminhos e estratégias a serem adotados, foi possível chegar a alguns consensos.

A equipe conseguiu garantir, em horário de trabalho, um espaço de discussões e estudos para sistematizar as demandas postas pelo CMAS-RJ ao

conjunto de assistentes sociais e as advindas de nossos questionamentos. Esta equipe de trabalho reunia-se mensalmente no CRESS-7R a fim de construir uma intervenção pautada na direção da ampliação / consolidação das propostas hegemonicamente defendidas pela categoria na área da política de assistência social, estabelecendo uma coesão mínima que permitiria avanços importantes dentro de uma perspectiva crítica da política social⁴⁵.

A concepção de Conselhos de Direitos que inspirou as reflexões e o próprio trabalho profissional estava em sintonia com a idéia de espaço público; assim, conforme Raichelis:

“A implantação de inúmeros conselhos em diferentes setores revela que está em funcionamento certo ‘modelo’ de participação da sociedade civil na gestão pública, forjado na dinâmica das lutas sociais das últimas décadas, que busca redefinir os laços entre o espaço institucional e as práticas societárias, não como polaridades que se excluem, mas como processos conflituosos que se antagonizam e se complementam, pondo em relevo a luta pela inscrição de conquistas sociais na institucionalidade democrática. No entanto, sua multiplicação e pulverização está exigindo um debate mais profundo em termos da fragmentação das demandas sociais e da definição de estratégias que possam articular propostas e ações dos vários conselhos, em termos de reconstruir a perspectiva de totalidade da política social” (1998, p. 95).

Este espaço de discussão da atuação profissional e a concepção de assistência social que orientava a operacionalização das ações por parte dos gestores da SMAS-RJ (perfil conservador que foge ao projeto ético-político profissional que está afinado com os princípios constitucionais) nos despertaram inquietações que ao mesmo tempo, cresciam e extrapolavam esta esfera de discussão coletiva. Neste sentido, buscamos caminhos que pudessem canalizar meus questionamentos acerca do desafio posto.

45 Estes encontros posteriormente foram denominados de “Fórum Permanente das Assistentes Sociais Técnicas do CMAS-RJ” (Ver anexo D resumo elaborado para apresentação ao profissional da academia que o grupo procurou para assessoria). No entanto, o grupo já era acompanhado pelo núcleo de pesquisa que este profissional coordenava.

Nossa preocupação neste momento do estudo está em trazer para a prática profissional uma reflexão, orientada por um referencial teórico-crítico, que possa contribuir para se pensar estratégias e alternativas para que o assistente social consiga expandir seu espaço de atuação, especificamente no campo da assistência social, conquistando legitimidade no novo contexto em que se insere a política social brasileira, frente às novas exigências suscitadas pela “questão social” à prática profissional e possa dar uma resposta mais qualificada para as demandas emergentes e ao mesmo tempo refletir sobre esta prática.

O desafio está na tentativa de inventar / reinventar uma prática que se mantenha comprometida com a ampliação da cidadania e a garantia dos direitos sociais conquistados, de acordo com os princípios que fundamentam o Código de Ética Profissional vigente, marco da “direção social estratégica”⁴⁶ da intervenção do assistente social e tomando alguns elementos do Código de Ética relacionados com ampliação das políticas sociais, democracia, cidadania, justiça social etc.

Entendemos que o desmantelamento do trabalho realizado por este grupo tenha ocorrido em virtude de que os profissionais de Serviço Social a ele vinculados atuarem numa perspectiva de compreensão da assistência social como política de direito, contrariando a visão tradicional das ações neste campo, a lógica e modelo impostos pela gestão à época e contrapondo-se aos interesses diversos no trato da coisa pública com fins privados.

“Quanto aos técnicos de área (de referência), era um trabalho mais sistematizado e técnico, voltado para o desvelamento da realidade, e a avaliação do que seria o imaginário (projeto da Instituição) frente ao que seria o real (o que de fato era observado e constatado através das visitas). O trabalho desenvolvido preconizava não somente identificar situações questionáveis dentro de uma percepção de assistência social, como, e, sobretudo, promover uma ação educativa junto as Instituições, de forma a instrumentalizá-las para obter um projeto qualificado.” (Entrevistada A)

46 Sobre a “direção social estratégica” que se torna hegemônica na década de 80, passando a orientar a formação e a ação do assistente social ver. Netto (1996).

Segundo outra assistente social entrevistada, o desmantelamento da experiência foi:

“Uma grande perda para a categoria, e para o Conselho, pois hoje há um enorme vácuo entre as ações dos assistentes sociais dos CRAS e aquela desenvolvida pelos profissionais tidos, outrora, como de referência. Isso pode ser percebido no envolvimento dos profissionais junto às ações desenvolvidas pelo Conselho, e nos próprios instrumentos de trabalho bem como na qualificação dos técnicos que realizam essa função, cuja escolha é aleatória.”
(Entrevistada B)

As visitas às instituições / entidades de Assistência social hoje se encontram sob responsabilidade dos CRAS, mas segundo uma das entrevistadas essa mudança na organização é:

“Prejudicial à qualidade dos serviços realizados, considerando que foi pulverizadas para os técnicos dos CRAS, os quais fazem outras atribuições e não têm disponibilidade para participar das assembléias, ampliar conhecimentos técnicos e teóricos específicos deste trabalho e disponibilidade de assessorar as instituições locais.
(Entrevistada C)

Outra assistente social concorda e afirma,

“Avalio que esse processo hoje ocorre de forma precária, despolitizada, e principalmente desqualificada, pois não há o envolvimento dos profissionais nas discussões próprias ao tema.”
(Entrevistada D)

Lógica e modelo estes que apesar de pretenderem dar uma visibilidade técnica para a Secretaria em questão, não queriam romper com as tradicionais relações entre o setor público e as entidades privadas, mantendo a lógica da pessoalidade (uso privado), da troca de interesses entre governo e entidades executoras da assistência social, reforçando a assistência social como “ajuda” aos usuários e perpetuando as relações eleitoreiras que são marcos da cisão /

conjunção dos governos com estas entidades, conferindo assim uma direção meramente formalista às ações desenvolvidas pelo Conselho.

O trabalho deste grupo de assistentes sociais tinha como horizonte contribuir para o avanço da construção de uma política de assistência social na perspectiva da ampliação dos direitos sociais e na consolidação do controle público das instituições prestadoras de serviços de assistência social.

Dessa forma uma das entrevistadas identifica a existência de:

“Precarização do trabalho, restrição de espaços de trabalho, queda na qualidade das avaliações técnicas, dificuldade de fortalecer as ações políticas locais adequadas à assistência social.” (Entrevistada D)

Nos depoimentos é possível identificar a preocupação existente, na maior parte dos integrantes deste grupo de trabalho, com exercer uma prática profissional qualificada, competente e comprometida com a defesa das políticas sociais, na direção de reforçar o controle da assistência social entendida como política pública, na qual a primazia da responsabilidade é do Estado, mesmo quando a LOAS prevê que esta política de seguridade social será realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade.

Tendo em vista a trajetória histórica da assistência social e sua vinculação com o assistencialismo, caridade, filantropia, bem como pelas características específicas de seus beneficiários/usuários que tem pouca articulação política, poder de combatitividade e visão da assistência social marcada pela lógica do favor que agrava a dificuldade de se apropriar deste espaço como mecanismo de fortalecimento das políticas sociais, a preocupação desses profissionais se direcionam para este enfrentamento.

“Para o Serviço Social é um retrocesso, pois é um campo profissional que se fecha afunilando a atuação dos assistentes sociais na esfera dos Conselhos. E, para a política de assistência social não poderia ser pior, uma vez que centraliza e monopoliza cada vez mais a ação

dos conselhos na bipolarização Estado X Sociedade Civil (ou melhor, Conselheiros representativos de interesses Institucionais), afastando a possibilidade de um debate democrático e acessível a população, promovido com mais qualificação.” (Entrevistado A)

Os outros depoimentos vão na mesma direção:

“Pois é um campo de trabalho para os assistentes sociais e mostrou as possibilidades de contribuição desta categoria profissional e, porque na formação do assistente social estão previstos conteúdos teóricos e técnicos que contribuem para consolidação da política de assistência social.” (Entrevistado B)

“Do ponto de vista profissional foi uma perda. Para a SMAS só uma estratégia política.” (Entrevistado C)

De que forma este contexto aqui delineado influi sobre a profissão de assistente social? Que novas demandas ele coloca ao exercício profissional? Que respostas têm sido elaboradas pela categoria? Como tais demandas têm sido colocadas na história mais recente da profissão? São estes alguns desafios postos para reflexão da categoria.

Em um segundo momento, da pesquisa empírica, busca-se analisar as respostas mais significativas do segundo grupo (assistentes sociais que trabalham nos CRAS), bem como as divergências de entendimento entre os dois grupos mencionados. As falas selecionadas e registradas a continuação expressam a visão deste grupo de profissionais em relação à execução da nova atividade vinculada à fiscalização das entidades de assistência social:

“[foi] um processo desrespeitoso, de forma vertical, que não respeita a avaliação e/ou contribuição do técnico da ponta. Emergiu sob a alegação de que não haveria mais técnicos de referência e que todos fariam as mesmas coisas, findaria a centralização desta atividade. Porém, não houve nenhum preparo (que dirá capacitação!), atropelando até mesmo a ética profissional” (Entrevistado F)

Esta fala demonstra a dificuldade da realização desta atividade de forma

pontual e sem o domínio da especificidade que a cerca. Outro dos assistentes sociais entrevistados afirma que o grupo de profissionais colocou em prática algumas estratégias que lhe permitiu desenvolver suas atividades com mais competência:

“Alcançamos o conhecimento específico da atividade na troca de informações com as colegas mais experientes, na interlocução com o próprio Conselho e através da busca de informações sobre a legislação e outros documentos sobre o assunto.” (Entrevistado G)

“Não percebi, no exercício desta atividade, interesse significativo destas entidades em se articularem e organizarem seu trabalho conjuntamente em prol dos usuários. Contudo, não podemos radicalizar: algumas se articulam à outras visando a assistência integral à população.”(Entrevistado H)

Podemos perceber através destes depoimentos e de diversos outros comentários apurados ao longo dos levantamentos dos questionários que não existe uma análise crítica do processo de trabalho assim como da responsabilidade que implica o processo de fiscalização e de controle social das entidades e da política de assistência social.

Entretanto, alguns dos entrevistados destacam a importância política das intervenções dos assistentes sociais envolvidos nesses processos:

“Porque permite ao assistente social, além de outras coisas, instrumentalizar a população acerca dos serviços disponíveis enquanto direito, promovendo o controle social.” (Entrevistado I)

“A diferença básica está posta da seguinte forma: o primeiro visita e avalia com pareceres, enquanto que o segundo fica no nível central efetuando despachos e outros serviços burocráticos ou prestando assessoria a técnicos e instituições interessadas na questão. Talvez a diferença significativa seja a de status.” (Entrevistado J)

“No início foi difícil, pois temos muitas atribuições até mesmo administrativas e burocráticas (visto que não contamos com número

adequado de profissionais de apoio). Contudo, atualmente, buscamos colocar este trabalho à serviço da população através da socialização de informações sobre o mesmo, indo além do atendimento da solicitação processual.” (Entrevistado H)

Destacamos este trecho para marcar a minimização da importância da atividade, bem como, a visão fragmentada do universo que envolve o registro das instituições na hierarquia dos Conselhos.

“Acho que é a expectativa que a instituição acaba criando na figura do profissional em encaminhar ou não o seu processo, apesar disto se diferenciar de uma para outra, pois algumas já estão mais próximas do conselho, inclusive esclarecendo as dúvidas. Não considero que fiz tantas visitas assim, pois não era especificamente referenciada para esta atividade, mas uma das minhas questões era por muitas vezes sentir falta de uma capacitação específica feita pelos conselheiros dos caminhos e procedimentos unificados para agirmos nesta atividade específica, apesar de existirem os roteiros e instrumentos padronizados a serem preenchidos, eles precisam ter um norte bem definido e referência do que é mais fundamental ser observado.” (Entrevistado J)

Apesar de sermos mais um técnico a explicar os procedimentos de inserção e manutenção da instituição no CMAS, deixando as questões transparentes e esclarecendo dúvidas; dependendo da característica da instituição esta pode associar qualquer dificuldade no seu processo a figura do profissional que está próximo a rede assistencial da localidade. (Entrevistado F)

Marcam a preocupação com a proximidade das relações entre as entidades e os técnicos, onde o poder local se faz onipresente.

“Esta falta de articulação mais próxima, que tenho dúvidas se a reunião extraordinária é o único espaço para isso. Não sei como avança esta questão atualmente, pois estou em um novo trabalho no campo da educação em que não realizo mais estas visitas.”(Entrevistado G)

“Acho que seria necessário mais reuniões de troca e avaliação de como cada técnico está sentindo o trabalho em sua área de atuação.” (Entrevistado I)

A falta de engajamento com a atividade esta presente em diversas formas de expressão.

“Depende muito da busca própria de cada profissional, da ida ao conselho ou contato pedindo alguma "ajuda", referência de legislação, mas acho que deveria ser padronizado esta capacitação, pois existem novos profissionais lotados que vão assumindo estas funções.” (Entrevistado L)

A individualização na “força de vontade” de cada um e a expectativa em capacitação entendida apenas como acúmulo de informação são um importante dado para o nosso estudo.

“Acho insuficiente, até pela lógica do mesmo profissional estar assumindo diferentes demandas e projetos, o que muitas vezes dificulta este "debruçar" e "refletir" sobre este objeto, no caso este trabalho.” (Entrevistado F)

“Com certeza estaremos primando pela avaliação e monitoramento de instituições que ofereçam atividades e projetos que sejam de assistência social e acesso a direitos, contribuindo à política de assistência, que pressupõe também a participação da sociedade civil. Ao Serviço Social também contribui na medida em que temos como lógica a ótica dos direitos sociais e acesso aos serviços de assistência social a quem dela necessite, atentos para as finalidades meramente assistencialistas, partidárias e religiosas.” (Entrevistado G)

“Sinceramente acho que não tenho a dimensão real disto, mas acredito que existam belos acompanhamentos desenvolvidos, porém talvez não de forma unificada. Não tenho muito o parâmetro de antes (não vivi esta experiência, nem as duas) para saber realmente o impacto disto, até com um embasamento teórico de suporte a intenção da pergunta.” (Entrevistado H)

“Avalio negativamente embora acredite que o trabalho antes realizado deveria ter uma articulação mais próxima com as equipes do território que vivenciam o cotidiano das ONGs locais. Porém a transferência de funções não considerou as peculiaridades do trabalho e não possibilitou uma capacitação aprofundada sobre o processo de trabalho do AS no Conselho. Penso que a transferência se deu de forma abrupta e mesmo que os técnicos tenham conhecimento sobre as Instituições, os mesmos desconhecem a execução destas em sua totalidade nas áreas da Cidade do Rio de Janeiro, ou seja, conhecem apenas parte da execução de suas ações.” (Entrevistado M)

“Acredito que seja um acúmulo de função.”(Entrevistado N)

“Não há relação. Estão muito distantes das questões da área.” (Entrevistado H)

“Não há articulação.” (Entrevistado F)

“Pouco expressiva devido a falta de habilidade para realizar tal função.”(Entrevistado J)

Pelas falas acima podemos verificar uma dificuldade na compreensão e na execução destas tarefas, que com certeza não estão relacionadas à incapacidade, falta de compromisso ou desinteresse profissional e sim registram o impacto da lógica polivalência e da multifuncionalidade ao qual esses assistentes sociais estão submetidos, dentro e fora do campo das atribuições do Serviço Social.

A combinação entre serviços públicos e privados se articula e incrusta-se no próprio sistema público, via convênios, alianças para conseguir vantagens/benefícios governamentais. As políticas sociais, muitas vezes, não são executadas pelo Estado, mas por meio de convênios, contatos com empresas privadas, hospitais, bancos, escolas, por isso é importante a compreensão da política pública no que concerne à descentralização política e administrativa, aos conselhos, ao financiamento, ao fundo público, ao orçamento, a gestão e a participação popular. As políticas sociais combinam uma tensão permanente entre o universal e o focal e entre o público e privado.

Outros depoimentos vão à mesma direção:

“Assessoria técnica, apoio técnico pressupõe continuidade, acompanhamento, o que na SMAS é inviável. Todas as ações são interrompidas devido a outras demandas que surgem e tornam-se prioritárias” (Entrevistado G)

“Para o Serviço Social vejo uma acumulação de tarefas infundável, o que inviabiliza o fazer profissional de qualidade, mesmo havendo seriedade e compromisso com o projeto ético-político da profissão. Neste sentido há também um prejuízo para a qualidade da implementação da PNAS.” (Entrevistado L)

“Não possuímos nenhum contato direto com o Conselho e os conselheiros. Somos utilizados como mão de obra para realização dos pareceres, sem nenhum processo de capacitação (inicial e/ou continuada). Os prazos com que os processos chegam são apertados. Existe um movimento individual de cada técnico para entender um pouco do processo, legislações e outros, mas que é muito insignificante.” (Entrevistado I)

“Não existe espaço de discussões no interior da secretaria para troca de impressões, supervisão e outros. O processo torna-se solitário, exceto algum movimento individual dos técnicos para esclarecimentos sobre dúvidas com técnicos que já foram de referência direta dos conselhos na área e com isso dominam mais a temática.” (Entrevistado L)

Foram variados os problemas identificados pelos entrevistados, questões estas que colocam limites reais a um exercício profissionais de qualidade. Estes depoimentos reforçam o argumento destacado no parágrafo anterior e a relevância da execução da atividade por um grupo determinado no sentido de manter uma regularidade no controle público.

As falas que apresentamos a continuação expressam a visão dos profissionais acerca das mudanças produzidas na política de assistência social e especificamente na prática cotidiana dos assistentes sociais nestes centros de

referência que passam a assumir novas atividades:

“Os CRAS percebem este trabalho como um acúmulo de funções, já que as inúmeras atividades do CRAS acabaram por desvalorizar esta inserção, entretanto, as visitas institucionais acabam sendo algum momento individual de articulação da rede.” (Entrevistado I)

“Nos CRAS persiste a prática de avaliação pontual das instituições para registro.” (Entrevistado G)

Neste sentido, podemos fazer importantes reflexões em relação a direção dada a política de assistência social no município do Rio de Janeiro. Estas falas vem a corroborar algumas das principais ponderações levantadas neste estudo.

Outra questão que consideramos relevante apontar diz respeito ao discurso oficial divulgado à época do encerramento destas atividades, que salientava que todos os assistentes sociais tinham competência e conhecimento para realizar as atividades e não apenas um grupo “privilegiado”, apesar de observamos nas repostas a valorização da atividade e o registro da dificuldade em acumular esta função, contraditoriamente, também, foi observado a reprodução deste discurso.

“Os técnicos da ponta nem sequer foram consultados... Apesar disso, avalio que esta atividade proporciona o enriquecimento profissional à todos os técnicos que atuam junto à população usuária” (Entrevistado G)

“Vejo que não é possível super-dimensionar o trabalho técnico antes desenvolvido pelos AS que estavam lotados no CMAS, e nem menosprezar a competência técnica dos AS que agora realizam as visitas e os pareceres” (Entrevistado H)

“Foi rica, apesar de ficar a sensação de que há muito o que trocar e se capacitar. Tive a chance de conviver no trabalho com uma colega que trabalhou no Conselho e foi importante seu aconselhamento e vivência.” (Entrevistado J)

“Pensou-se nesta descentralização, inclusive na lógica do SUAS, existe a preocupação em que desempenhemos a função do

conselheiro na área, munidos de nosso referencial técnico no campo dos direitos sociais”

“Positiva quando pensamos que trata-se de uma nova possibilidade de exercício profissional. Frustrante quando esta atuação limita-se a parecer técnico.” (Entrevistado L)

Outro dado marcante diz respeito ao questionamento quanto ao envolvimento de diversas entidades prestadoras de serviços de assistência social, nas diferentes áreas do município, com ou sem a mesma razão social, pertencentes aos mesmos dirigentes ou pessoas correlatas, a fim de obter ganhos corporativos. Neste item a grande maioria se omitiu, não soube dar a resposta ou não entendeu a pergunta.

Chamou-nos atenção em relação a este grupo de pesquisado a sinalização da dificuldade com a proximidade / relação com as instituições locais. Segue abaixo alguns comentários:

“Dependendo da característica da instituição esta pode associar qualquer dificuldade no seu processo a figura do profissional que está próximo a rede assistencial da localidade.” (Entrevistado F)

“Desconhecimento das relações estabelecidas, relação nebulosa com a Política (governo). Estamos expostos.” (Entrevistado G)

Ainda, abordamos pontos relacionados ao entendimento/concepção do SIMAS e da SMAS-RJ. Neste levantamento foi percebido que a grande maioria não procurou conhecer a gênese do SIMAS, nem como se deu a sua implementação e quais resultados gerou para a categoria, não havendo disparidade em relação aos dois grupos. Podemos verificar algumas falas nesta direção:

“Positiva, apesar de achar que deveria ser um órgão centralizador sobre o Serviço Social e não da Assistência social, bem como com a possibilidade de desenvolver técnicas e instrumentos importantes para a categoria profissional.” (Entrevistado C)

“Não tenho uma discussão muito amadurecida a respeito, mas penso que deve estar articulado a uma concepção de assistência social mais ampla, garantida pela política de seguridade social. Além disto,

é preciso pensar esta política articulada as demais e não acima destas.” (Entrevistado D)

“Só consigo ver o SIMAS apenas com o papel burocrático de lotação, organização e recrutamento de RH. Por isso, não consigo realizar uma reflexão mais abrangente do SIMAS.” (Entrevistado G)

Ainda:

“Pouco posso avaliar, já que não me encontrava nesta instituição no período de discussão sobre o mesmo e não tive acesso a legislação pertinente. Contudo, pelo que sei, a proposta política é extremamente positiva mas possui alguns desafios a serem superados na prática, como as barreiras da relação intersetorial.” (Entrevistado L)

“Penso que o SIMAS em sua concepção trouxe benefícios para a categoria profissional no sentido de ampliar as oportunidades para os AS bem como garantir a presença deste profissional nos CRAS , conforme indica a NOB RH (no que se refere a Assistência social). Financeiramente também avalio positivamente. (Entrevistado I)

Porém acredito que sua implantação foi marcada por inúmeros equívocos gerenciais que trouxeram transtornos significativos na PCRJ e na vida cotidiana dos técnicos que por diversas vezes em diversas secretarias e/ou setores foram deslocados a revelia.” (Entrevistado H)

“Só interfere para coibir a ação dos profissionais. Não tem atuação favorável para o grupo de A.S.” (Entrevistado F)

O assistente social apesar de atento às mudanças no mundo da cultura, no mundo do trabalho e nas esferas de poder, algumas vezes, tem estado distante das novas formas de articulação da sociedade que viabilizam ou não projetos societários de natureza democrática. Formatos diferentes de administração pública têm sido experimentados, sejam eles reafirmando as reformas administrativas de governo, sejam eles baseados na democracia direta versus democracia representativa.

Entretanto existem algumas leituras críticas do processo de aprovação e posta em prática do SIMAS:

“No que tange ao SIMAS pouco vivenciei a história de sua criação e implementação, contudo ao longo do processo de entrada na Secretaria como funcionária pertencente ao quadro técnico, e no decorrer desses anos de exercício profissional (exatos 4 anos) pude constatar um sistema idealizado como matricial de assistência social muito mais voltado para uma lógica organizacional de setor de recursos humanos de uma empresa privada do que um sistema norteador de uma política que preconiza ações intersetoriais. Na realidade, na atual gestão da Secretaria de Assistência Social (SMAS) seu papel foi alterado, acredito eu, equivocadamente, pois transversaliza a ação da assistência social (política pública) no âmbito das demais políticas, interferindo de forma direta na função do profissional de Serviço Social junto as suas atribuições específicas na esfera das políticas intersetoriais.” (Entrevistado A)

“Visão restrita das atribuições do Assistente Social, engessando na Política de Assistência Social / SMAS.” (Entrevistado C)

“O SIMAS apresenta-se como “mero” lotador de RH, com ação autoritária. A gratificação garantida por ocasião de sua implementação ainda é um estímulo para os profissionais da PCRJ”. (Entrevistado F)

As falas selecionadas acima revelam a preocupação de alguns profissionais com a articulação do processo de trabalho que estão inseridos com a lógica da política pública vigente.

Em relação ao exercício profissional no interior da SMAS-RJ:

“Acho que as perspectivas são amplas, entretanto não há investimento de muitos profissionais em inovarem e em criarem estratégias de trabalho que assumam de maneira mais “agressiva” a postura profissional do assistente social. Muitas vezes a falta da defesa do lugar profissional, de maneira conjunta, impede a luta por

melhores condições de trabalho, não só no âmbito da secretaria, mas de outros espaços.” (Entrevistado H)

“No momento, não existe espaço para o profissional. Somente interessa o cumprimento de metas. É preciso ter fôlego e criar novas estratégias de articulação.” (Entrevistado F)

“Acho que existem muitos desafios e dilemas. Porém não há um determinismo absoluto onde tudo está posto e "não se é dono de si". Acho que os projetos/programas e suas metas pré-definidas não podem ser um fim em si mesmos, pois estamos em uma profissão que lida essencialmente nas relações humanas dos sujeitos sociais e o trabalho profissional tem como instrumento essencial a linguagem e o caráter educativo e democratizador das práticas cotidianas dos usuários em suas demandas sociais. Acho que considerando isto e nosso papel na socialização e democratização das informações, é possível pensar em um grau de autonomia neste trabalho.”(Entrevistado I)

“O fato de ser concursado e permanecer na SMAS, favorece análises sobre como se constitui historicamente o trabalho e, com isso, se posicionar diante dos desafios cotidianos.” (Entrevistado G)

“Se um sistema matricial de assistência social foi concebido sem considerar a participação das categorias de profissionais envolvidos, com certeza estará fadado a não se legitimar. Na realidade, terá uma expressão unilateral, solitária, monopolizadora, e sobretudo, antidemocrática. E, por conseqüência, as possibilidades de exercício profissional na SMAS serão um reflexo de tudo isso. No cotidiano profissional, apenas “realizamos”, não somos e não temos espaço para sermos “intelectuais orgânicos” de uma proposta ético-político-pedagógica tal como preconizam os órgãos representativos de nossa categoria profissional.” (Entrevistado A)

“A política pública de assistência social na PCRJ, nesta gestão chama-se arrogância. Não existe nenhuma possibilidade institucional de questionamento a condução da política. Os profissionais estão trabalhando de forma fragmentada e isolada. O controle de metas e

exploração da mão de obra dos trabalhadores é gritante.”
(Entrevistado J)

Essas respostas foram muito pulverizadas, entretanto não apresentou diferenças marcantes entre os dois grupos. O dado relevante foi o alto grau de abstenção de respostas a esta pergunta.

Sendo a assistência social uma questão que traz muitas divergências e ambigüidades no campo sócio-políticos e por ela se constituir hoje em um debate fundamental para diversas categorias profissionais, especialmente a de serviço social, a reflexão sobre os limites e perspectivas de atuação no interior da SMAS-RJ, deve ser tratada com atenção, sobretudo por conviverem projetos políticos diferenciados.

Já em relação à tipificação da atividade foi constatado grande diversidade de respostas em relação aos várias denominações possíveis, tais como: técnico de referência, assessoria técnica, consultoria técnica, apoio técnico, outros. O que demonstra a complexidade da atividade, bem como, o entendimento desta nova possibilidade de inserção profissional.

Destacamos, aqui, os principais pontos da entrevista realizada com o membro do CRESS- 7^oR que concedeu o espaço, apoiou e acompanhou as reuniões do grupo dos técnicos de referência, posteriormente, denominado Fórum Permanente dos Assistentes Sociais com atuação junto aos Conselhos.

O membro da diretoria diz:

“Atividade lembra o trabalho do grupo técnico da LBA que assessorava as entidades conveniadas com este órgão, que prestavam serviço. O grupo técnico tinha a preocupação na visita periódica as entidades em não apenas fiscalizar o uso do recurso e sua aplicação deste. Procurávamos orientar sobre as condições do público envolvido e os objetivos da ação assistencial. Procurávamos contribuir para uma qualidade do serviço que aquela entidade

prestava. Vejo essa experiência muito antiga, de um órgão extinto em 1995, mas que o trabalho de supervisão de equipe técnica tinha esse viés para além de fiscalizar a aplicação de recurso, para subsidiar e melhorar a qualidade do trabalho. Essa experiência identificada como técnico de referência pelas regiões da cidade, eu vejo que tem similaridade com o trabalho desenvolvido por este órgão (LBA). Eu acho pertinente, pois tem pessoas bem intencionadas no momento de instalar uma ONG ou um serviço para a população, mas tem pouca informação ou não tem formação técnica, aí o serviço fica a desejar.” (Entrevistado K)

A respeito da contribuição desta atividade para o Serviço Social:

“Para o Serviço Social é um fator muito interessante. São novas alternativas de práticas profissionais que não diz respeito à prestação de atenção direta ao usuário, nos temos uma tradição de considerar que o trabalho do profissional é o trabalho com a população usuária do serviço e de uns anos para cá outras frentes de trabalho estão colocadas para o profissional que não dizem respeito a este atendimento direto à população (conselheiros, assessor, supervisor, articulador com diversas políticas e outros técnicos). O trabalho do assistente social nessas outras versões, no fundo, vai redundar numa atenção mais qualificada para o cidadão que vai usufruir dessa política. É um trabalho que cumpre os princípios profissionais, os nossos compromissos profissionais, se expande para áreas que não esta de atenção direta ao usuário da política, acho muito pertinente, em alguns casos acho até que tem mais relevância do que a prestação direta ao usuário, porque consegue dar maior repercussão para o trabalho, na medida que habilita instituições que acabam se tornando parceiras de uma instituição pública para prestar um serviço público e para que este serviço público seja executado com parâmetros na legislação social e com a qualidade que o usuário precisa ter.” (Entrevistado K)

Como exposto anteriormente, os técnicos de referência, tinham como uma de suas atribuições a de acompanhar mensalmente instituições que recebiam um

recurso específico do governo federal via fundo municipal, a denominada rede SAC (Serviço de Atendimento Continuado), recursos destinados a classificada rede histórica que compunha o quadro de entidades conveniadas com a extinta LBA. O serviço se baseava em uma atestação mensal de que a prestação serviço vinha sendo executado pela entidade conveniada a pedido da SMAS-RJ para atender exigência do governo federal. Este convênio geralmente era firmado com uma “mantenedora”, instituição que tinha condições de oferecer a documentação necessária para firmar convênio com o poder público, mas a execução era feita por outras instituições parceiras, era o denominado convênio “guarda-chuva”. Muitos questionamentos eram levantados, tais como, modificação constante do prestador de serviço acarretando muita dificuldade para a melhoria da qualidade do atendimento, supervisão mensal, precariedade das instalações e quadro profissional, etc. Pudemos observar que ao longo da trajetória do convênio não havia melhoria da prestação de serviço. Reforçando a lógica do uso do erário público para fins privados e inviabilizando a garantia dos serviços como política pública.

Durante a pesquisa empírica pudemos verificar a dificuldade com a classificação e entendimento desta atividade. Onde a imprecisão dos termos assessoria / consultoria contribui de forma bem significativa para a complexidade da apreensão desta ação, bem como, a imprecisão e o domínio da política de assistência social, enquanto política pública e de cunho profissional. Tanto na abordagem com assistentes sociais envolvidas diretamente na execução do trabalho mencionado quanto nas entrevistas realizadas com profissionais que tinham um certo distanciamento da ação, porém um olhar / conhecimento / envolvimento acerca do assunto que envolve a temática desta pesquisa/ estudo. Notamos que, ainda, existe uma insuficiente clareza da questão, embora importantes reflexões tenham sido sugeridas no caminho para o amadurecimento da compreensão deste campo de intervenção.

Tomando por base as considerações do autor Matos (2006) a respeito dos termos assessoria/ consultoria:

“Etimologicamente (FERREIRA, 1999) podemos conceituar assessoria como órgão ou conjunto de pessoas que assessoram um chefe ou uma instituição especializada na coleta de dados técnicos, estatístico ou científicos sobre uma matéria. Sendo o ato de assessorar identificado como uma ação que auxilia tecnicamente outras pessoas ou instituições, graças a conhecimentos especializados em determinado assunto, assim, o assessor é tido como assistente, adjunto, auxiliar ou ajudante que detém conhecimentos que possam auxiliar a quem assessora. Já o ato de consultar é tido como a ação de pedir conselho, instruções, opinião, ou parecer. Significa também a ação de dar ou apresentar parecer sobre algum assunto, sendo entendido como consultor aquele que desenvolve essas ações, ou seja, que dá parecer sobre assunto de sua especialidade.” (2006, p. 31)

O mesmo autor buscando diferenciar assessoria de consultoria afirma

“Quanto a diferenciação entre assessoria e consultoria podemos observar que há, no vernáculo da língua portuguesa, uma pequena diferença entre assessor e consultor, onde o primeiro é identificado como aquele que assessora ou como assistente, adjunto, auxiliar ou ajudante. E consultor é aquele que dá conselhos ou pareceres sobre assunto de sua especialidade (FERREIRA, op. Cit.). Logo, podemos concordar com VASCONCELOS (1998) que o trabalho de consultoria é mais pontual que o de assessoria, onde a equipe ou o profissional que recebe a consultoria já tem, supostamente, algum acúmulo no assunto a ser tratado, enquanto que a assessoria é um processo que necessita de maior tempo devido à complexidade de assuntos e ações a serem desenvolvidas.” (Idem, p. 32)

Os demais levantamentos registrados durante a pesquisa podemos ver que o caráter da ação não se enquadra especificamente em nenhuma das definições mencionadas. Na medida que consultoria é uma ação mais pontual e a atividade era permanente junto ao Conselho, embora pontual a visita institucional e o parecer era realizado a pedido do Conselho e não para atender uma demanda/necessidades específicas das instituições visitadas, já a assessoria tem o objetivo de

instrumentalizar, esclarecer, auxiliar e acompanhar chefes e/ ou grupos sobre determinado assunto de forma continuada e para isto mantém uma relação estreita e de confiança com os assistidos, podemos ver que esta ação também não tem este perfil.

A professora Bravo, em seus apontamentos em relação ao trabalho desenvolvido por este grupo, propõe uma importante reflexão ao estabelecer a diferenciação entre assessoria técnico-administrativa e assessoria técnico-política.

“Sinaliza que o grupo tinha dificuldade em classificar as suas atividades e no entendimento da concepção de assessoria. Percebe que era demandado do grupo ações na esfera da assessoria técnico-administrativa, porém o grupo apontava suas problematizações no campo da assessoria técnico-política. Entende que as atividades não eram somente de técnicos de referência, mas seria um trabalho de assessoria. Preocupações estavam presentes em questões como a de estabelecer articulação maior com os Conselhos, de democratizar e socializar os pareceres e relatórios. O grupo quis pensar um pouco mais alto para não correr o risco de ficar no campo da assessoria técnico-administrativa, queriam trabalhar a análise das instituições caminhando no sentido da assessoria técnico-política apesar de não terem claro esta classificação e faltar passos para se concretizar nesta perspectiva. Ressalta que na assessoria é fundamental extrapolar a esfera dos Conselhos, fazendo vínculo com os movimentos sociais. Existia uma tensão presente no âmbito da relação de trabalho nestas duas perspectivas, mas o grupo se dirigia para um protagonismo podendo transformar o trabalho em assessoria técnico-política efetivamente. Considera que espaços novos de trabalho, espaços desafiantes não podem ser construídos sozinhos e sim articulados com entidades da categoria, unidades de ensino e outros projetos. É o pensamento em termos de reflexão coletiva que faz avançar.” (Entrevistado K)

Ainda, afirma que o processo de assessoria consiste:

“Estabelecer confiança básica entre o assessor e os assessorados, que não é uma atividade pontual e que se tem que estabelecer um contato efetivo entre estes.”

Entendemos que apesar desta ação profissional englobar os diversos aspectos mencionados e ser área de competência profissional, muito embora, não exclusiva da profissão, mas área privilegiada de conhecimento teórico- metodológico do Serviço Social, estamos diante de um quadro que não se adapta somente aos pontos levantados.

Acreditamos que seja necessário incluir um outro elemento para reflexão que seria o papel da fiscalização. Observamos que a profissão encontra uma certa resistência⁴⁷ quanto as ações de fiscalização, tendo em vista, a dimensão educativa da profissão, porém especificamente em relação a esta atividade não podemos deixar de registrar este caráter e nem nos furtar a esta responsabilidade.

Pensamos que por ser a política de assistência social uma política pública mais recente e com todas as peculiaridades já elencadas esta dificuldade esteja mais presente que em outras políticas públicas, onde a fiscalização é vista com naturalidade e necessária para realização e controle público da mesma. Seria um instrumento ativador da publicização e da profissionalização da assistência social, considerando que estas entidades filantrópicas e conveniadas compõem e tem que estar submetidas à política nacional de assistência social e ao controle social e público de suas ações, desenvolvendo uma nova institucionalidade para estas entidades que sempre atuaram de forma particularista.

Esta unidade de análise, ou seja, a fiscalização tem que ser considerada na esfera do exercício profissional e no âmbito da legislação, uma vez que prevê esta

47 Pensamos que possa estar relacionado com a trajetória da profissão marcada por ações repressoras e coersitivas realizadas junto à população atendida, bem como, as direcionadas aos profissionais que recebiam “acompanhamento” de colegas lotados em nível central de repartições públicas e privadas. No primeiro caso os assistentes sociais desenvolviam atividades de “higienização”, visitas domiciliares informativas, etc sempre com enfoque disciplinador, onde o profissional era o detentor do conhecimento e a população culpada por suas necessidades sociais. Já no segundo caso as visitas de equipes de nível central para verificação da execução das atividades contribuíam muito mais para o engessamento das relações do que para o avanço das atividades, uma vez que a postura destes profissionais e baseavam no controle das atividades e até mesmo verificação do uso de uniformes. Com o movimento de reconceituação do serviço social houve uma negação e superação destas práticas.

conduta.

Ressaltamos que esta ação não é exclusiva da profissão, mas compõe o seu campo de conhecimento tendo a profissão chance de dar muitas contribuições e uma vez chamadas a executar atividades que englobam esta dimensão não seria conveniente descartá-la, se a profissão pretende contribuir para o avanço dessa política setorial. Temos que encarar a fiscalização como mais um elemento indutor da possibilidade de radicalização da cidadania, capaz de vocalizar demandas e transformar necessidades sociais em propostas. Assim sendo dando mais uma forma de contribuição para o constructo deste espaço de representação coletiva que são os Conselhos de Política e Direitos e para a materialização plena das diretrizes do controle social.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações societárias na contemporaneidade, ou seja, as reordenações econômicas, sociais, políticas viabilizadas pela proposta neoliberal têm causado alterações nos mais diferentes campos da vida social, em especial no mundo do trabalho, no caráter do Estado, tem rebatimentos diretos no campo de intervenção profissional, exigindo assim, redirecionamentos nas estratégias de intervenção. Nesse contexto a esfera das políticas sociais se constitui o campo mais atingindo em termos de programas sociais.

Tomando por base estes elementos compreensão dos aspectos macro-sociais, auxiliam a superar as visões fatalista e messiânica tão ressaltadas por lamamoto (1998) e as dúvidas em relação ao papel do assistente social em um espaço específico, que originaram este estudo.

Entendemos a capacitação como o aprimoramento das competências teórica e técnica, porém a competência política é imprescindível neste estudo. Consideramos a competência política como a capacidade de ler a realidade criticamente. Deste modo, esse elemento é fundamental dentro da abordagem sugerida neste estudo.

No entanto, não é possível a circunscrição da prática profissional às demandas colocadas, devido nossa profissão intervir em uma realidade complexa, onde as questões concretas da vida material se transformam rapidamente.

Este entendimento deve-se ao fato de estarmos trabalhando no presente estudo com uma perspectiva que situa as demandas sociais como não espontâneas e não naturais, entendendo-as como expressões socialmente construídas, determinadas historicamente.

Como exposto, ao longo da dissertação, o cenário contemporâneo impõe novos horizontes às políticas sociais. Para corresponder às novas exigências

impostas à sua prática no âmbito da assistência social, com o seu deslocamento do campo dos direitos para o das “carências”, é demandado ao Serviço Social uma postura acrítica, expressa numa prática imediatista, pontual e fragmentada, permeada pelo discurso da eficiência/ eficácia, onde o profissional é chamado a ter uma postura “polivalente”, poderíamos dizer, que coadune com a lógica neoconservadora.

Com certeza não estamos resgatando a política tradicional, assistencialista e revestida do significado da benemerência e da solidariedade. O que tem ocorrido é uma reinvenção destas práticas e uma reatualização dos seus sentidos no contexto onde o conceito de Estado é reformulado e onde há, em decorrência disso, uma revalorização de uma versão comunitarista na prática da assistência social.

Como vimos, ainda que não tenha havido tempo suficiente para que muitas conquistas sociais da década passada pudessem ser colocadas em prática, algumas delas podem ser consideradas como avanços importantes para a cidadania social brasileira dentro de uma perspectiva institucional.

Dentro campo de atuação dos Conselhos o Serviço Social se depara com diversos desafios para a consolidação da política de assistência social, tais como: conselhos estaduais e municipais vistos como mero mecanismo indispensável à captação de recursos, em especial da área federal, e não como instrumento efetivo de controle social; composição e utilização dos conselhos, de acordo com interesses políticos; dificuldade por parte de muitos governos e políticos, de compreender a assistência social como uma política pública; dificuldade de compreensão sobre a necessidade de relação entre os conselhos; falta de prática integradora entre os diferentes níveis de governo; aproximação com os movimentos sociais, etc.

Foram levantados elementos, ao longo da pesquisa, que revelam ser este novo espaço de atuação um campo de atuação importante para o Serviço Social. A inserção profissional propiciou um novo olhar para o controle social para além do exercido pelos conselhos e alguns órgãos governamentais.

A formação profissional do assistente social permite uma ampla e profunda compreensão desta política social, análise das relações institucionais que permeiam esta ação e a conjunção com a realidade social brasileira.

A atividade aponta para uma contribuição específica no monitoramento e fiscalização da política social assistência social que não excluem outras formas, porém pode sistematizar e avançar no controle público de tão importante dimensão do direito social, visando superar explicações de cunho caritativos, psicologizantes e individualizantes que ainda persistem.

Reforçamos aqui a importância da reflexão dos termos consultoria, assessoria, técnicas de referência já levantada no estudo, que podem atuar no estreito limiar entre os avanços / restrições das práticas de contrato social e ação profissional.

Neste sentido o estudo apontou para as divergentes concepções que cercam a atividade, acarretando uma forte tensão entre os sujeitos envolvidos no processo, quais sejam: conselheiros, equipe técnica de nível central, secretaria, instituições e CRAS(s). A presença de um profissional qualificado em um espaço que realiza uma política social pública, porém sem controle contínuo levanta infindáveis questões para a profissionalização deste. Sendo assim, o Serviço Social necessita aprofundar as reflexões acerca desta inserção profissional.

Como direcionamentos para futuros trabalhos existem diversas possibilidades de aprofundamento deste estudo. O próprio ritmo de mudanças na sociedade alimenta cada vez mais esses debates. Aliás, diversos debates e pesquisas estão se desenvolvendo em torno deste tema. A ampliação deste estudo torna-se necessária.

BIBLIOGRAFIA

ABESS, Associação Brasileira das Escolas de Serviço Social, “XXIX Convenção da ABESS - CEDEPSS”, Proposta Básica para o Projeto de Formação Profissional, Recife, Editora Universitária – UFPE, 1995.

ALMEIDA, T. V., “Assistência social e Cidadania- Um Diálogo necessário”, Vértices, v.6, nº1, RJ 2004.

ALVAREZ, S. E., DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs).”Cultura e política nos movimentos sociais latinos- americanos- novas leituras. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2000.

ABREU, H. C., “Interesses e valores em disputa na revisão constitucional”, Revista Proposta, n. 57, São Paulo, julho de 1993.

ABREU, H. C., “Globalização, Reestruturação e Crise dos padrões de Regulação Sócio-estatal”, Revista Proposta, n. 64, São Paulo, março de 1995.

ANDERSON, P., “Balanço do Neoliberalismo in Pós-Neoliberalismo: as políticas e o Estado democrático” (Org. sader, Emir: Gentili, Pablo A. A.) Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

BARBELET J. M., “A Cidadania Social e o Estado Social”, Ciências Sociais, n. 11, Editora Estampa, Lisboa, 1989.

BAVA, S. C., “Alcances e limites de programas municipais de renda mínima. In Polis (30):109-124, São Paulo, Polis, 1998.

BEHRING, E. R., “O Brasil e a mundialização do capital: privatização, deslocalização e flexibilização das relações de trabalho”, in: SERRA, R. “Trabalho e Reprodução: enfoques e abordagens”, São Paulo, Cortez, 2001.

BENEVIDES, M. V. de M., “Cidadania e Democracia”, ANPOCS, São Paulo, 1996.

BOSCHETTI, I., “Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.”, 2º. ed.. Brasília, UNB, 2003.

BRESSER, L. C. P., "Crise econômica e reforma do Estado no Brasil- para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo, Editora 34, 1996."

BRAVO, M. I. S. e MATOS, M. C.(org.),"Assessoria, consultoria, e serviço social" Rio de Janeiro, 7 letras, 2006.

CARDOSO, F. H., "Notas sobre a Reforma do Estado". In: Novos Estudos CEBRAP nº 50, março de 1998.

COCCO, G., "Estado, Mercado e Cidadania", in: SERRA, R. "Trabalho e Reprodução: enfoques e abordagens", São Paulo, Cortez, 2001.

CRESS Código de Ética do Assistente Social, 1993.

CRESS Coletânea de Leis do CRESS, 7ª Região

COUTINHO, C. N.; "Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo", São Paulo, Editora Cortez, 2000.

DANTAS, J. L." Perspectivas do funcionalismo e seus desdobramentos no Serviço Social" in Caderno ABESS, nº 4, São Paulo, Cortez, 1995.

DRAIBE, S., "O Welfare State no Brasil: características e perspectivas", Ciências Sociais Hoje, Rio de Janeiro, Editora Vértice/Ampex, 1989.

FALEIROS, V. de P., "Metodologia e Ideologia do Trabalho Social, São Paulo, Cortez, 1981.

FALEIROS, V. de P., "A Política Social do Estado Capitalista", As funções da Previdência e Assistência social, e. 6, Cortez Editora, São Paulo, SP, Brasil, 1991.

FIORI, J. L., "Globalização e questão do trabalho no Brasil". In: Revista O Social em Questão nº 2: Questão Social e Direitos Sociais. Rio de Janeiro: PUC - Departamento de Serviço Social, 1997.

FLEURY, S., "Estado sem cidadãos". Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.

GLUCKSMANN, C. B., "A problemática Gramsciana da ampliação do Estado", in: "Gramsci e o Estado", Coleção Pensamento Crítico, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

GOUGH, I., "Economía Política Del Estado Del Bien estar", tradução de Gregório Rodríguez Cabrero, Madrid, H. Blume ediciones, 1982.

GUERRA, Y. "Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social" in Serviço Social e Sociedade, nº 62. São Paulo, Cortez, 2000.

_____ Entrevista concedida, Jornal do CRESS – 7 Região, n. 34, fevereiro de 2006.

HARVEY, D., "Condição Pós-Moderna", 13 edição, São Paulo: Loyola, 2004.

IAMAMOTO, M. V. e CARVALHO, R., "Relações Sociais e Serviço Social no Brasil", 9ª edição, São Paulo, Cortez, 1993.

IAMAMOTO, M. V., "O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional", São Paulo, Cortez, 1998.

KAMEYAMA, N., "Filantropia empresarial e entidades da sociedade civil", in: ABEPSS, CFESS, CEAD/UNB, "Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social", "Módulo IV: O trabalho do Assistente Social e as Políticas Sociais", CEAD/UNB, 2001.

LANDIM, L., "Notas em torno do terceiro setor e outras expressões estratégicas". In: O Social em questão nº 4. Rio de Janeiro, 1994.

LOAS, LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (Lei nº 8.742/93).

MANDEL, E., "La Crisis", Barcelona, Editorial Fontamara, 2ª ed., 1977.

MESTRINER, M. L., "O Estado entre a filantropia e a assistência social", São Paulo, Cortez, 2001.

MONTAÑO, C. "Terceiro setor e questão social", São Paulo, Cortez, 2002.

MOTA, A. E., "A Nova Fábrica de Consensos", São Paulo, Cortez, 1998.

_____ "A cultura da Crise e as tendências da seguridade social", São Paulo, Cortez, 1995.

NETTO, J.P.; "Ditadura e Serviço Social", São Paulo, Cortez, 1994.

_____ "Transformações Societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil", Revista Serviço Social e Sociedade nº 50, São Paulo, Cortez, 1996.

_____ "Capitalismo Monopolista e Serviço Social", São Paulo, Cortez, 1992

OLIVEIRA, F.; "A Derrota da Vitória: contradição do absolutismo de FHC", in Novos Estudos do CEBRAP, n. 50, 1998.

PAOLI, M. C.; Empresas e a responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B.S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PASTORINI, A. C.; GALIZIA, S. V.; "A redefinição do padrão de proteção social brasileiro", Praia Vermelha, v. 14-15, p. 72-103, Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.

PEREIRA, P. A. P., "Sobre a Política de Assistência Social no Brasil", in: PEREIRA, P. A. P. "Política Social e Democracia", Rio de Janeiro, Cortez, 2001.

_____ "A Assistência social na perspectiva dos Direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil", Brasília, Thesaurus, 1996

PINTO, M. B., outros, "Dilemas da Formação Profissional Hoje", texto interno da Escola de Serviço Social da UFF, Niterói, mimeo, 1995.

RAICHELIS, R. "Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática", São Paulo, Cortez, 1998.

_____“Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social” in Serviço Social e Sociedade, nº 56, São Paulo, Cortez, 1998.

SANTOS, B. (org.), “Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa”, “Reinventar a emancipação social: para novos manifestos”, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002

SILVA, A. A.; “A Profissão de Assistente Social no limiar do século XX”, Trabalho de Pesquisa do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

SILVA, M. O. S.; “Renda Mínima e Reestruturação Produtiva”, São Paulo, Cortez, 1997.

SILVEIRA, M. L. S., “Produção de sujeitos, apassivização de campos coletivos e constituição de horizontes emancipatórios”, Recife, Presença ética, 2002.

SOARES, L. T., “Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina”, Petrópolis, RJ, Vozes, 2001.

_____“O Desastre Social”, Rio de Janeiro, Record, 2003.

SPOSATI, A., “Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência social – SUAS”. In Serviço Social & Sociedade, nº7 8, São Paulo, Cortez, 2004.

SPOSATI, A. et al. “A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise”., São Paulo, Cortez, 1985.

VIANNA, M. L. W., “As Armas secretas que abateram a seguridade social”, in: LESBAUPIN, I., “O Desmonte da Nação”, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.

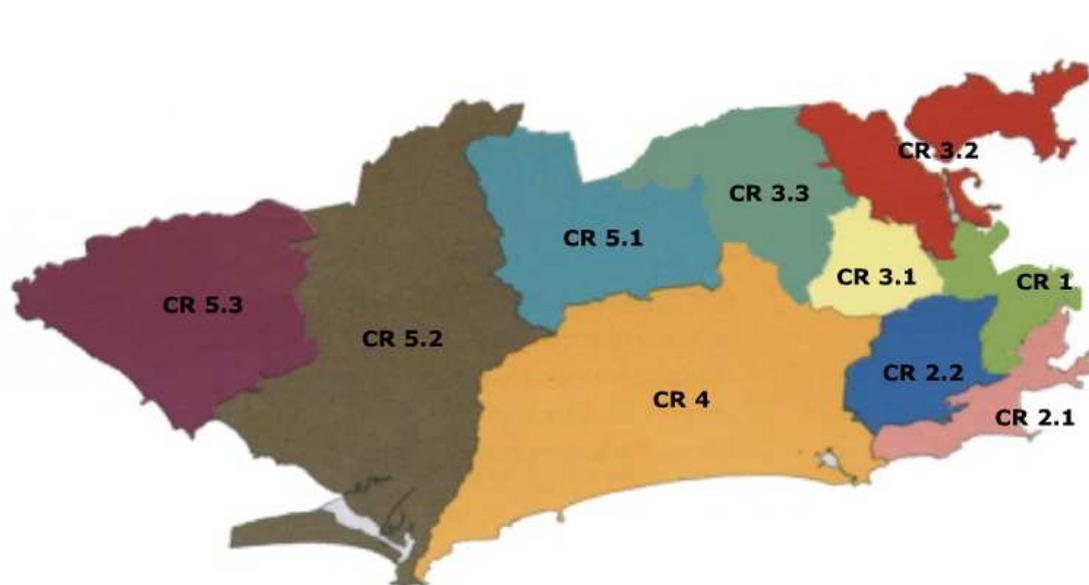
_____“O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil”, in: PEREIRA. P. A. P. “Política Social e Democracia”, São Paulo, Cortez, 2001.

YAZBEK, M. C., A Política Social Brasileira Nos Anos 90: A Refilantropização da Questão Social. CADERNOS ABONG: POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 15-24, 1995.

ZUCCO, L. P., "Municipalização da Política de Assistência Social: o Caso da SMDS", Dissertação de Mestrado do Departamento de Serviço Social da PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1997.

ANEXO A. SUBDIVISÃO DO MUNICÍPIO PELA SMAS – ESTRUTURA ANTIGA

Mapa das áreas de abrangência



CR 1 - Centro

Endereço: Av. Salvador de Sá s/n - Sambódromo

Bairros de abrangência: Santo Cristo, Cajú, Cais do Porto, Saúde, Centro, Aeroporto, Bairro de Fátima, Castelo, Praça Mauá, Rio Comprido, Estácio, Cidade Nova, Catumbi, Triagem, São Cristóvão, Mangueira, Benfica, Paquetá, Santa Tereza

CR 2.1 - Zona Sul

Endereço: R. São Salvador, 56 - Laranjeiras

Bairros de abrangência: Botafogo, Catete, Glória, Cosme Velho, Flamengo, Laranjeiras, Humaitá, Urca, Praia Vermelha, Copacabana, Leme, Jardim Botânico,

Ipanema, Vidigal, São Conrado, Rocinha

CR 2.2 Vila Isabel

Endereço: R. Visc. de Santa Isabel, 34 – 2º andar - Vila Isabel

Bairros de abrangência: Tijuca, Praça da Bandeira, Alto da Boa Vista, Vila Isabel, Grajaú, Andaraí, Maracanã, Aldeia Campista

CR 3.1 - Méier

Endereço: R. 24 de Maio, 931, fundos - Engenho Novo

Tel: (21) 2501-0314 , 2501-6982

Bairros de abrangência: Méier, Todos os Santos, Engenho de Dentro, Encantado, São Francisco Xavier, Rocha, Piedade, Abolição, Consolação, Riachuelo, Água Santa, Sampaio, Lins, Engenho Novo, Complexo do Alemão, Bonsucesso, Olaria, Inhaúma, Esperança, Higienópolis, Maria da Graça, Jacaré, Engenho da Rainha, Tomás Coelho, Del Castilho, Jacarezinho, Vieira Fazenda

CR 3.2 - Ramos

Edifício Georgette Rosa Chagas

Endereço: Rua da Regeneração, 654, Bonsucesso

Tel: (21) 2280-3173 , 2573-8715

Bairros de abrangência: Ramos, Manguinhos, Olaria, Penha, Vigário Geral, Parada de Lucas, Penha Circular, Jardim América, Cordovil, Brás de Pina, Ilha do Governador, Ribeira, Zumbi, Cacuia, Pitangueiras, Praia da Ribeira, Cocotá, Bancários, Tauá, Galeão, Moneró, Portuguesa, Jardim Guanabara, Cidade Universitária, Complexo da Maré, Vila Esperança, Vila do João, Vila do Pinheiro,

Praia de Ramos, Timbau, Maré, Marcílio Dias, Baixa do Sapateiro, Nova Holanda, Rubens Vaz, Parque União, Roquete Pinto, Conjunto Pinheiro.

CR 3.3 - Madureira

Endereço: R. Carvalho de Souza, 274 - Madureira

Tel:(21) 2489-8894 , 2450-3644

Bairros de abrangência: Irajá, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vista Alegre, Vila Cosmo, Madureira, Quintino Bocaiúva, Bento Ribeiro, Marechal Hermes, Engenheiro Leal, Turiaçu, Campinho, Rocha Miranda, Oswaldo Cruz, Anchieta, Ricardo de Albuquerque, Guadalupe, Parque Anchieta, Pavuna, Coelho Neto, Acari, Barros Filho.

CR 4 - Jacarepaguá

Endereço: Pça Barão da Taquara, 9, 1º andar - Pça Seca

Tel: (21) 2450-2249

Bairros de abrangência: Jacarepaguá, Praça Seca, Valqueire, Taquara, Freguesia, Anil, Tanque, Curicica, Camorim, Gardênia Azul, Cidade de Deus, Pechincha, Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande, Piabas, Grumari, Itanhangá

CR 5.1 - Bangu

Endereço: R. Silva Cardoso, 349 - Bangu

Tel: (21) 3332-4032

Bairros de abrangência: Bangu, Campo dos Afonsos, Santíssimo, Deodoro, Realengo, Vila Militar, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Senador Camará, Jardim

Sulacap

CR 5.2 - Campo Grande

Endereço: Pça José Euzébio, s,n - Rozendo - Campo Grande

Tel,Fax: (21) 3394-1049

Bairros de abrangência: Campo Grande, Santíssimo, Senador Augusto Vasconcelos, Mendanha, Rio da Prata, Monteiro, Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Morro da Pedra, Praia do Aterro, Ilha de Guaratiba.

CR 5.3 - Santa Cruz

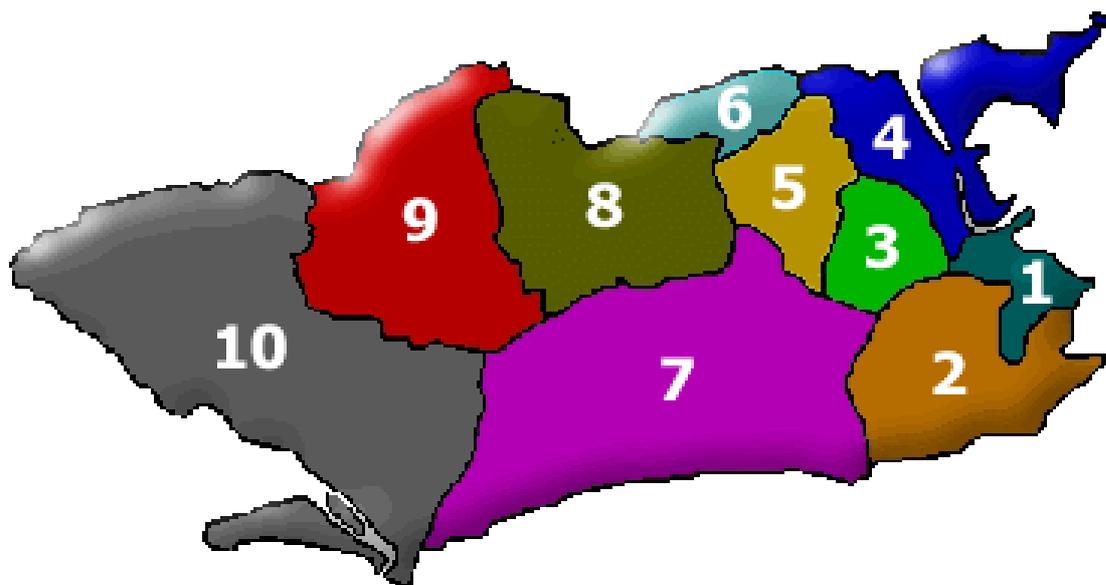
Endereço: Avenida Brasil, s/n (esquina com a Avenida Padre Guilherme Decaminada) - Santa Cruz

Tel,Fax: (21) 3395-44103

Bairros de abrangência: Santa Cruz, Sepetiba, Paciência

ANEXO B. SUBDIVISÃO DO MUNICÍPIO PELA SMAS – ESTRUTURA NOVA

Mapa das áreas de abrangência



1ª CAS - Centro

Endereço: Praça Pio X, 119, 6º andar

Tel: (21) 2588-9084 / 2588-9074

Bairros de abrangência: Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Mangueira, Paquetá, Rio Comprido, Santa Teresa, Santo Cristo, São Cristovão, Saúde, Vasco da Gama.

2ª CAS - Vila Isabel / Zona Sul

Endereço: R. Visc. de Santa Isabel, 34 – 2º andar - Vila Isabel

Tel: (21) 2576-2021 / 2577-0402

Bairros de abrangência: Alto Da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praça da Bandeira, Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal, Vila Isabel.

3ª CAS - Engenho Novo

Endereço: R. 24 de Maio, 931, fundos - Engenho Novo

Tel: (21) 2501-0314 / 2501-6982

Bairros de abrangência: Abolição, Água Santa, Cachambi, Complexo do Alemão, Del Castilho, Encantado, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Higienópolis, Inhauma, Jacaré, Jacarezinho, Lins de Vasconcelos, Maria da Graça, Meier, Piedade, Pílares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, São Francisco Xavier, Todos os Santos, Tomas Coelho.

4ª CAS - Bonsucesso

Edifício Georgette Rosa Chagas

Endereço: Rua da Regeneração, 654, Bonsucesso

Tel: (21) 2280-3173 / 2573-8715

Bairros de abrangência: Bancários, Bonsucesso, Brás de Pina, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Cordovil, Freguesia, Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Manguinhos, Maré, Monero, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia Da Bandeira, Ramos, Ribeira, Taua, Vigário Geral, Zumbi

5ª CAS - Madureira

Endereço: R. Carvalho de Souza, 274 - Madureira

Tel:(21) 2489-8894 / 2450-3644

Bairros de abrangência: Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcanti, Colégio, Engenheiro Leal, Honório Gurgel, Irajá, Madureira, Marechal Hermes, Osvaldo Cruz, Quintino Bocaiuva, Rocha Miranda, Turiacu, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vila Kosmos, Vista Alegre

6ª CAS - Deodoro

Endereço: Estrada do Camboatá, s/n - Vila Parque da Vizinhança - Dias Gomes - Deodoro

Tel: (21) 2489-8894 / 2450-3644

Bairros de abrangência: Acari, Anchieta, Barros Filho, Coelho Neto, Costa Barros, Guadalupe, Parque Anchieta, Parque Columbia, Pavuna, Ricardo de Albuquerque

7ª CAS - Jacarepaguá

Endereço: Pça Barão da Taquara, 9, 1º andar - Pça Seca

Tel: (21) 2450-2249

Bairros de abrangência: Anil, Barra da Tijuca, Camorim, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia Jacarepaguá, Gardênia Azul, Grumari, Itanhangá, Jacarepaguá, Joá, Pechincha, Praça Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena, Vila Valqueire

8ª CAS - Bangu

Endereço: R. Silva Cardoso, 349 - Bangu

Tel: (21) 3332-4032

Bairros de abrangência: Bangu, Campo dos Afonsos, Deodoro, Gericino, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo, Senador Camará, Vila Militar

9ª CAS - Campo Grande

Endereço: Pça José Euzébio, s/n - Rozendo - Campo Grande

Tel/Fax: (21) 3394-1049

Bairros de abrangência: Campo Grande, Cosmos, Inhoaiba, Santíssimo, Senador Vasconcelos

10ª CAS - Santa Cruz

Endereço: Avenida Brasil, s/n (esquina com a Avenida Padre Guilherme Decaminada) - Santa Cruz

Tel/Fax: (21) 3395-44103

Bairros de abrangência: Barra de Guaratiba, Guaratiba, Paciência, Pedra de Guaratiba, Santa Cruz, Sepetiba

ANEXO C. ESTRUTURA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO DE JANEIRO

C.1. Composição

10 representantes da Sociedade civilização;

5 representantes do segmento dos usuários;

3 representantes do segmento de prestadores de serviço;

2 representantes do segmento de prestadores de assessoria e defesa de direitos;

10 representantes do poder Público;

1 representante da secretaria municipal de Esporte e Lazer;

1 representante da secretaria municipal de saúde;

1 representante da secretaria municipal de fazenda;

1 representante da secretaria municipal de habitação;

1 representante da secretaria municipal do trabalho;

1 representante da secretaria municipal de educação;

3 representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social.

C.2. Conselho Municipal de Assistência Social Não-Governamentais – Titulares

Nome da Entidade	Representante Legal
SBA - Sociedade Beneficente Anchieta	Ivone Teixeira

Rio Voluntário	Maria Aparecida Corrêa
Sociedade Pestalozzi do Brasil	Sérgio Lopes
FEBIEX - Federação Estadual das Instituições Benéficas do Estado do RJ	Katia Tavares Siqueira Vasques
FIB – Federação de Instituições Benéficas do Estado do RJ	Deise Gravina
Centro de Integração Comunitária Nossa Senhora Maria Auxiliadora	Antônio Valentim do Nascimento
Centro Social Para Trabalhos Comunitários	Osmir Vieira da Silva
Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro	Maria José dos Santos Peixoto
Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/RJ	Melissa Cavalcanti
Sindicato dos Psicólogos do Estado do Rio de Janeiro	Zenita Terezinha Göebel

C.3. Conselho Municipal de Assistência Social Não-Governamentais – Suplentes

Nome da Entidade	Representante Legal
IBDD – Inst. Brasileiro de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Elizabeth Souza de Oliveira
ANEAS – Associação Nóbrega de Educação e Assistência social	Fidel Garcia Rodrigues
ISJB – Centro Salesiano do Menor	Josiany Nunes de Souza
Ação Comunitária Sal da Terra	Maria José Alves Soares
ATHOS – Associação Científico- Terapêutica em Prol do Desenvolvimento Holístico do Ser	Lúcia Maria Pereira Zacheu
FENEIS – Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos	Elisabete da Silva Ferreira de Souza
AMUBUA – Associação de Moradores União das Bases de Urucânia e Adjacências	Vilma Carvalho Ramos
Associação dos Servidores da SMDS e Fundo Rio – ASFUNRIO	Reinaldo de Jesus Cunha
Conselho Regional de Fonoaudiologia – 1ª Região	Arthur Marcelo Guimarães Carvalho
Conselho Regional de Administração	Ana Cláudia Anapurús

C.4. Conselho Municipal de Assistência Social Governamentais – Titulares

Secretaria/Órgão	Nome do Conselheiro
Secretaria Municipal de Assistência Social	Maria da Glória lung
Secretaria Municipal de Assistência Social	Edilene G dos Santos
Secretaria Municipal de Assistência Social	Eliane Ferraz
Secretaria Municipal de Assistência Social	Roberta Kfuri Pacheco
Secretaria Municipal de Assistência Social	Wania R. Tavares
Fundação Municipal Lar Escola Francisco de Paula	Eliana de Souza e Silva
Secretaria Especial da Terceira Idade	Flávia Furtado Pereira
Secretaria Extraordinária Deficiente -Cidadão	Está em mudança
Secretaria Municipal de Educação	Maria da Conceição P. Madeira
Secretaria Municipal de Saúde	Carlos Silva

C.5. Conselho Municipal de Assistência Social Governamentais – Suplentes

Secretaria/Órgão	Nome do Conselheiro
Secretaria Municipal de Assistência Social	Ana Claudia Sampaio
Secretaria Municipal de Assistência Social	Rodrigo Salgueiro Barbosa
Secretaria Municipal de Assistência Social	Pedro Veiga
Secretaria Municipal de Assistência Social	Flávia Braz de Lima
Secretaria Municipal de Assistência Social	Marília Andrade da Rocha
Secretaria Especial da Terceira Idade	Sandra Helena Lima Pollo
Secretaria Extraordinária Deficiente -Cidadão	Está em mudança
Secretaria Municipal de Habitação	Eliana Ennes Emmerick
Fundação Municipal Lar Escola Francisco de Paula	Maria Judith G. P. Ramalho
Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	João Batista Raposo de Mendonça

ANEXO D. TRAJETÓRIA DAS ASSISTENTES SOCIAIS QUE ATUAVAM JUNTO AO CMAS

Assistentes Sociais da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Atuação Profissional: Atividades de apoio e assessoria ao Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente

Num momento inicial gostaríamos de resgatar a história do grupo.

Formado a partir de Março de 2003, quando um quantitativo de Assistentes Sociais concursadas da Secretaria Municipal de Saúde são chamadas a tomar posse na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (atual SMAS). Um grupo de, aproximadamente, 19 profissionais são lotados como técnicos de referência dos Conselhos (CMAS e CMDCA).

O trabalho já existia anteriormente, entretanto não havia sistematização do grupo, em menor número, e em situação fragilizada, pois se tratava de Assistentes Sociais terceirizadas, contratadas por ONGs.

Conforme essas profissionais lotadas nas 10 Coordenadorias Municipais de Desenvolvimento Social (agora Assistência social) deram prosseguimento as atividades de uma prática articulada e vinculada aos Conselhos, perceberam a necessidade de se organizar para debater questões específicas pertinentes a sua inserção profissional.

Criação do Fórum de Assistentes Sociais cuja prática profissional é vinculada à ação dos Conselhos. Para tanto pensamos em uma sistemática de reuniões mensais utilizando o espaço do CRESS com vistas a se apropriar um pouco do espaço da categoria, e mesmo envolvê-lo nessa nova forma de inserção do Assistente Social. Aliás, durante esse período constatamos através do próprio

CRESS tratar-se de prática profissional daquela existente até então nos Conselhos, caracterizada pelo fato dos Assistentes Sociais serem os próprios Conselheiros ou ainda assessoria técnica no Conselho, porém sem que haja esse trabalho considerado de campo. Assim, a não existência de parâmetros externos nos impulsionou a formar um grupo, e produzir conhecimentos a partir da realidade vivenciada no sentido de contribuir para consolidação dessa prática profissional e do próprio crescimento e avanço dos Conselhos.

Sistemática das reuniões: discussão teórica com temas que abordassem os Conselhos de Política e de Direito (nos moldes de um Centro de Estudos), e encontros para discutir e aprofundar questões da prática profissional, enfim situações reflexivas, mas também operacionais que culminaram com a elaboração de um documento acerca das nossas atribuições.

Momento de contradições: no ano do nosso ingresso na secretaria, em 2003, especificamente a partir do mês de Outubro ocorreram mudanças na estruturação, organização e condução da política no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social por conta da mudança de Secretário e, conseqüentemente, dos cargos de confiança.

O novo Secretário promove encontro com alguns grupos, o nosso acaba sendo um dos últimos. A idéia inicial dele era extinguir essa forma de trabalho, mas é surpreendido pela coesão do grupo, sobretudo pela elaboração de documentos e trabalho sistematizado. Então promete legitimar essa atuação com uma publicação em DO. Entretanto a realidade constituída por mudanças e conflitos internos na Secretaria aponta para uma nova demanda a do profissional com perfil de “polivalência”, com ações descentralizadas por micro áreas (Cemasi). Esse momento é interpretado de maneiras diferenciadas pelos coordenadores das áreas (CRDS), isso se deveu em função dos movimentos realizados, fruto das relações de poder em torno da consolidação e fortalecimento da gestão nessas áreas.

Nesse período houve uma desmobilização dos técnicos, conseqüência das adversidades e esvaziamento do grupo, com redução dos seus membros, alguns

convidados a assumir cargos de confiança, outros dispersos nas áreas.

Gradativamente o processo de construção da prática profissional foi retomado e o Fórum reativado. Novamente foi retomada a busca por uma sistematização da prática de forma reflexiva, considerando agora uma maneira de promover articulações voltadas para o crescimento desse Fórum. Num primeiro momento somamos a nossa experiência ao grupo responsável por desenvolver o projeto sobre o Serviço Social e os Conselhos no CRESS. Além de atuar nos encontros da comissão participamos ativamente do evento promovido pelo CRESS na UERJ, e da elaboração dos encontros descentralizados pelo Estado do Rio de Janeiro. Durante o ano tivemos a oportunidade de nos aproximar da academia através de eventos variados, esse fato nos fez refletir e perceber a importância desse elemento como estratégico e de suporte a essa nova inserção profissional.

O grupo conseguiu elaborar um projeto sobre a experiência de inserção profissional junto aos Conselhos na esfera municipal, na cidade do Rio de Janeiro. O projeto foi inscrito para apresentação no pré-CBAS, sendo aprovado. Posteriormente foi um pouco modificado e inscrito no XI CBAS, também aprovado e apresentado por um dos componentes do grupo com a contribuição parcial da Secretaria, viabilizou o transporte e autorizou a participação do profissional.

Constantemente temos nos pronunciado em prol da capacitação do corpo técnico de apoio aos Conselhos e dos próprios Conselheiros como fatores primordiais desse trabalho.

Dificuldade em aproximar todos os profissionais de Serviço Social cuja atuação profissional envolva o trabalho junto aos Conselhos. Nesse sentido identificamos uma contradição no âmbito da Secretaria que ainda hoje lota Assistentes Sociais num trabalho específico junto a Conselho.

Aproximação com a academia para criar mecanismos de fortalecimento do grupo e ampliar a proposta de escolas corporativas, como a Escola Carioca de Gestores.

O grupo necessita de capacitação continuada, e não apenas pontual.

Outro determinante como dificultador é a percepção sobre o trabalho, não é priorizado porque não se trata de execução direta.

Enfim, elencamos todos esses pontos para que seja possível, através desse resgate histórico, perceber e entender o perfil desse grupo.

Objetivamos aprofundar nossas relações com a Professora Maria Inês e sua equipe porque a consideramos uma referência no trato da temática Conselho, mesmo sendo sua experiência focada em Conselhos de Saúde.

Agradecemos a atenção e nos colocamos à disposição para juntos pensarmos em aprofundar uma parceria.

Rio de Janeiro, 06 de Dezembro de 2004.

ANEXO E. FORMULÁRIOS DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS

E.1. Questionário aplicado às técnicas de referência do CMAS-RJ

Nome: _____ Idade_ Sexo_

Cidade: _____ Estado: _____

E-mail: _____

1. Em qual universidade se graduou?

2. A sua atual formação é?

_____ (Graduação, Mestrado, Especialização, Doutorado, Pós-doutorado)

3. Quanto tempo tem de formado(a)?

4. Tinha experiência na área de assistência social anterior ao trabalho desenvolvido no CMAS-RJ?

_____ (Sim, Não)

Se afirmativo, onde?

5) Participa dos Fóruns das Entidades da Categoria?

_____ (Sim, Não)

Se afirmativo, quais?

_____ (CRESS, CFESS, ABEPSS, SINDICATO)

Outros: _____

Justificativa

6) Quais instrumentos utilizava no seu cotidiano profissional?

7) Quais eram as principais dificuldades apresentadas no seu cotidiano?

a) Em relação às Instituições:

b) Em relação aos Conselheiros:

c) Em relação à Secretaria que está / estava vinculada(o):

8) Como avalia a experiência como técnico de referência junto aos CMAS-RJ

9) No seu entendimento, esta experiência junto aos CMAS possibilitava alguma contribuição para o Serviço Social e/ou para a Política de Assistência Social?

_____(Sim, Não)

Se afirmativo, por que?

10) Como descreveria este tipo de experiência?

_____ (Assessor(a) técnico(a), Apoio Técnico, Técnico(a) de Referência)

Outros. Qual: _____

Justifique:

11) Como diferenciaria o trabalho realizado pelo grupo de técnicos de

referência do trabalho executado pelo técnico (assistente social) lotado no nível central do CMAS-RJ?

12) Como avalia o término desta experiência profissional?

13) Uma vez finalizada esta experiência, como está se dando este processo? Qual a sua avaliação?

14) Quais as repercussões para o Serviço Social e para a Política de Assistência Social com o encerramento do trabalho até então desenvolvido?

15) Qual a sua avaliação a respeito do SIMAS (criação, implementação, conseqüências, resultados, etc.)?

16) Como se dá as possibilidades de exercício profissional no interior da SMAS?

Comentários e observações

E.2. Questionário aplicado às assistentes sociais dos CEMASI / CRAS

Nome: _____ Idade_ Sexo_

Cidade: _____ Estado: _____

E-mail: _____

1. Qual a CASS que encontra-se vinculado?

2. Em qual universidade se graduou?

3. A sua atual formação é?

_____ (Graduação, Mestrado, Especialização, Doutorado, Pós-doutorado)

4. Quanto tempo tem de formado(a)?

5. Tinha experiência na área de assistência social anterior ao trabalho desenvolvido no SMAS-RJ

_____ (Sim, Não)

Se afirmativo, onde?

6. Participa dos Fóruns das Entidades da Categoria?

_____ (Sim, Não)

Se afirmativo, quais?

_____ (CRESS, CFESS, ABEPSS, SINDICATO)

Outros: _____

Justificativa

7. Como avalia a transferência das funções das técnicas de referência dos Conselhos para os CEMASI, atuais CRAS e como esta se dando este processo?

8. Quais são as principais dificuldades apresentadas no seu cotidiano para realizar esta atividade em específico?

a) Em relação às Instituições:

b) Em relação aos Conselheiros e ao Conselho:

c) Em relação à Secretaria que está / estava vinculada(o):

d) em relação ao domínio de conteúdos próprios:

e) em relação a articulação com o trabalho realizado pelos demais assistentes sociais nesta atividade:

f) em relação a aproximação das entidades, ONGs, etc. com com outras que atuam em outras áreas geográficas:

9. Quais instrumentos utiliza no seu cotidiano profissional para execução desta atividade?

10. Como avalia a sua experiência neste trabalho especificamente?

11. No seu entendimento, esta experiência junto aos CMAS possibilitava alguma contribuição para o Serviço Social e/ou para a Política de Assistência Social?

_____ (Sim, Não)

Se afirmativo, por que?

12. Como descreveria este tipo de experiência?

_____ (Assessor(a) técnico(a), Apoio Técnico, Técnico(a) de Referência)

Outros. Qual: _____

Justifique:

13. Como diferenciaria o trabalho realizado pelo grupo de técnicos de referência do trabalho executado pelo técnico (assistente social) lotado no nível central do CMAS-RJ?

14. Como avalia o término desta experiência profissional?

15. Uma vez finalizada esta experiência, como está se dando este processo?
Qual a sua avaliação?

16. Quais as repercussões para o Serviço Social e para a Política de Assistência Social com o encerramento do trabalho até então desenvolvido e a instauração desta nova maneira de executá-lo?

17. Qual a sua avaliação a respeito do SIMAS (criação, implementação, conseqüências, resultados, etc.)?

18. Como se dá as possibilidades de exercício profissional no interior da SMAS?

Comentários e observações

E.3. Roteiro de entrevista

Como avalia a experiência como técnico de referência junto aos CMAS-RJ

Qual a contribuição e diferenças com outras formas de inserção profissional na área de assistência social ou fora da assistência social

_____(Sim, Não)

Se afirmativo, por que?

Como descreveria este tipo de experiência?

_____ (Assessor(a) técnico(a), Apoio Técnico, Técnico(a) de Referência)

Outros. Qual: _____

Justifique:

Como diferenciaria o trabalho realizado pelo grupo de técnicos de referência do trabalho executado pelo técnico (assistente social) lotado no nível central do CMAS-RJ?

Como avalia a iniciativa do grupo em se reunir para discutir as relações de trabalho?

Como avalia o fato do grupo ter procurado o espaço e o apoio do CRESS-7R para realizar a discussão mencionada?

Como avalia a iniciativa do grupo em procurar o apoio da Academia?

Como avalia o término desta experiência profissional?

Qual a sua avaliação a respeito do SIMAS (criação, implementação, conseqüências, resultados, etc.)?

Comentários

ANEXO F. DOCUMENTO “O BALANÇO DA FILANTROPIA NO BRASIL”

F.1. Quadro 1: Entidades Filantrópicas no Brasil

Entidades Registradas	8.766	57%
Entidades Registradas e Filantrópicas	6.545	43%
Total de entidades	15.311	100%

F.2. Quadro 2: Total de Entidades Filantrópicas por Área de Atuação - Brasil

Assistência social	4.685	72%
Assistência a Educação	735	11%
Assistência a Saúde	1.125	17%
Total	6.545	100%

F.3. Quadro 3: Total de Entidades Filantrópicas por Região

Norte	113	2%
Nordeste	613	9%
Centro Oeste	358	6%
Sudeste	3.868	59%
Sul	1.593	24%
Total	6.545	100%

ANEXO G. – DEPOIMENTO DA EX-SECRETÁRIA DA SMAS-RJ, WANDA ENGELS

Prezados Conselheiros

Foi com muito orgulho que recebi o convite para participar da Centésima Reunião do Conselho Municipal de Assistência Social, o qual tive a honra de implantar e de ser a primeira presidente. Orgulho por ter sido parte do esforço de criação deste importante espaço de diálogo governo-sociedade civil, gestado segundo os princípios que nortearam a concepção da Lei Orgânica de Assistência Social: o caráter público e participativo da política de assistência social.

Este caráter público e participativo foi garantido pela proposta de constituição paritária deste conselho, que colocava, lado a lado, representantes do governo e da sociedade civil, na tarefa de concepção, monitoramento e avaliação das políticas municipais de assistência.

Era um avanço em termos de ultrapassar a idéia de uma política de governo, pela de uma política de Estado, gestada de forma transparente e participativa, e contando com um importante mecanismo de controle social: os conselhos de direito

Os muitos anos que me separam desta experiência me impedem de lembrar com detalhes o que foi feito nesta primeira gestão. Só me arriscaria a destacar três grandes aprendizagens que me ficaram deste período.

A primeira é que a paridade não é uma questão numérica. Podemos definir um mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil, sem que isto nos garanta uma efetiva paridade de participação. Funcionários municipais têm, em geral, vantagens comparativas em relação à sociedade civil, quer por seu “poder de Estado”, quer por sua formação acadêmica ou por sua experiência em formulação de políticas ou gestão de orçamento. Assim é que, para que a paridade seja um fato, é necessário um efetivo esforço de capacitação e qualificação da atuação da

sociedade civil nestes temas. Há que destacar que a sociedade civil, por sua vez, possui muito mais experiência em termos de gestão política e negociação, e que haveria que capacitar os funcionários nestas habilidades

O segundo aprendizado é o de que, apesar de funcionários e ativistas sociais terem sido escolhidos como representantes do governo ou da sociedade civil, eles não deveriam estar no conselho para defender os interesses de seus supostos representados, mas os interesses dos grupos mais vulneráveis da sociedade carioca que têm o direito de ter acesso às políticas assistenciais. O próprio sentido da representatividade necessitaria ser superado neste caso. Na verdade, membros da sociedade civil são escolhidos pela legitimidade de seu trabalho, mas não são eleitos pelo conjunto da sociedade civil como “seus representantes”. A ideia dos conselhos é justamente a de complementar a democracia representativa, através da democracia participativa, exercida através de canais diferenciados, com base no reconhecimento e na legitimidade. O importante é que, como representantes ou não das duas partes, os membros atuem, através do diálogo entre diferentes pontos de vista, como verdadeiros conselheiros municipais, colocando o bem público acima dos interesses do governo ou de organizações da sociedade civil.

Finalmente o terceiro grande aprendizado foi a dificuldade, para não dizer impossibilidade, de formular políticas a partir da base municipal e daí partir para estruturá-las em políticas estaduais e nacional. Na verdade, o processo de formulação da política municipal, sem parâmetros orçamentários, me parecia um exercício de ficção. Anos mais tarde, quando recebia, na Secretaria de Estado de Assistência Social, planos municipais consolidados a nível estadual, me deparava com situações insólitas como por exemplo a do estado de Pernambuco. Neste caso, o orçamento previsto para um único estado era o quádruplo do que dispunha a União para todo o país. Não estou com isto querendo dizer que o movimento deva ser de cima para baixo, mas que, para ser de baixo para cima, há que estar norteado por parâmetros de custo um pouco mais realistas.

Na verdade, faz quase uma década que me afastei da gestão municipal, atuando posteriormente a nível nacional e internacional. Neste transcurso aprendi

uma coisa mais. Aprendi que o espaço privilegiado para transformar a situação dos mais pobres, excluídos e vulneráveis é o município. É aí, na concretude deste espaço geográfico, em que as pessoas vivem, morrem, constituem família e produzem riqueza, que é possível reverter a situação dos mais pobres. O resto é abstração.

É por isto que, apesar de não poder comparecer pessoalmente a esta cerimônia, envio minha mensagem. A mensagem da crença na importância deste Conselho Municipal que pode se orgulhar de estar comemorando sua centésima reunião.

Muito obrigada pela homenagem, e parabéns pelo trabalho!

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)