



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

MARA BETÂNIA JALES DOS SANTOS

**A INTERIORIZAÇÃO E A EXPANSÃO DOS ESPAÇOS SÓCIO-OCUPACIONAIS
DO SERVIÇO SOCIAL NO RIO GRANDE DO NORTE (2004-2008): UM ESTUDO
DAS COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS**

Recife – PE
Março / 2010

MARA BETÂNIA JALES DOS SANTOS

**A INTERIORIZAÇÃO E A EXPANSÃO DOS ESPAÇOS SÓCIO-OCUPACIONAIS
DO SERVIÇO SOCIAL NO RIO GRANDE DO NORTE (2004-2008): UM ESTUDO
DAS COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS**

Tese defendida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração de Serviço Social, como requisito para a obtenção do grau de Doutora.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ana Elizabete Fiúza Simões da Mota

Recife – PE
Março de 2010

Santos, Mara Betânia Jales dos

A interiorização e a expansão dos espaços sócio-ocupacionais do Serviço Social no RN (2004-2008) : um estudo das competências profissionais / Mara Betânia Jales dos Santos. - Recife : O Autor, 2010.
127 folhas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Ana Elizabete Mota
Tese (Doutorado) Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2010.

Inclui bibliografia.

1. Competências profissionais. 2. Expansão e interiorização da PAS. 3. Ampliação e interiorização dos espaços sócio-ocupacionais do Serviço Social. I. Mota, Ana Elizabete (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22.ed.)

UFPE/CSA - 096

MARA BETÂNIA JALES DOS SANTOS

**A INTERIORIZAÇÃO E A EXPANSÃO DOS ESPAÇOS SÓCIO-OCUPACIONAIS
DO SERVIÇO SOCIAL NO RIO GRANDE DO NORTE (2004-2008): UM ESTUDO
DAS COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS**

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª Dr^ª Ana Elizabete Fiúza Simões da Mota (UFPE)
Orientadora

Prof^ª Dr^ª Cleonice Lopes Nogueira (UFPB)
Membro

Prof^ª Dr^ª Juliane Feix Peruzzo (UFPE)
Membro

Prof^ª Dr^ª Edelweiss Falcão de Oliveira (UFPE)
Membro

Prof^ª Dr^ª Ângela Santana do Amaral (UFPE)
Membro

Prof^ª Dr^ª Maria Alexandra Monteiro Mustafá (UFPE)
Membro Suplente

Prof^ª Dr^ª Maria das Graças da Silva (UFPE)
Membro Suplente

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, Maria Alda Jales
(*in memoriam*), um exemplo de vida.

AGRADECIMENTOS

Apresentar este trabalho é trazer à tona um turbilhão de emoções que invadem a alma e o texto. Isso porque ele é parte e expressão da vida. Um pedaço de vida guardado por quatro anos. É como abrir um baú e trazer a público o resultado de um longo tempo de estudos, de pesquisas, numa conversa silenciosa da autora com a autora, e revelar um segredo mostrando o reverso do desconhecido da trajetória profissional e acadêmica construída, que capturou esse tempo de vida e de produção intelectual.

A abertura do baú é motivo de alegrias, porque as sementes se transformaram em frutos. E chegou o tempo da colheita, de socializar o trabalho silenciosamente realizado. E o tempo da colheita é tempo de festa, tempo de cantar as esperanças e as conquistas. Quando olho para trás, depois de uma árdua batalha para realizar este trabalho, quero expressar minha gratidão a todas as pessoas que estiveram comigo, contribuindo para que esse resultado se tornasse possível.

Primeiramente, gostaria de expressar a minha gratidão a minha família, por tudo o que representa para mim. À minha tia Nailca e ao meu tio Carlos Alberto, pelo apoio incontestável em todos os sentidos. Aos meus primos Ana Carla, Carlos Júnior e Carlos César que, durante todos esses anos, me proporcionaram a segurança do afeto, sendo, na maioria das vezes, muito mais irmãos do que primos;

À Maria Cecília, a Júnior e a Kleverson, meus sobrinhos do coração, pelo carinho de sempre manifestados a mim;

Nas viagens aos municípios do RN, devo a mais profunda gratidão a Carlos Júnior, Kleber, Ana Carla Jales, Luciana Silveira e Ricardo Silveira, que deixaram os seus afazeres para que a minha pesquisa de campo pudesse ser concretizada;

Agradeço também a Vânia, a Sílvia, a Vinícius e a Lucas, pelas alegrias que me proporcionam nas idas a Mossoró (RN);

Outras pessoas também estiveram sempre presentes, contribuindo para que tudo desse certo. Dentre elas, devo um agradecimento especial ao amigo de infância, Ricardo Silveira, pelo

estímulo, pela solidariedade nos momentos difíceis, pelo companheirismo e pelas alegrias que me proporciona em minha vida;

Um agradecimento especial a minha amiga Neyber Macedo, que sempre contribuiu com o ombro amigo, para que este trabalho se tornasse possível, e sem a qual eu não teria chegado ao fim;

À Ilzinha, pelo carinho que manifesta sempre, com grande torcida pela minha vitória na concretização deste trabalho;

Agradeço, de forma muito especial, aos membros da pré-banca, pelas valiosas contribuições para a melhoria do meu trabalho;

Ao amigo Bismarck Góis, pelo auxílio no campo estatístico e por toda a dedicação na construção dos meus gráficos. Igualmente, agradeço a Rosalba Santos, pela riqueza que é tê-la por perto;

Às queridas amigas, Margarida Santos e Márcia Iara, pela acolhida afetuosa nas minhas estadias em Recife;

À minha orientadora, Ana Elizabete Mota, que me deu a oportunidade de ampliar os meus conhecimentos;

A todas as colegas da minha turma de Doutorado em Serviço Social, por compartilharem ideias e vivências em todos os planos;

Aos colegas do Grupo de Estudos do Trabalho (GET), pela troca de reflexões e de saberes;

A todo o corpo docente do Doutorado da UFPE, pelos instigantes debates em sala de aula;

À CAPES, pelo financiamento da bolsa de Doutorado, que tornou possível sua realização;

À Elisângela Carneiro e a Iran Vasconcelos, registro meus agradecimentos, pela acolhida em Recife, de forma muito carinhosa e aprazível, tão necessário para quem se encontra fora de seu estado de origem;

À Juliane Perruzzo, pelo empréstimo de material;

De modo muito especial, expresso meus agradecimentos à amiga Cleonice Lopes, pela interlocução crítica e respeitosa, quando a tese ainda era um projeto a ser submetido à seleção do Programa de Pós-graduação de Serviço Social da UFPE;

À Verusca Góis, pelas visitas feitas ao meu apartamento em Natal, irradiadas sempre de energia positiva e de muita felicidade;

Às amigas Nilba e Núlbia, pela presença espirituosa, em consonância com a alegria pela finalização dessa minha trajetória acadêmica;

À Adriana Jales, pelo zelo intelectual na elaboração do abstract.

EPÍGRAFE

“O desejo mede os obstáculos, a vontade vence-os”.

Antônio Gramsci.

RESUMO

No presente estudo, foram pesquisadas as competências profissionais dos assistentes sociais, relacionadas à implementação da Política de Assistência Social (PAS) em 118 municípios com até 20.000 habitantes, no Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2004 a 2008. A expansão da PAS, no Brasil, ademais de responder a processos sócio-políticos e econômicos particularizados pela conjuntura do país nos anos 2000, também é responsável pela sua interiorização e pelo crescimento do mercado de trabalho profissional naquele espaço ocupacional. Essa expansão relaciona-se com a ampliação dos programas de combate à pobreza, presentes em quase todos os países da América Latina, por ser um dos principais mecanismos de desigualdades sociais. A implementação e a operacionalização da PAS são marcadas por requerimentos programáticos e técnico-operativos relativos à sua gestão municipal, presentes na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e nas Normas Operacionais Básicas (NOBs) que regulam, orientam e normatizam a PAS. A estes últimos se adensam questões sociopolíticas, particularizadas pelo processo de descentralização do Estado brasileiro e pelas singularidades do poder político municipal, em que se incluem o processo de democratização da sociedade e as práticas sociais desenvolvidas. Essas práticas são saturadas de elementos ideoculturais e expõem os modos históricos mediante os quais os municípios enfrentaram historicamente as demandas relacionadas à assistência social, como é o caso do patrimonialismo, da meritocracia, do nepotismo, do *primeiro-damismo*, entre outras. Nesse cenário, as contratações de assistentes sociais como integrantes das equipes profissionais dos municípios (exigência imposta pela NOB RH/SUAS, que regula o quadro técnico-administrativo dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e do Centro de Referência Especial da Assistência Social – CREAS) são reveladoras de um novo marco referencial na implementação da PAS, que é balizado pela experiência profissional do Serviço Social, no campo da Assistência Social, pelo conhecimento produzido por meio da profissão, sobre o tema e pelas opções ético-políticas que marcam a trajetória e a cultura profissionais do Serviço Social brasileiro. Todavia, mediações da realidade local, como o processo de descentralização das políticas sociais, as demandas por assistência social e a cultura política municipal, aliadas às condições e relações de trabalho, às quais estão submetidos os profissionais, imprimiram algumas características à interiorização do Serviço Social que afetam as competências profissionais e a direção social estratégica da profissão, referendada pelo projeto ético-político profissional. Essa hipótese orientou a pesquisa objeto desta tese, cujos dados coletados nos CRAS, em 118 municípios do RN, permitiram conhecer: 1) as demandas profissionais do Serviço Social; 2) as atividades profissionais; 3) as relações e condições de trabalho, permitindo-nos identificar o perfil das competências profissionais exigidas e realizadas, tendo por referência o Código de Ética Profissional, a Lei de Regulamentação da Profissão e as competências profissionais presentes nas diretrizes que orientam a formação e o exercício profissional do Serviço Social. Essa análise também foi enriquecida por uma reflexão orientada pelos Parâmetros para Atuação do Assistente Social na PAS, elaborados pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS.

Palavras-chaves: Competências profissionais. Expansão e interiorização da PAS. Ampliação e interiorização dos espaços sócio-ocupacionais do Serviço Social.

**The professionals competences of the social worker and the expansion and the interiorization of the social occupational places in Rio Grande do Norte (2004-2008).
Mara Betânia Jales dos Santos**

ABSTRACT

In this work were researched the professionals competences of the social worker related to the implementation of the PAS in 118 towns with until 20.000 inhabits, in Rio Grande do Norte State, from 2004 until 2008. The PAS expansion in Brazil, besides answering the social politics and economics processes particularized by situation of the country in 2000 years, also is reponsible for its interiorization and the labour professional market increase in that occupational place. That expansion is related to the amplification of the contra programs that help to abolish the poorness that have in almost all Latin America countries, because those are one of the main social inequality mecanisms. The implementation and the achievement of the PAS are marked by programmatic and technical-operative formal petitions concerning to its city management that is in the LOAS in the PNAS, in the SUAS and in the NOBs that controls, orients and rules the PAS. To those last ones associate social politics questions, particularized by the process of decentralization of the Brazilian state and by the power politics singularity of the town, that includes: the process of the society democratization and the developed social practices. Those practices are saturated of cultural elements and show historic modes by means of those the towns faced historically the demand related to social welfare work, as the case “of the nepotism”, among others. In that set, the employing of the social worker as a member of the professional group of the towns, (obligation imposed by NOB RH/SUAS that rules the technician-management group of the CRAS and CREAS are revealed of a new mark referential in the implementation of the PAS. That mark is delimited by the professional experience of the Social Service in the field of the social welfare work, by the knowledge produced by the profession about the subject and by ethic-politics options that mark the professional trajectory and culture of the Brazilian Social Service. However, mediations of the local reality, such as, the process of decentralization of the social politics, the demands for social welfare work and the town politics culture, associated to the conditions and the relations of work under those ones the professionals are submitted, produced some characteristics to the interiorization of the Social Service that affect the professional competences and the professional social management strategy, authenticated by ethic-politics professional project. That hypothesis guided the research of this thesis, whose data collected with the CRAS in 118 towns in RN, permitted to know: 1) the professional demands to Social Service; 2) the professional activities; 3) the relations and work conditions, permitting to identify the description of the required and achieved professional competences, based on Ethic Professional Code, Professional Regulation Law and the professional competences that have in the routes that guide the formation and the professional practice of the Social Service. That analysis also has a reflection oriented by “Parameters for Performance of the Social Assistant of the PAS”, elaborated by CFESS.

Key words: Professional competences; expansion and interiorization of the PAS; amplification and interiorization of the social occupational places of Social Service.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS
Gráfico 1: Crescimento da quantidade de trabalhadores nos CRAS, segundo o nível de escolaridade
Gráfico 2: Distribuição dos trabalhadores dos CRAS, segundo o nível de escolaridade
Gráfico 3: Distribuição dos trabalhadores dos CRAS, segundo a área de formação
Gráfico 4: Distribuição dos trabalhadores dos CRAS, segundo o tipo de vínculo
Gráfico 5: Ampliação do mercado de trabalho do Serviço Social
Gráfico 6: Origem acadêmica e geográfica dos assistentes sociais atuantes nos CRAS
Gráfico 7: Tempo de trabalho no CRAS
Gráfico 8: Formas de acesso ao posto de trabalho
Gráfico 9: Origem das indicações ou de convites para atuar nos CRAS
Gráfico 10: Carga horária semanal de trabalho dos assistentes sociais
Gráfico 11: Quantidade de vínculos empregatícios
Gráfico 12: Deslocamentos causados por mais de um vínculo de trabalho
Gráfico 13: Quantidade de salários que recebem, segundo as entrevistas
Gráfico 14: Formação profissional
Gráfico 15: Tempo de conclusão da graduação
Gráfico 16: Domínio da Lei de Regulamentação da Profissão
Gráfico 17: Domínio dos Parâmetros para a atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social
Gráfico 18: Frequência da participação dos assistentes sociais nos eventos da categoria
TABELAS
Tabela 1: Razões da ampliação do mercado de trabalho segundo as entrevistas
Tabela 2: Percentual de contratações antes do SUAS
Tabela 3: Faixa etária e gênero dos assistentes sociais
Tabela 4: Domínio do Código de Ética Profissional segundo os assistentes sociais
Tabela 5: Principais dificuldades enfrentadas pelos assistentes sociais nos CRAS
Tabela 6: Tipos de eventos frequentados pela categoria
FIGURAS
Figura 1: Divisão do Rio Grande do Norte em microrregiões geográficas

LISTA DE SIGLAS

- BPC** – Benefício da Prestação Continuada;
- CADSUAS** – Cadastro do Sistema Único da Assistência Social
- CAPS** – Centro de Atenção Psicossocial;
- CBAS** – Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais;
- CFESS** – Conselho Federal de Assistência Social
- CLT** – Consolidação das Leis Trabalhistas;
- CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social;
- COFI** - Comissão de Orientação e Fiscalização;
- CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social;
- CREAS** – Centro de Referência Especializado da Assistência Social;
- CRESS** – Conselho Regional de Serviço Social;
- DIEESE** – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos;
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente;
- ENPESS** – Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social;
- FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;
- FMAS** – Fórum Municipal da Assistência Social;
- FMI** – Fundo Monetário Nacional;
- FTD** – Tratamento Fora de domicílio;
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- IDEMA** – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente;
- LBA** – Legião Brasileira da Assistência;
- LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social;
- MDS** – Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome;
- NOBs** – Norma Operacional Básica;
- NOB-RH/SUAS** – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social;
- PAIF** – Programa de Atenção Integral à Família;
- PAS** – Política de Assistência Social;
- PCCS** – Plano de Carreira, Cargos e Salários;
- PETI** – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;
- PIB** – Produto Interno Bruto;
- PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios;

PNAS - Política Nacional de Assistência Social;

RMN – Região Metropolitana de Natal;

SUAS – Sistema Único de Assistência Social;

UFAL – Universidade Federal de Alagoas;

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. A CRISE CAPITALISTA E O REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	29
1.1. AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	29
1.2. DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	45
2. A EXPANSÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS INCIDÊNCIAS NO TRABALHO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL	52
2.1. A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DO SUAS	52
2.2. RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO NOS CRAS	57
2.3 O CRAS E O MERCADO DE TRABALHO PROFISSIONAL	81
3. A PRÁTICA PROFISSIONAL NOS CRAS DO RIO GRANDE DO NORTE	93
3.1. O PERFIL DAS DEMANDAS, DAS COMPETÊNCIAS E DAS HABILIDADES EXIGIDAS DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CRAS DO RIO GRANDE DO NORTE	93
3.2. A INTERVENÇÃO NOS CRAS DO RIO GRANDE DO NORTE	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	128
ANEXOS	135

INTRODUÇÃO

A escolha do tema desta tese de Doutorado está relacionada com a minha experiência como membro da Comissão de Orientação e Fiscalização da Profissão – COFI, do Conselho Regional de Serviço Social do Rio Grande do Norte / CRESS 14ª Região. Nessa condição, participei de reflexões e debates da pesquisa “Assistentes sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional”¹, realizada pelo CFESS, em parceria com vários Conselhos Regionais de Serviço Social/CRESS, dentre eles, o do RN e a Universidade Federal de Alagoas/UFAL, iniciada em 2004, mas ainda em andamento.

Motivada pelo envolvimento com a temática, quando do meu ingresso no Doutorado em Serviço Social da UFPE, optei por aprofundar o estudo sobre o processo de expansão do mercado de trabalho profissional no Rio Grande do Norte, identificando a existência de um novo momento no processo de interiorização da profissão². Segundo minha hipótese original de trabalho, essa interiorização está sendo determinada, em grande medida, pelo processo de descentralização das políticas sociais, instituído a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, de modo especial, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Entendo que, com a descentralização, passaram a existir novas responsabilidades executivas, de planejamento e de controle social, nos municípios brasileiros, obrigando-os a criar e a gerir programas e políticas em articulação com os governos estadual e federal, além do provimento a infraestrutura material e de pessoal técnico especializado.

De outro modo, a descentralização, ao tornar possível a municipalização das políticas sociais, gerou novos postos de trabalho, dentre os quais, os de assistente social. Embora esse seja um fato reconhecido pela categoria profissional, ainda são poucas as pesquisas³ sobre as consequências e os requerimentos desses processos – de interiorização e municipalização das políticas sociais – para o Serviço Social, nos anos 2000. É nesse campo de discussão – o da relação entre a expansão das políticas sociais, seu processo de descentralização e

¹ Trata-se de pesquisa realizada pelo CFESS, sob a coordenação geral da Dra. Marlise Vinagre e com a coordenação técnica da Dra. Rosa Predes, professora da UFAL, tendo em vista o convênio celebrado entre CFESS/CRESS/UFAL.

² Embora o processo de interiorização da profissão remonte aos anos 40 (cf. IAMAMOTO & CARVALHO, 1983, p. 350), observamos que a criação do SUS, assim como a descentralização da educação e da saúde, a partir dos anos 90 e, mais intensamente, nos anos 2000, deflagraram um novo e diferenciado impulso à expansão do mercado de trabalho profissional, via interiorização das políticas.

³ Cf. Stein (1997), Couto (2001), Amaral e Trindade (2001), Borges (2008) e Guimarães e Rocha (2008).

municipalização, seus mecanismos de gestão e a atuação do Serviço Social – que se insere nessa tese.

O universo empírico de referência da pesquisa-objeto desta tese é a expansão da Política de Assistência Social (PAS) em municípios do Rio Grande do Norte. Nosso objetivo foi conhecer as condições em que está havendo a interiorização do Serviço Social no RN, no período de 2004-2008, através da expansão da Política de Assistência Social, especificamente, por meio da implementação dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS - para discutir sobre as inflexões dessa política na definição das competências profissionais dos assistentes sociais.

A criação do SUAS e a implantação dos CRAS e dos Centros de Referência Especial da Assistência Social – CREAS - evidenciam as condições em que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi implementada no Brasil, nos anos 2000. Em consequência, observou-se uma significativa expansão de postos de trabalho do Serviço Social, na área da assistência social, resultado das exigências formais/legais da PNAS. Esse processo contribuiu para a interiorização da profissão de Serviço Social em municípios do Rio Grande do Norte, onde realizamos nossa investigação.

Nesses termos, a expansão da PAS, no Brasil, responde a processos sociopolíticos e econômicos, particularizados pelo agravamento da questão social no país, desde os anos 90, ao tempo em que, nos anos 2000, também é responsável por novo surto de interiorização e crescimento do mercado de trabalho profissional, dessa feita, na área da assistência social. Por essa razão, tanto a expansão da assistência quanto a do próprio espaço ocupacional do Serviço Social nos municípios são determinadas pela centralidade que têm os programas de combate à pobreza em toda a América Latina. De cariz compensatório, a principal marca desses programas são os de renda mínima, que têm a função de *contrarrestar* à tendência do desemprego e da pauperização relativa aos trabalhadores.

O foco da investigação são as competências profissionais dos assistentes sociais vinculados à implementação e à operacionalização do SUAS, esses últimos assentados em requerimentos programáticos e técnico-operativos originários da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e das Normas Operacionais Básicas (NOBs), que regulam, orientam e normatizam o funcionamento da referida política.

Inegavelmente, esses requerimentos são de natureza formal e legal. Todavia, a sua efetivação depende de condições históricas muito precisas e que, no caso em tela, referem-se, de forma mediata, às particularidades do processo de descentralização do Estado brasileiro e,

de forma imediata, às singularidades do poder político municipal, no espectro mais geral dos processos de democratização da sociedade, do Estado e das práticas sociais desenvolvidas pelos sujeitos e pelas instituições.

Determinados pela *socialização da sociedade*, as práticas e os processos sociais mediadores da Política de Assistência Social são saturados de elementos ideoculturais que expõem, dentre outros, os modos e os meios, mediante os quais os municípios enfrentaram, historicamente, as demandas relacionadas à assistência social. No âmbito da assistência social, essas relações carregam traços históricos da cultura política brasileira, marcada pela ideologia do favor e, por vezes, através da predominância de práticas clientelistas e personalistas, mediadoras do acesso aos bens, aos recursos e aos serviços assistenciais. Segundo Andrade (1998), relações clientelistas, patrimonialistas, do favor e de tutela são transversais à sociedade brasileira.

No campo da assistência social, o traço conservador das iniciativas municipais se expressa na ideia de que o acesso a ela é um favor ou uma ajuda do executivo municipal. Herdeira da cultura política do favor, da tutela e do clientelismo, essa concepção integra a história da assistência social no Brasil, ou seja, a sua trajetória como “a não política” e espaço de práticas voluntaristas e espontâneas, dependentes da solidariedade da sociedade civil ou, simplesmente, do puro assistencialismo destinado aos destituídos⁴.

A partir da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, em 1993, a Assistência Social⁵ se torna uma política pública, como responsabilidade do Estado e direito do cidadão. Ao mesmo tempo, assim como em outras áreas de política pública, de acordo com as definições legais, a sua gestão passa a ser efetivada por um sistema descentralizado e participativo, cabendo aos municípios uma parcela significativa de responsabilidade na sua formulação e execução.

Nesses termos, a Carta Magna define que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o que está previsto em seu artigo 23, nos incisos abaixo:

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X – combater as

⁴ Sobre isso, consultar Carmelita Yazbek (2004);

⁵ A Lei nº 8.749/93 em vigor, em seu Capítulo 1, que trata “Das Definições e dos Objetivos” em seu Artigo 1º, prescreve que a “Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, 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 sociais” (LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1993, p. 197).

causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A partir desses esclarecimentos, vejamos, abaixo, um detalhamento dessas responsabilidades a cargo dos gestores municipais, especificamente no tocante à formulação e à execução da PAS, em consonância com os critérios do SUAS, conforme os seguintes incisos:

IX – RESPONSABILIDADES E ATRIBUIÇÕES DOS GESTORES MUNICIPAIS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS:

1. Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social. Destinar recursos financeiros para a área, compor os quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos.
2. Criar diretriz relativa ao acompanhamento, em nível municipal, da implantação da NOBRH/SUAS.
3. Designar, em sua estrutura administrativa, setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
4. Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos:

- a) quantidade de trabalhadores, por cargo, da administração direta e indireta, os cedidos de outras esferas de gestão e os terceirizados;*
- b) local de lotação;*
- c) distribuição por serviços, por base territorial, comparando-os com o tamanho da população usuária, por nível de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade);*
- d) categorias profissionais e especialidades;*
- e) vencimentos ou salários pagos por categoria profissional ou por grupos ocupacionais, vantagens e benefícios;*
- f) qualificação/formação;*
- g) número de profissionais de nível superior que compõem a Secretaria Executiva do CMAS;*
- h) número de profissionais responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais regulamentados pelas portarias e guias específicos;*
- i) número de profissionais que compõem equipe de monitoramento e avaliação;*
- j) número de profissionais que compõem a gestão do FMAS;*

k) número de profissionais que compõem a equipe responsável pela capacitação;

l) número de profissionais que compõem a equipe de assessoramento aos Municípios;

m) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC;

n) número de profissionais que compõem a equipe dos sistemas de informação e monitoramento;

o) outros aspectos de interesse.

5. Organizar e disponibilizar aos municípios um sistema informatizado sobre os trabalhadores do SUAS, configurando o *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, de modo a viabilizar o diagnóstico da situação do trabalho e sua gestão existente na assistência social, com atualização periódica, como um módulo do sistema de informação cadastral – CADSUAS, aplicativo da REDESUAS.
6. Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para a manutenção dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS.
7. Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.
8. Planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
9. Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.
10. Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS na prestação dos serviços socioassistenciais.
11. Fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a manutenção dos servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras.
12. Estabelecer mecanismos para realizar o reenquadramento, reorganização de cargos e progressão na carreira do trabalhador no PCCS.
13. Fortalecer, por meio de criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as para a formulação, o controle, o monitoramento e a avaliação da Política Pública de Assistência Social.
14. Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários, no seu âmbito de governo.
15. Encaminhar projeto de lei de criação do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários ao Poder Legislativo.
16. Organizar centros de estudos, nas unidades de Assistência Social, que devem ser considerados como núcleos de discussão técnica que fomentem o desenvolvimento do trabalhador do SUAS;

17- Instituir política de estágio curricular obrigatório, com supervisão, em parceria com as instituições de ensino, em consonância com as diretrizes nacionais.

Não há dúvidas de que as conquistas legais abriram a possibilidade de a assistência social deixar de *ser um tipo específico de ação social* através da qual “se administram favores”, para conquistar o estatuto de uma política de Estado (YAZBEK, 1998, p. 56). Nesse sentido, são inegáveis os avanços nessa área que, nos anos 2000, culminaram com a formulação da Política Nacional de Assistência Social e a criação do SUAS. Mas, tais avanços não elidem a persistência de traços tradicionais e conservadores que convivem com propostas inovadoras e qualificadas no campo da assistência.

Em artigo publicado pela Revista *Serviço Social e Sociedade*, nº 87, Sitcovsky, Mota e Maranhão (2008) discorrem sobre a importância do SUAS no enfrentamento do conservadorismo e do espontaneísmo, que vigem desde a aprovação da LOAS. Se o SUAS for consolidado, será possível viabilizar a profissionalização da assistência social, como indicam as competências requeridas para a implementação da proposta desse mecanismo de proteção social.

Ainda que sejam constatáveis as mudanças realizadas na definição e gestão do SUAS, observa-se – como discutiremos ao longo deste trabalho – a existência de tensões e disputas em torno de princípios, de mecanismos sociopolíticos e de metodologias responsáveis pela Política de Assistência Social nos municípios. Nesse sentido, embora formalmente alinhadas às diretrizes da PNAS e da LOAS, muitas localidades onde estão implantados os CRAS e os CREAS – ainda que obedecendo aos requisitos da profissionalização da assistência social e dos mecanismos de controle social – insistem e persistem em mesclar as modernas práticas de acompanhamento, como é caso da *web/suas*, com ações clientelistas e assistencialistas, fato que se revela incontestável nas demandas e requisições feitas a muitos dos assistentes sociais, como demonstram os dados da nossa pesquisa.

É nessa direção que refletimos sobre a relação entre a expansão do SUAS e a constituição das competências profissionais dos assistentes sociais nos CRAS do Rio Grande do Norte. Segundo nosso estudo, *pode estar havendo* um verdadeiro “transformismo estatal”⁶

⁶ “A estratégia do *transformismo* foi trabalhada por Gramsci no contexto do *Risorgimento* italiano, para explicar a ação parlamentar que caracterizou a política italiana no pós-1848, quando as classes dirigentes buscavam absorver, gradualmente, ‘os elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliavelmente inimigos’ (GRAMSCI, 2001, p. 63). Evidente que, embora estivesse se discutindo, nessa conjuntura, o problema da direção política e, portanto, da hegemonia que o Partido dos Moderados tentava imputar ao Partido da Ação, podemos dizer que o *Risorgimento* operou um mecanismo de análise de correlação de forças que pode se constituir em uma chave interpretativa dos fenômenos sociais

na implantação da política de assistência social municipal, com inflexões negativas nas competências profissionais dos assistentes sociais. Explicando melhor: a condição de direito social, o estabelecimento de mecanismos de controle, a existência de responsabilidades locais e nacionais e a normalização e normatização de ações e procedimentos convivem com formas tradicionais e conservadoras de atender às demandas por assistência social.

Nesse cenário, as contratações de assistentes sociais, como integrantes das equipes profissionais dos municípios (exigência imposta pela NOB-RH/SUAS, que regula o quadro técnico-administrativo dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e dos Centros de Referência Especial da Assistência Social - CREAS), em tese, são reveladoras de um novo marco referencial na implementação da PAS. Todavia, as mediações da realidade local, tais como o processo de descentralização das políticas, as demandas por assistência social e a cultura política municipal, aliadas às condições e às relações de trabalho às quais estão submetidos os profissionais, imprimiram algumas características que afetam as competências profissionais e a direção social estratégica da profissão.

Essa hipótese orientou a pesquisa objeto desta tese, cujos dados coletados nos CRAS, em 118 municípios do RN, permitiram conhecer: 1) as demandas profissionais dos CRAS ao Serviço Social; 2) as atividades profissionais desenvolvidas; e 3) as relações e condições de trabalho dos profissionais nos municípios contratantes. Esses três aspectos nos permitem identificar o perfil das competências profissionais exigidas e realizadas, tendo por referência o Código de Ética Profissional, a Lei de Regulamentação da Profissão e as competências profissionais presentes nas diretrizes que orientam a formação e o exercício profissional do Serviço Social. Essa análise também é enriquecida por uma reflexão orientada pelos Parâmetros de Atuação do Assistente Social no SUAS, elaborados pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS.

A pesquisa do CFESS confirma a tendência histórica de inserção do Serviço Social em instituições de natureza pública estatal, seguidas pelas instituições privadas, que empregam mais assistentes sociais do que o terceiro setor. Essa tendência persiste em nossa pesquisa na medida em que a totalidade dos profissionais tem vínculo com as prefeituras municipais.

A pesquisa nacional sobre o mercado de trabalho, realizada pelo CFESS em 2005, revela que “o maior empregador dos assistentes sociais ainda continua sendo o Estado, em

contemporâneos. Com isso, não pretendemos, simplesmente, transpor a categoria para explicar determinados contextos históricos sem as necessárias mediações que conectam o passado com o presente, mas apenas demarcar que ali, naquela conjuntura, a questão da modernização do Estado também se constituía o vetor através do qual se levava ao projeto da burguesia, sem necessariamente o recurso da revolução, da ruptura revolucionária” (AMARAL, 2005, p. 190).

seus vários níveis (78,16%), nas políticas de seguridade social, em especial, a saúde”, confirmando tendências já apontadas por pesquisas desenvolvidas pelos CRESS de vários Estados do país, em articulação com as universidades (CFESS, 2005).

Vale destacar que os estados e os municípios brasileiros são profundamente desiguais, tanto no que diz respeito à sua capacidade econômica e fiscal quanto à sua capacidade administrativa de gerir políticas, ao que se acrescenta o fato de existirem 4.020 municípios de até 20 mil habitantes⁷, considerados pequenos, com reduzidos orçamentos, dependentes de transferências fiscais e sem tradição na gestão de políticas.

Assim, para atender aos princípios e às diretrizes estabelecidos na gestão do SUAS, definidos nas NOBs que disciplinaram o processo – viabilizando a implementação, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo, na esfera da assistência – foram estabelecidos critérios para o recebimento de recursos por parte dos municípios habilitados.

Sobre os recursos humanos necessários ao funcionamento dos CRAS e do CREAS, as Normas Operacionais 1(1997) e 2(1999) exigiram, ainda na segunda metade dos anos 1990, a presença de assistentes sociais nas equipes técnicas da área da assistência social. Todavia, com o movimento de expansão dessa política e a aprovação da PNAS e do SUAS, novas medidas foram regulamentadas pelas NOB-RH/SUAS, dentre elas, a da obrigatoriedade de contratar os profissionais de Serviço Social, em todas as equipes dos Municípios, estabelecendo, inclusive, a relação entre a quantidade de técnicos e sua população.

Nas situações em que não há o cumprimento dessa exigência, os governos federal e estadual podem suspender o repasse de verbas aos municípios para os programas específicos da área da assistência social, até que a situação seja regularizada. Nesse sentido, o SUAS cria mecanismos de profissionalização que, ao condicionar o repasse de recursos da União e dos Estados ao atendimento da legislação, passa a ter peso na estruturação da política municipal de assistência social. Assim, qualifica tal processo como um dos mecanismos presentes na

⁷ Conforme caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social utilizada como referência à definição de municípios (como de pequeno, médio e grande porte) utilizada pelo IBGE, com base em sua demografia associada aos indicadores socioterritoriais, no que diz respeito à densidade populacional, bem como às diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de uma região. Nesse sentido, entende-se como município de pequeno porte 1 “aquele cuja população chega até a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média). Possuem forte presença de população em zona rural, correspondente a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta da esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, estadual, ou prestação por municípios de maior porte, com co-financiamento das esferas estaduais e municipais” (Política Nacional de Assistência Social, 2004, p. 45).

municipalização que, em princípio, seriam garantidores da qualidade técnica da prestação do serviço. Sobre esse aspecto, nosso estudo demonstrou que a maioria dos profissionais conhece essa condicionalidade, todavia não podemos afirmar que, ao deter essa informação, os profissionais utilizem-na para barganhar seus espaços profissionais e de poder no tocante à operacionalização da PAS.

Assim, para a adequada gestão do SUAS, em cada esfera de governo, é fundamental que se garanta a inserção de uma equipe de referência de profissionais habilitados e responsáveis pela organização e pela oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social, básica e especial.

As equipes de referência dos CRAS⁸, nos municípios de pequeno porte I, devem ser formadas por: a) um coordenador com nível superior, experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais; b) dois técnicos de nível superior, sendo um profissional do Serviço Social e outro, preferencialmente, psicólogo; e c) dois técnicos de nível médio. Toda a equipe é responsável pelo atendimento de até 2.500 famílias referenciadas.

Em relação aos municípios de pequeno porte II, a equipe é composta por: a) um coordenador, com as mesmas exigências referentes aos municípios menores; b) três técnicos de nível superior, sendo dois assistentes sociais e, preferencialmente, um psicólogo; e c) três técnicos de nível médio. Nesse caso, a equipe é responsável por até 3.500 famílias referenciadas.

Em municípios de médio e grande portes, metrópoles e DF, a distribuição é feita como a seguir: a) quatro técnicos de nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e outro profissional a ser definido pelo município; e b) quatro técnicos de nível médio. Nessa situação, o número de famílias referenciadas poderá chegar a cinco mil.

Quanto aos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), no âmbito da Proteção Social Especial, de Média Complexidade, a composição da equipe profissional é definida pela NOB-RH/SUAS da seguinte forma:

⁸ O CRAS é uma unidade sócio-assistencial que tem uma equipe de trabalhadores da política de assistência social responsáveis pela implementação do PAIF, de serviços e projetos de proteção básica e pela gestão articulada no território de abrangência, sempre sob orientação do gestor municipal. Esse conjunto de trabalhadores é denominado “equipe de referência do CRAS”, e sua composição é regulamentada pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, depende do número de famílias referenciadas ao CRAS). (Fonte: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protacao-social-basica/paif>).

- 1) **Municípios em gestão básica:** a) um coordenador com nível superior; b) cinco técnicos de nível superior, sendo um assistente social, um psicólogo, um advogado e dois educadores sociais; e c) um auxiliar administrativo;
- 2) **Municípios em gestão plena e serviços regionais:** a) um coordenador com nível superior; b) nove técnicos de nível superior, sendo dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado e quatro educadores sociais; e c) dois auxiliares administrativos;

Em ambos os casos, nos CREAS, há possibilidade de se contratarem estagiários, conforme as atividades desenvolvidas e a definição da equipe técnica. Eles devem ser, preferencialmente, das áreas de Psicologia, Serviço Social e Direito.

Seguindo as determinações do SUAS, no Rio Grande do Norte, as ações, no campo da assistência social, apresentam uma tendência de expansão e interiorização, com a implementação de CRAS e CREAS em 167 municípios do Estado, dos quais 128 já foram habilitados. Vale destacar que os dados nacionais do SUAS mostram que a implantação dos CRAS foi mais intensa nos municípios de pequeno porte, uma realidade também validada no Rio Grande do Norte. Esse quadro demonstra a expansão das contratações de assistentes sociais, que impacta, positivamente, a ampliação do mercado de trabalho profissional nos municípios do interior do RN.

Os dados da nossa pesquisa apontam para as condições sob as quais os municípios vêm cumprindo com a exigência relativa à contratação dos assistentes sociais, o que, na maioria dos casos, evidencia o processo de precarização a que se encontram submetidos esses profissionais. Seguindo uma tendência mundial, essa realidade também expõe uma das mediações do exercício profissional e das competências dos assistentes sociais. Trata-se do objeto da nossa discussão, com reflexos diferenciados sobre a qualidade da prestação do serviço, relativo ao conteúdo da ação e sobre a direção social da prática.

Para se atingirem os objetivos propostos, foram realizadas pesquisas quantitativas e qualitativas nos municípios de Pequeno Porte I do Estado do Rio Grande do Norte. Destacamos que o ponto de partida desta investigação está no exercício profissional dos assistentes sociais nos Centros de Referência da Assistência Social, que se constituiu a partir do reordenamento da Política de Assistência Social como um novo espaço sócio-ocupacional para a intervenção desses profissionais nas políticas sociais. Esse reordenamento alcançou, sobretudo, os municípios de Pequeno Porte I, num processo derivado da implantação dos CRAS, como já abordado anteriormente.

Utilizamos-nos de dados qualitativos e quantitativos, obtidos através de fontes primárias e secundárias. Os questionários, com perguntas abertas e fechadas, foram aplicados em 74 municípios (de um universo de 118) de Pequeno Porte I, pela pesquisadora, no período de julho a setembro/2009. Devido à exiguidade de tempo e de problemas relacionados ao financiamento das viagens para os 44 municípios restantes, os questionários foram enviados pelos Correios. Desses, 15 nos foram devolvidos, totalizando 89 questionários aplicados. Assim, colhemos dados em 89 municípios de Pequeno Porte I do Estado do Rio Grande do Norte, que totalizaram 95%, de um universo de 118 municípios, alcançando todas as microrregiões do Estado.

Essa foi a amostra possível para atender aos padrões científicos de 5% de erro exigidos nesse tipo de pesquisa. Foi utilizado o Cálculo Amostral Probabilístico Aleatório Simples, considerando-se um erro amostral de 5,2% e um nível de confiança da pesquisa de 95%. Logo, substituindo na equação abaixo, temos uma amostra considerável, com 89 assistentes sociais, um em cada município pesquisado.

$$n = \frac{N}{\left(\frac{N-1}{\text{var}}\right) \left(\frac{\text{erro}}{z}\right)^2 + 1}$$

$N = \text{total da população} = 118$
 $\text{Var} = \text{variância} = 0,25$
 $\text{Erro} = \text{erro amostral} = 0,52$
 $Z = \text{valor tabelado da distribuição normal} = 1,96$

Utilizamos, também, dados qualitativos, obtidos através das questões abertas e de entrevistas semiestruturadas com 10 assistentes sociais que trabalham nos CRAS do RN. O cujo critério de escolha foi a disponibilidade dos entrevistados para participarem da pesquisa.

A delimitação do período do estudo, de 2004 a 2008, está relacionada à criação da Política Nacional da Assistência Social, seguida da implementação do Sistema Único da Assistência Social, ainda em construção. Também consideramos o fato da coexpansão dos CRAS/PAIFs no País e no Estado do RN, visto que tudo isso tem reflexos no mercado de trabalho profissional dos assistentes sociais.

Este trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro trata da conexão entre a crise capitalista e o reordenamento da Política de Assistência Social, no Brasil, tendo em vista o enfrentamento das latentes expressões da questão social em sintonia com as tendências mundiais.

O segundo capítulo aborda a expansão da Política de Assistência Social e suas incidências no trabalho profissional nos municípios que implementaram o SUAS.

Entendemos que um difícil contexto vem desafiando o Serviço Social, frente às novas manifestações e expressões da questão social, resultantes das transformações do capitalismo contemporâneo. As discussões nesse capítulo abordam o aprofundamento da desigualdade social, a precarização das relações de trabalho, a reforma conservadora do Estado, além dos processos de redefinição dos sistemas de proteção social e da Política de Assistência Social.

O terceiro capítulo tem como propósito analisar as competências profissionais dos assistentes sociais, relacionadas à implementação da Política de Assistência Social (PAS). A implementação e a operacionalização da PAS são marcadas por requerimentos programáticos e técnico-operativos relativos à sua gestão municipal, presentes na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social, no Sistema Único de Assistência Social e nas Normas Operacionais Básicas, que regulam, orientam e normatizam essa política.

Nesse cenário, as contratações de assistentes sociais como integrantes das equipes profissionais dos municípios (exigência imposta pela NOB RH/SUAS, que regula o quadro técnico-administrativo dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS - e do Centro de Referência Especial da Assistência Social – CREAS) são reveladoras de um novo marco referencial na implementação da PAS, que é balizado pela experiência profissional do Serviço Social, no campo da assistência social, pelo conhecimento produzido por meio da profissão sobre o tema e pelas opções ético-políticas que marcam a trajetória e a cultura profissional do Serviço Social brasileiro. Desenha-se aqui a necessidade de desvendar o cotidiano profissional do assistente social inserido na dinâmica das relações sociais, o que culmina com o levantamento de requisições teórico-metodológicas, políticas e operativas, ocasião em que apontam possibilidades de trabalho para esses profissionais, nesse novo espaço sócio-ocupacional, ou seja, os CRAS, no Estado do Rio Grande do Norte.

Assim, ainda não foi identificada uma produção significativa sobre a expansão do mercado de trabalho, sobretudo tomando como parâmetro de análise o reordenamento da política de assistência, que vem crescendo nos últimos anos e que, certamente, exige mais investimentos da categoria para sistematizar os conhecimentos sobre essa realidade. Além disso, outras razões de ordem teórica justificam o estudo proposto: o seu papel na contribuição para a produção do conhecimento na pós-graduação em Serviço Social sobre as questões que envolvem a política de Assistência Social e a prática do Serviço Social na contemporaneidade.

Some-se a essa questão o princípio promulgado no artigo 19 do Capítulo III (Da Organização e da Gestão) do Título X da LOAS, que orienta para a necessidade de

“desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área”.

Outro elemento pertinente no artigo acima aferido diz respeito ao Título XI, que se refere à formulação de uma política que possibilite a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social. A NOB/RH (SUAS), aprovada em 2006, chama a atenção para essa problemática e sinaliza para um novo perfil ocupacional, que exige o desenvolvimento de capacidades e competências profissionais.

1. A CRISE CAPITALISTA E O REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo trata da conexão entre a crise capitalista e o reordenamento da Política de Assistência Social no Brasil, que expressa as contradições e os antagonismos de classe. A ampliação da PAS surge a partir do Século XXI, quando o Estado se apercebe do perigo dos riscos sociais oriundos da pobreza, que cresce ameaçando a estabilidade social e econômica. Frente a esse quadro, ocorreram as redefinições entre Estado e sociedade civil para se enfrentar essa crise de dimensões globais com medidas de proteção social. Vejamos as razões e a natureza da crise do capital que explicam as mudanças no campo da Política de Assistência Social no plano nacional.

1.1. AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Desde a década de 1980, o Estado Social brasileiro vem passando por transformações que têm, na crise econômica e na do regime autoritário, assim como no processo de democratização, os fatores que determinaram as mudanças no padrão de suas políticas sociais. A reorganização da política social também está diretamente ligada ao aumento da pobreza, que explode no mundo inteiro, numa dimensão tão aguda que passa a ameaçar a estabilidade social. Frente a essa realidade, ocorre um redirecionamento das políticas de combate à pobreza, o que demonstra novas formas de se tratar essa questão.

Nesse período, observou-se um consenso entre os analistas⁹ sobre a necessidade de se reformar o Estado, em direção ao modelo neoliberal, que inclui maior participação do capital privado em serviços públicos, assim como terceirização, descentralização e privatização de certas atividades hoje sob a responsabilidade de órgãos e de empresas estatais.

Na década de 1980, diante da capacidade de organização dos movimentos sociais, o neoliberalismo¹⁰ não encontrou, nesse momento histórico, o solo fértil para a sua implantação aqui no Brasil. Embora nos países desenvolvidos, como a Inglaterra, por exemplo, Estados Unidos, Alemanha, Dinamarca, entre outros, o neoliberalismo já acontecia de forma avassaladora.

⁹ Sobre isso, ver: Esping-Andersen (1991) e Rofman (1989).

¹⁰ Segundo Perry Andersen, “o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar social” (ANDERSON, 1995, p. 9).

O que fizeram, na prática, os governos neoliberais eleitos em vários países da Europa nos Estados Unidos nesse período? Nesses países, os governos neoliberais prepararam um conjunto de medidas, com o propósito de combater a restrição aos mecanismos de mercado por parte do Estado, vistas como empecilhos de uma perspectiva keynesiana, que promovia, cada vez mais, os gastos sociais e favorecia ao igualitarismo.

A versão neoliberal defendida por Hayek, condizente com o retorno do pensamento liberal, propõe a desigualdade, vista como um valor positivo que representava o fortalecimento da liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia “a prosperidade de todos” (ANDERSON, 1995). Com base nesse programa neoliberal, o remédio era, então,

manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso, seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos [...] (ANDERSON, 1995, p. 11).

As condições favoráveis para esse programa iniciaram-se em 1973, com a crise do petróleo, que provocou, em nível mundial, uma recessão, caracterizada por altas taxas de inflação e por atingir também diretamente as indústrias automobilísticas norte-americanas, gerando desemprego em massa. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos suspenderam a ajuda às ditaduras militares, que dominavam boa parte da América Latina. A isso se soma um elemento político: em 1978, eclodiu a *segunda guerra fria*, que se traduzia no confronto político-ideológico entre Estados Unidos e a União Soviética, com a ameaça do comunismo pairando sobre o capitalismo.

Nesse contexto, qual era o lugar da política social? Sua evolução, como estratégia anticíclica, ocorreu na era do keynesianismo. No entanto, existiram movimentos anteriores, quando houve pressão do movimento operário por causa do desemprego ou da falta de assistência, diante de situações limitadoras para alguns trabalhadores, como invalidez, doença, velhice etc. Superando o recurso à caridade e à beneficência privada ou pública, o movimento operário impôs o princípio dos seguros sociais, criando caixas voluntárias que, depois, tornaram-se obrigatórias, com o intuito de compensar as perdas. Esse processo levou ao princípio da segurança social, a partir do qual os assalariados deveriam ter cobertura contra toda perda de salário corrente. A partir do final dos anos 1970, o Estado, como gestor das

medidas anticrises, implementa sistemas nacionais de seguridade com contribuição tripartite, tomando emprestadas as grandes somas disponibilizadas, o que produziu certa distribuição horizontal de renda. Dessa forma, o montante financeiro produzido pela taxaço dos trabalhadores configurou um empréstimo ao Estado, a partir do qual se desencadeou um feixe de ações anticíclicas, que resultaram numa maior garantia de direitos. Um deles é o FGTS, criado no período pós-64, no Brasil, e sua relação com a política habitacional e o incremento da construção civil.

A reação em cadeia, que poderia progredir na crise de superprodução, é amortecida, também, por meio do seguro-desemprego. Os seguros permitem que a baixa no consumo não seja tão brusca no contexto de desemprego. Entretanto, a ação da seguridade social, por si só, não é capaz de assegurar efeito anticíclico. É necessário ampliar o conceito de seguridade social, que ultrapassa o sistema previdenciário, seu núcleo inicial. Para além dos seguros sociais, trata-se de um conjunto de medidas de natureza política e econômica, que visam à compra de equipamentos de consumo coletivo, garantia estatal de cesta básica para a população de baixa renda, entre outras (AGLIETTA, 2004).

A continuidade da estratégia keynesiana encontrou limites estruturais. A busca de superlucros, associada a uma revolução tecnológica permanente, a ampliação da capacidade de resistência e a intensificação do processo de monopolização do capital foram elementos que estruturaram a base do início de um novo período depressivo, que se abre em fins da década de 1960. As despesas de manutenção da regulação do mercado também colocam em crise a política social, que se constitui uma estratégia política e econômica, fato do qual decorre uma crise de legitimação articulada à queda dos gastos na área social, já que o suporte dos benefícios e dos serviços sociais tornou-se decisivo para uma grande parcela da população em seu cotidiano.

Viu-se, então, que a corrida em busca dos superlucros no capitalismo tardio está centrada na busca de rendas baseadas no desenvolvimento tecnológico, no diferencial de produtividade do trabalho. Esse processo modifica o papel da força de trabalho na acumulação de capital. Há um intenso ressurgimento do exército industrial de reserva, configurando-se um desemprego estrutural, que se aprofundou no decorrer das três últimas décadas (RIFFIKIN, 1996). Essa situação, derivada da aceleração da produção e reprodução capitalista, veio, progressivamente, desafiar as contratendências de feição keynesiana, e uma das consequências disso foi a expansão do setor de serviços, que absorveu parcela da mão de obra liberada. No entanto, nesse ponto, também se vislumbram limites importantes. Mandel (1982) ressalta a tendência de supercapitalização, ou seja, da mercantilização e da

industrialização da esfera da reprodução. Trata-se de impregnar o social de relações tipicamente capitalistas. Dessa forma, há um incremento tecnológico, na esfera da reprodução, que visa à aceleração capitalista de produção e reprodução, através do estímulo nas esferas da circulação e do consumo. Esse processo, a partir de certo período, também causa desemprego.

Diante disso, o Estado, mesmo tendo à sua disposição uma parcela considerável do valor socialmente criado e um controle maior dos elementos do processo produtivo e reprodutivo, perde, gradualmente, efetividade na prática de sua ação, porque se depara, por um lado, com a contraditória demanda pela extensão de sua regulação e, por outro, com a pressão da supercapitalização fortalecida pela queda da taxa de lucros.

Para o capital, a regulação estatal só faz sentido quando gera aumento da taxa de lucros, intervindo como um pressuposto do capital em geral. Nessa visão, tornou-se aceitável certa redistribuição horizontal e limitada de salários indiretos e serviços sociais, cimentada pelo discurso da cidadania, nos limites *marshallianos*, e num contexto de forte ascensão das lutas dos trabalhadores. Assim, o discurso neoliberal ataca as políticas sociais, com o argumento do excesso de paternalismo do *Welfare State*. Quando a regulação estatal cede aos interesses do trabalho, interferindo, de alguma forma, nas demais ações reguladoras em benefício do capital, multiplicam-se as reclamações do empresariado. Com a crise fiscal, decorrente da ampliação das demandas sobre o orçamento público e da diminuição dos recursos, a disputa pelo destino dos recursos públicos é cada vez mais acirrada.

Para a política social, esse conjunto de tendências e contratendências, que constitui o capitalismo tardio, traz consequências importantes. O desemprego estrutural acena para o aumento de programas sociais. Paradoxalmente, a crise das estratégias keynesianas e as demandas do capital, em torno dos superlucros, apontam para a diminuição dos gastos sociais. Vale notar que a política social fica a depender das opções políticas, econômicas e sociais de cada governo, sua relação com a classe trabalhadora e, sobretudo, sua inserção no capitalismo mundial. Tais opções resultam de um processo conflituoso de negociação e de luta de interesses, que se consolidam em condições desiguais nas arenas de negociação disponíveis no Estado Democrático de Direito.

A política social está, continuamente, no centro do embate econômico e político. Nesse sentido, ela não se constituiu, sob a perspectiva capitalista, como uma verdadeira redistribuição de renda e de riqueza. Assim, a economia política se movimenta, historicamente, a partir de condições objetivas e subjetivas. Portanto, o significado da política social não pode ser compreendido apenas pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem

restrito à análise da luta dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos com a totalidade.

No Brasil, esse modelo esteve presente no governo de Fernando Henrique Cardoso, em consequência de o país se encontrar num contexto de impacto da nova ordem internacional (globalização ou mundialização da economia) e de crises internas não resolvidas. Assim, era necessária a reforma institucional, uma vez que o modelo tradicional de Estado se encontrava em crise e era preciso discutir sobre o seu novo papel e seus arranjos institucionais, bem como analisar suas atividades governamentais.

As pressões para reformar o papel do Estado capitalista, nos anos 1980 e 1990, e seus impactos para a política social, em particular, para a política de Assistência Social, estão articulados à resposta do capital à crise que se inicia por volta dos anos 1970 (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Houve uma resposta contundente do capital à queda das taxas de lucro, na década de 1980, que também foi marcada por uma evolução tecnológica e organizacional na produção, tratada na literatura especializada como reestruturação produtiva.¹¹ Mandel refere-se a essa temática, em sua assertiva acerca da corrida tecnológica em busca do diferencial de produtividade do trabalho como fonte dos superlucros, cuja característica principal é a geração de um desemprego estrutural (MANDEL, 1982). Isso implicou, também, um forte processo de desorganização política dos trabalhadores, ao lado de uma conjuntura desfavorável, do ponto de vista político da resistência popular e da luta de classes.

Dessa forma, a retomada das taxas de lucro – que, na visão de Anderson (1995), foi feita tanto por governos de direita quanto de esquerda – desvincula-se do crescimento e do pleno emprego que sustentava os anos de ouro do capitalismo. Esse sucesso tinha como fórmula a rentabilidade do capital e dos ganhos de produtividade transferidos para os salários dos trabalhadores, o que permitia um determinado poder de compra e, associada a isso, a articulação das conquistas no campo da seguridade social.

Outro aspecto da resposta contundente do capital é o processo de mundialização da economia, que se traduz na reformulação das estratégias empresariais e das adotadas pelos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais. Isso implicou uma redivisão social e internacional do trabalho e uma relação centro/periferia diferente do período anterior, combinada ao processo de financeirização (hipertrofia das operações financeiras), conforme analisa Chesnais (1996).

¹¹ A respeito disso, consultar Mota e Amaral (1998); Pochmann (2004) e Freire (2003).

Ainda se combinam aos dois processos anteriores os ajustes neoliberais, especialmente com um novo perfil das políticas econômicas e industriais desenvolvidas pelos Estados nacionais, e um novo padrão da relação Estado/sociedade, com fortes implicações para o desenvolvimento da Política de Assistência Social, que será abordada no próximo item deste trabalho.

A conjuntura brasileira do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 foi caracterizada pela adesão às decisões do Consenso de Washington.¹² Entre as reformas de cunho neoliberal propostas naquele momento, havia as que previam a realização de reformas estruturais para a estabilização da economia, como as privatizações, a desregulamentação dos mercados, a descentralização e a retomada do desenvolvimento. Nesse contexto, a emergente proposta estatal de seguridade não se consolida no país e mostra-se incapaz de enfrentar a questão social. Vale salientar que a área social não foi tratada no Consenso de Washington e que essa área vem sendo alvo de significativos cortes orçamentários (SALVADOR; BOSCHETTI, 2006). Nesse cenário, a assistência social, qualificada como política constitutiva da seguridade, não obteve vontade política para sua efetivação. A LOAS (Lei 8.742 de 07/12/93) demorou cinco anos para ser sancionada.

É importante lembrar que a LOAS é resultado de um amplo movimento da sociedade civil organizada e de mobilizações e negociações que envolveram fóruns políticos, entidades assistenciais e representativas dos usuários dos serviços de assistência social, como idosos, portadores de deficiência, crianças e adolescentes, trabalhadores da área social, universidades e outros setores comprometidos com os segmentos excluídos da sociedade.

A LOAS introduz um novo significado para a assistência social, porquanto a diferencia do assistencialismo, situando-a como política de seguridade voltada para a extensão da cidadania social aos setores excluídos e mais vulneráveis da população brasileira. Essa lei inova ao afirmar, em seus objetivos, a necessária integração entre o social e o econômico; em seus princípios e diretrizes, ao apontar a centralidade do Estado na universalização e na garantia de direitos e acessos a serviços sociais qualificados; inova, também, ao propor mecanismos de descentralização político-administrativa e sob o controle da sociedade, na gestão e execução das políticas de assistência social.

Finalmente, convém registrar que a LOAS aborda a assistência social dentro das particularidades da questão social na realidade brasileira de hoje, isto é, move-se na

¹² O Consenso de Washington foi uma reunião realizada em novembro de 1989, entre presidentes eleitos da América Latina e representantes do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

complexidade e nas contradições que permeiam essa sociedade e os diferentes projetos que a mobilizam e a conformam. Entretanto, a medida provisória nº 813, de 01/01/95, que tem força de lei e dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, não modifica a posição secundária e marginal da Assistência Social, no conjunto das políticas sociais públicas. Ao repartir e obscurecer, em vários ministérios, as atribuições constitucionais previstas para a Assistência Social, a medida provisória contribui para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado.

Ao constituir um conjunto difuso de gestores para as ações assistenciais do Estado, a medida reitera a tradição nessa área, ou seja, a fragmentação e superposição de ações. Essa pulverização mantém a assistência social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo está impondo às políticas sociais na contemporaneidade.

A reforma proposta na medida provisória nº 813 extingue o Ministério do Bem-estar Social e a LBA, sem uma proposição clara de reordenamento da estrutura político-administrativa para a área ou de reposição de programas, o que vai afetar o atendimento já precário de usuários de programas e instituições conveniadas.

É importante assinalar que, diante da pobreza e da exclusão, as políticas sociais, sobretudo a assistência social, têm limites e não resolvem questões de ordem estrutural, muito pelo contrário, oculta-as. A precariedade das condições de vida daqueles que se constituem público-alvo das ações assistenciais e o caráter cumulativo de sua exclusão evidenciam que reverter esse processo exige profundas modificações, não apenas no conjunto das políticas públicas, mas também na própria estruturação da sociedade.

Na atualidade, a Assistência Social é o mais importante mecanismo pelo qual serviços e recursos como creches, programas de geração de emprego e renda, de profissionalização, de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, da maternidade, do idoso, do portador de deficiência, entre outros, são estendidos aos segmentos mais pauperizados da sociedade. Trata-se de um conjunto de ações diversificadas, cujo alvo prioritário é a situação de espoliação e pobreza de um segmento cada vez maior da população. Observa, no entanto, que a Assistência Social, situada no conjunto dos mecanismos destinados a atenuar os impactos perversos do capitalismo para a maioria da população brasileira, sequer vem cumprindo, de forma efetiva, o papel estratégico na reprodução social das classes menos favorecidas.

Como constatamos no estudo recente de Mota (2008), em seu artigo, *A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social Brasileira nos anos 2000*, demonstra que as propostas neoliberais, em relação ao papel do Estado, na esfera da proteção social, são

reducionistas, quando a assistência passa a ser focalizada e seletiva, ou seja, direcionada aos estritamente pobres.

Há que se entender, aqui, um processo que é paradoxal: a assistência social cresce em detrimento do esvaziamento das demais políticas sociais (MOTA, 2008). Esse é um elemento que conforma uma unidade contraditória que acompanha a possibilidade de se construir o SUAS: a Assistência Social cresce em magnitude e centralidade, tendo como argumento principal, segundo Mota, suas implicações na Seguridade Social. Isso ocorre porque, na opinião da autora, a assistência se amplia, “transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil” (MOTA, 2008, p. 134). Mota sinaliza, ainda, que

isso não significa que outros mecanismos presentes na Política Nacional de Assistência Social não venham sendo implementados, ao contrário, a criação do Sistema Único de Assistência Social robusteceu e reordenou as ações da Assistência. A questão reside no fato de, ao fazê-lo, subtraiu direitos de outras frações da classe trabalhadora (MOTA, 2008, p. 134).

Na interlocução com essa autora, sublinhamos questões fundamentais que problematizam a expansão da Assistência Social como se fosse a própria política de Seguridade Social, e não, uma de suas políticas. A autora identifica que essa centralidade e essas mudanças de *status* da Assistência Social são distintas da forma como o Estado de Bem-estar Social conduziu às políticas de proteção social erigidas após a Segunda Guerra Mundial, nos países de capitalismo avançado, pelo qual o direito ao trabalho possibilitou à classe trabalhadora garantir suas condições de vida.

Essa realidade traz várias alterações para o exercício profissional cotidiano dos assistentes sociais que atuam nesse campo. Um exemplo disso são as atribuições hoje previstas para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), órgãos de elaboração, implementação e acompanhamento da PNAS e dos programas a ela vinculados. Essas considerações desafiam o assistente social a lutar, na perspectiva de universalizar os direitos sociais e exige uma formação ética, técnica, teórica e política sólida, capaz de atribuir ao profissional as competências capazes de situá-lo criticamente em um mundo globalizado que acirra as desigualdades (IAMAMOTO, 1999). Portanto, é essencial uma ação por meio da qual se insista na defesa da democracia, vista como socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida.

Por último, ante a conjuntura de crise e de mudanças, as políticas sociais, em particular, a Política de Assistência Social, não tem se constituído como um atributo efetivo de emancipação para os mais pobres. Cada vez mais articulada no âmbito da economia, duramente afetada pelos cortes nos gastos sociais públicos, essa política vem apresentando, na particularidade brasileira, um reordenamento em processo de formação e institucionalização, que pode ser visto como uma necessidade da globalização. O paradoxo é que, no contexto de redução de recursos, têm crescido as demandas de contingentes excepcionalmente numerosos de trabalhadores em busca dos serviços sociais. Tais demandas foram impulsionadas pela democratização do país e pelo reconhecimento dos direitos afiançados no plano formal na Constituição de 1988, simultaneamente à menor presença do Estado ante as reformas estruturais.

No início da década de 1990, estávamos diante de uma sociedade brasileira com novas feições: uma distinta conformação das classes sociais e uma ampla diferenciação interna entre os trabalhadores, agravadas no marco de uma crise internacional resultante da queda do socialismo real e do recrudescimento do capitalismo mundial.

Tem sido esse o terreno germinador das concepções de raiz neoliberal que vêm presidindo as orientações políticas do Estado para com a sociedade, com claras derivações nas formas propostas de enfrentamento da questão social. Nesse contexto, é preciso chamar a atenção para as alterações no mundo do trabalho – sua precarização e a informalização – que têm como consequência o aumento do desemprego e da pobreza. Frente a essa realidade, é preciso ampliar políticas sociais que sejam capazes de enfrentar o grau atual de pobreza.

Diante disso, segundo Mota, na abertura do Século XXI, a questão social é marcada pela persistência das

contradições fundantes da pauperização dos trabalhadores e, portanto, a reprodução das desigualdades sociais, *mas novas situações surgem assim como novos métodos de enfrentamento*. Nesse sentido, não apenas as situações que seriam designadas como configuradoras da questão social se alteram, como se altera a própria definição de questão social vis-à-vis as novas modalidades do seu enfrentamento. Pode-se, por exemplo, destacar as políticas compensatórias, dentre elas, os programas de renda mínima, como uma estratégia que, ao transformar os desempregados e subempregados em clientela da assistência social, banem o direito ao trabalho da pauta dos trabalhadores, substituindo-o pelo acesso a uma renda mínima de sobrevivência (MOTA, 2008, p. 41).

Os anos 1980 constituíram-se como um cenário no qual as ideias neoliberais ganharam terreno, consolidando o predomínio de governos de direita nos países de capitalismo

avançado, que promoveram graus de desigualdade, sobretudo do empobrecimento de parte significativa da população em escala mundial. A esse respeito, Perry Anderson afirma:

Socialmente, o neoliberalismo conseguiu muito dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual os seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se as suas normas (ANDERSON, 1995, p. 23).

A partir daí, aquele padrão keynesiano de organização institucional e política, que permitia que os trabalhadores e os pobres obtivessem ganhos relativos em sua luta peculiar contra o capital, começa a perder força gradativamente a partir dos anos 1970. Assim, ao lado dessas mudanças estruturais, que determinaram o colapso do keynesianismo, sobressaem-se ataques diversos às suas concepções e propostas, que foram confrontados com o retorno do ideário liberal.

O Estado de Bem-estar keynesiano surgiu através de uma crise, cujos marcos fundamentais foram a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e a grande depressão de 1929. Esse fato foi de fundamental importância para a superação da crise de 1929, uma vez que se transformou no sujeito ativo e dirigente do processo de desenvolvimento capitalista. As intervenções do Estado keynesiano, tanto na economia quanto na vida social, foram cruciais para a sobrevivência do capitalismo, na década de 1930, e para garantir seu crescimento nos anos de ouro do segundo pós-guerra – época dourada do capitalismo – período histórico iniciado em 1948 e concluído em 1973.

Em virtude do surgimento e da consolidação de uma democracia social e econômica, o Estado tem por função conciliar os imperativos da acumulação capitalista com os da legitimação democrática. Em linhas gerais, podemos dizer que a ampliação das funções do Estado, pensadas de acordo com a concepção de Keynes, não comporta apenas uma crítica teórica do *laissez-faire*, mas também legitima a intervenção do Estado na economia sobre o volume dos investimentos, posto que, para Keynes, a origem da crise do capitalismo estava na insuficiência da demanda efetiva. Por essa razão, é sobremaneira importante buscar estratégias que visem a um processo de pleno emprego dos trabalhadores¹³, de distribuição das rendas e de absorção dos produtos, o que seria possível através de financiamento público de obras que criassem empregos, mas também investimentos privados.

¹³ Os dois caminhos para chegar ao pleno emprego consistiam em aumentar a capacidade de consumo e elevar o volume de investimentos.

Ao lado das mudanças estruturais que determinaram o colapso desse modelo de regulação econômica e social, sobressaem ataques diversos as suas concepções e propostas confrontadas com o retorno do ideário liberal. Por trás dessa tendência, está a imposição de uma nova divisão internacional do trabalho, determinada pelo processo de globalização e liberalização da economia, o que vem requerendo outra divisão de responsabilidades entre o Estado, o mercado e a sociedade no que tange à proteção social.

A globalização vem sendo caracterizada como um processo que

tende a ser cada vez mais excludente, produzindo num lugar região de integração do tecido social e em outras regiões de desintegração. Longe de provocar o alardeado universalismo, a abertura rápida das fronteiras aumenta a vulnerabilidade e ao fazê-lo provoca novos círculos e a criação de circuitos complexos, com modos originais de regulação. O desaparecimento das fronteiras visíveis produz a eclosão de novas fronteiras invisíveis, com a consolidação de regiões de integração ao mesmo tempo em que se desenvolvem regiões de exclusão chamadas de regiões cinzentas. Hoje a globalização não se resume mais à abertura das fronteiras: ela traduz também o peso crescente dos mercados, a retirada dos Estados nacionais, a dificuldade de constituir formas de poder supranacionais capazes de orientá-la e a expansão de regiões cinzentas, que ela produz e de que se alimenta. Nesse sentido, ela é excludente (SALAMA, 2002, p. 38-39).

Esse novo paradigma, denominado de globalização ou mundialização, é a trilha que as principais economias industriais reencontraram para o crescimento econômico, após dez anos de crise – entre 1973 e 1983 – caracterizadas pela *estagflação*, instabilidade financeira, relativa paralisia dos fluxos de acumulação produtiva do capital e expressiva redução das taxas de incremento da produtividade.

Nesses termos, em uma conjuntura de crise, a reestruturação da produção e a reorganização dos mercados são iniciativas inerentes ao estabelecimento de um novo equilíbrio. Essa conjuntura tem como exigência básica a reorganização do papel das forças produtivas na recomposição do ciclo de reprodução do capital, que afeta tanto a esfera da produção quanto a das relações sociais.

Esse reordenamento expressa estratégias utilizadas pelo capital, em direção ao enfrentamento da crise, e é feito através da reorganização do processo de produção de mercadorias e realização do lucro. Trata-se de reorganizar as fases do ciclo global da mercadoria e da criação de mecanismos sociopolíticos, culturais e institucionais necessários para manter o processo de reprodução social. Tal movimento promove desigualdades acentuadas numa escala global. A dinâmica da sociedade global produz e reproduz diversidades e desigualdades, simultâneas às convergências e às integrações. A esse respeito, Salama menciona:

As desigualdades no mundo aumentaram consideravelmente nesses últimos anos. A pobreza se torna mais insustentável. Sua amplitude, sua profundidade e sua heterogeneidade colocam novos problemas para os países do Terceiro Mundo, submetidos a um processo de urbanização e de monetarização, acelerada a maior parte deles sofrem um sensível agravamento da pobreza nos anos 80, principalmente a América Latina [...] (SALAMA, 2002, p. 29).

Trata-se de um processo de amplas proporções, que envolve nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações. Esse movimento assinala a emergência da sociedade global como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória. Essas mudanças determinam novas formas de dominar o capital sobre o trabalho, realizando uma reforma intelectual e moral, que visa à construção de uma nova cultura do trabalho e uma nova racionalidade requerida pelo atual projeto do capital. Na perspectiva de Gramsci (1999), os novos métodos de trabalho são inerentes a um determinado modo de pensar e de viver a vida.

Essas novas formas de domínio supõem a socialização de valores políticos, sociais e éticos e a produção de padrões de comportamento compatíveis com a necessidade de se promoverem mudanças na esfera da produção e da reprodução social, a direção dos processos políticos e a produção de um consentimento de classe.

Nessa direção, “a transnacionalização da economia, característica do atual momento do capitalismo, em nível mundial, tem provocado mudanças profundas nas sociedades e, particularmente, nas formas de se fazer política” (ANDRADE, 1998, p. 1). São mudanças que estão diretamente relacionadas à concepção de Estado presente nesse novo contexto. Dessa forma, é necessária a reforma do Estado para que ele se adeque à nova realidade. Assim, entre as reformas estruturais previstas pela adesão ao Consenso de Washington, inspiradas pelo receituário teórico neoliberal, aqui no Brasil, estão as Reformas do Estado, iniciadas no governo de Fernando Collor de Melo.

Essa retração do Estado, na área das políticas públicas sociais, e a transferência de responsabilidades para a sociedade civil, também nesse campo, foram deflagradas na era Collor e consolidadas na era Fernando Henrique Cardoso. Isso originou *o retorno do Estado caritativo ou assistencialista* que, segundo Francisco de Oliveira (2003), vem-se traduzindo no enfrentamento da desigualdade social, que passa a ser responsabilidade da sociedade. Outra questão importante diz respeito aos momentos de maior fragilidade do regime capitalista, quando os mecanismos de ajuste estrutural passam a ser acionados para impedir qualquer reação contundente ao regime em vigor.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, houve um forte incentivo à privatização das empresas estatais, seguido da minimização dos gastos públicos governamentais na área social. Também foi um governo fortemente marcado pelo seu alinhamento com as indicações feitas pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, num esforço para se manter em harmonia com as orientações contidas no Consenso de Washington. Deve-se ressaltar que essas orientações se opõem aos princípios dos direitos garantidos pela Constituição de 1988. No entanto, coadunam-se com a herança política oligárquica, patrimonialista e conservadora dos governos que sucederam a Carta Magna.

Assim, a política neoliberal implantada nos anos 1990 corrói o ideal coletivo e, ao defender o individualismo, entrega o indivíduo à força do mercado e ao nível extremado da competição, quando poucos resistem. Muitos trabalhadores são lançados ao desemprego ou ao trabalho temporário ou precário e se tornam cidadãos livres, sem vínculos empregatícios, alijados dos direitos previdenciários e trabalhistas ou explorados.

No plano social, Collor pôs em prática o veto ao projeto de lei nº 3.099/89, que regulamentava a Assistência Social, e promoveu a sua desvinculação em relação à Seguridade Social. Contudo, a gestão desse governo teve um singular fim com o processo de *impeachment* resultante da pressão popular e de inúmeros escândalos sobre corrupção.

Como a gestão de Fernando Collor foi inacabada, assumiu o vice-presidente, Itamar Franco, no período de 1992 a 1994. Mesmo com uma gestão curta, Itamar Franco afinava-se também com o conjunto das orientações indicadas no Consenso de Washington. Exemplo disso foi a integração da nossa economia à globalização, seguida da reforma administrativa no setor público. No que diz respeito à área social, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social, em 17 de dezembro de 1993 (Lei nº 8.742/93). A aprovação dessa lei foi fruto de interesses e ideais de diferentes atores envolvidos nesse processo, o que ocasionou intensos debates e embates políticos que, nem sempre, mostraram-se consensuais. Se existiam segmentos que mantinham interesses na permanência do caráter tradicional da Assistência Social, também existiam forças progressistas que reivindicavam uma ação inovadora para essa prática.

A LOAS corporifica as disposições constitucionais no tocante à descentralização político-administrativa e à participação popular, ainda estabelecendo um sistema descentralizado e participativo para a Assistência Social. Tais dimensões são explicitadas a seguir.

A agenda da reforma do Estado brasileiro estava calcada na ideia de que é preciso recuperar a eficiência e a eficácia das ações governamentais, tendo em vista a redução dos gastos. Para tanto, era necessário diminuir a intervenção do Estado em determinadas áreas, através das privatizações de empresas públicas, e os gastos sociais; retirar da agenda da União as questões internas, o que implica uma redistribuição de responsabilidades e ações em níveis estaduais e municipais de governo (a descentralização)¹⁴.

Nesse contexto, podem-se identificar novas características que têm se situado no campo das políticas sociais no Brasil e emergem a partir da Constituição brasileira de 1988. Para Draibe (1994), tais características processam-se em três níveis: o político-institucional, que destaca a descentralização político-administrativa, com suas vertentes de municipalismo¹⁵ e de localismo; o nível social, ou da sociabilidade, referente às políticas sociais, que dizem respeito à participação popular em diferentes níveis no processo de decisão, elaboração e implementação das políticas públicas; e, por último, o nível das relações entre o Estado, o setor privado não lucrativo, que apresenta uma tendência de mudança nos modos de produzir e distribuir os bens e os serviços sociais.

A descentralização, a participação social e a parceria entre o setor público, o privado lucrativo e o não lucrativo (presentes nos tipos de organização não governamental) demonstram que, no sistema da proteção social, novos perfis e estilos de fazer política vêm sendo desenvolvidos. Todas essas mudanças no campo das políticas sociais se apresentam como respostas à crise atual e à revolução tecnológica que vem afetando as sociedades capitalistas.

Para Oliveira (2009), tenta-se inverter a tendência de centralização de poder no Brasil, que teve muita força durante a ditadura militar. Assim, a Constituição Federal de 1988 confere maior autonomia aos estados-membros e aos municípios, visando a um reequilíbrio federativo. A intenção era estabelecer um federalismo cooperativo, ou seja, descentralizado, com o poder de Estado instalado de forma equilibrada e com a intenção de uma cooperação entre as instâncias de poder.

¹⁴ Conforme Oliveira (2009, p. 36), “O Brasil, como um Estado federativo, tem um ente inovador nesse tipo de experiência, que é o ente municipal. Isso porque o Estado federativo prevê estados regionais que se agrupam, constituindo a Federação. Normalmente, existem apenas dois entes: a União e os Estados (...). O Brasil é a única (ou uma das únicas) experiência no mundo em que esse terceiro ente existe como parte da Federação, tendo reconhecida sua autonomia de governo e decisão, com suas próprias casas (executivas, legislativas e judiciárias) constituídas”.

¹⁵ Há estudos que afirmam que, a partir de 1988, especialmente no que se refere aos esforços pela ampliação da democracia, o ente municipal vem ganhando prevalência na formulação e na execução das políticas sociais públicas. Nesse sentido, a tendência em municipalizar as políticas sociais é reconhecida como uma oportunidade de expandir a democracia. Sobre isso, ver: Iamamoto (1999); Santos (2007); Oliveira (2009).

A Constituição fortalece esse perfil de federação e estabelece, com muito mais força, a ideia de municipalismo. Isso impõe três níveis de descentralização: ordem total (a União), ordens regionais (os Estados) e ordens locais (os municípios).

A autora alerta, ainda, para o fato de que, nesse rearranjo do federalismo, há competências definidas para as três instâncias do Estado. Há, ainda, uma previsão de auto-organização dos estados e municípios, que sujeita ambas as instâncias aos princípios constitucionais enumerados no Art. 34 da Constituição Federal: a forma republicana; o sistema representativo (regime democrático); os direitos do ser humano; a autonomia municipal e a prestação de contas da administração pública (direta e indireta). Se esses princípios forem obedecidos, os estados e os municípios terão autonomia para se organizar. Entretanto, o desafio que se coloca diz respeito à questão orçamentária, pois, para que os municípios sejam, de fato, autônomos, é preciso haver uma previsão de recursos suficientes para que possam cumprir suas obrigações exclusivas, conforme rege a Constituição, no Art. 30.

Sob o ponto de vista de Oliveira (2009), no que diz respeito aos Estados, eles também podem prestar assessoria técnica e financeira aos municípios. Aqui cabe uma indagação: será que as equipes técnicas das Secretarias Estaduais de Assistência Social estão preparadas para prestar tal serviço? De acordo com a autora, geralmente se trata de um grupo de profissionais com muito tempo de serviço e com pouca ou nenhuma passagem por processos de capacitação. Isso contribui para que haja um descompasso entre as competências que cabem aos Estados - de prestarem assessoria à esfera técnica municipal - e a observação empírica que tem sido feita acerca da realidade desses municípios: em muitos casos, tais municípios encontram-se mais habilitados no que diz respeito à política de assistência, sobre a qual, em tese, seriam assessorados pelos Estados (OLIVEIRA, 2009, p. 39).

Nesse sentido, ainda conforme a mesma autora, como a tendência é o fortalecimento da prática da implementação da política de Assistência Social pela esfera municipal, deposita-se a oportunidade de trabalho na forma de associações e consórcios municipais, apoiados pela instância estadual na prestação de serviços de Assistência Social. No caso aqui, o destaque é para a proteção básica, já que ela é de exclusiva responsabilidade da esfera municipal. Entretanto, não se pode deixar de mencionar que, no Brasil, o pacto federativo também apresenta problemas quanto a sua proposta de integração entre as esferas de gestão. Um exemplo disso está nas desigualdades regionais e municipais, em que predominam a cultura do favor em troca de votos, a ênfase nos programas de governo, a falta de interesse para implementar políticas públicas, e em que os recursos para tais políticas ainda são residuais.

Outro aspecto a ser destacado nesse debate é a importância de atentar para o fato de que isso não ocorre à toa, como sustenta Chauí (1995), pois a nossa sociedade é marcada pelo coronelismo, pelo populismo, por formas políticas de apropriação da esfera pública em função de interesses particulares de grupos poderosos. Temos, então, uma sociedade marcada também por uma tradição autoritária, isto é, uma sociedade hierarquizada, onde as relações sociais são regidas pela *cumplicidade* – quando as pessoas se reconhecem como desiguais – mas não pelo reconhecimento da igualdade jurídica dos cidadãos (IAMAMOTO, 1999).

A cidadania, na sociedade brasileira, não se construiu historicamente como nos países desenvolvidos. Aqui prevaleceram as relações de favor, dependência. Como sustenta Roberto Schwarz,

o favor é a nossa mediação quase universal. Essa formação política, aliada aos efeitos modernos do grande capital, tem resultado em um encolhimento dos espaços públicos e um alargamento dos espaços privados, em que a classe dominante faz do Estado o seu instrumento econômico privado por excelência. Ou seja, o discurso neoliberal tem a espantosa façanha de atribuir título de modernidade ao que há de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira: fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública, a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações sociais do Estado (SCHWARZ, 1981, p. 29-30).

A desigualdade encabeça o processo de desenvolvimento do país e tem sido uma de suas particularidades históricas. O moderno se constrói por meio do arcaico, recriando a herança histórica brasileira ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformando a realidade social no contexto de globalização. Isso atribui um ritmo histórico ao processo de mudanças, uma tendência que é singular, em que tanto o novo quanto o velho se alteram. Essa coexistência de temporalidades históricas desiguais faz com que a questão social se radicalize e apresente tanto marcas do passado quanto do presente. Tais indicações apontam para a reflexão contemporânea sobre o fortalecimento do papel das instâncias estaduais, para que deixem de ser meras repassadoras de recursos. Essa falta de identidade e de definição clara, quanto ao aspecto acima aferido, contribui para a ideologia do favor.

O item seguinte tem como objetivo analisar como vem se configurando a implementação da Política de Assistência Social, a partir do processo de descentralização desencadeado pela Constituição Federal de 1988. Para alcançar o objetivo proposto, faz-se um balanço analítico das dificuldades encontradas para seguir as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social na sua implementação, tanto em relação à concepção dessa política quanto no que diz respeito a sua gestão.

1.2. DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social é definida no texto constitucional como política pública componente da Seguridade Social. Foi, posteriormente, regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social, que a define como um direito do cidadão e dever do Estado, que se move no campo da proteção social. Portanto, com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), são estabelecidos princípios doutrinários e organizativos, dentre eles, o de descentralização político-administrativa, de democratização, de equidade e de complementaridade entre o poder público e a sociedade civil.

O princípio organizativo, da descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social, embora esteja previsto na Constituição Federal desde 1988, ainda se encontra em fase de implantação, por demandar alterações significativas na concepção e na forma de gestar essa política social.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) define que a inserção, a prevenção, a promoção e a proteção são as quatro funções básicas do novo paradigma da Assistência Social, tendo como eixo a cidadania. No tocante à *prevenção*, a PNAS a define como um meio de “[...] criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alcançado ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços [...]” (PNAS, 1999, p. 69).

A *promoção*, na concepção da PNAS, tem a “função de promover a cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e submetem, fragmentam e desorganizam o destinatário da Assistência Social” (PNAS, 1999, p. 69). Já a *proteção*, no contexto do novo paradigma, abrange “[...] as populações excluídas e vulneráveis socialmente, [sendo] operacionalizada por meio de ações de redistribuição de renda direta ou indireta” (PNAS, 1999, p. 69). A descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social vem acompanhada de um comando único em cada esfera de governo. Compete a esse comando articular e integrar as iniciativas públicas e privadas na área de Assistência Social, com o objetivo de evitar a pulverização dos recursos, a superposição das ações e dos serviços como também a omissão em alguns setores.

O processo de descentralização determinou novas responsabilidades executivas e de planejamento para os municípios brasileiros, obrigando-os a criar e a gerir programas e políticas em articulação com os governos estadual e federal, entre eles, os Conselhos de Políticas e Direitos, além da infraestrutura material e de pessoal técnico especializado. A

municipalização das políticas sociais, como educação, saúde, previdência, assistência social, saneamento etc., gerou novos postos de trabalho em nível municipal, com destaque para os assistentes sociais. Nesses termos, é factível afirmar que o mercado de trabalho profissional dos assistentes sociais se ampliou a partir dos anos 1990, com uma tendência que contraria as mudanças em curso, no mesmo período, para outras atividades e profissões.

No que se refere à distribuição da forma de inserção dos assistentes sociais, a pesquisa do CFESS (2005, p. 26) reafirma a tendência histórica da presença do Serviço Social na esfera pública estatal (78,16% no nível nacional). Em nível regional, de todos os assistentes sociais atuantes, os índices que correspondem àqueles que estão no setor estatal são os seguintes: Norte (96,36%), Sudeste (80,33%), Nordeste (75%), Sul (69%) e Centro-Oeste (66,67%). Desse contexto geral, algumas particularidades podem ser ressaltadas.

Conforme aponta a pesquisa do CFESS, 40,97% dos assistentes sociais estão atuando em instituições públicas municipais, quase o dobro dos profissionais que atuam em instituições públicas estaduais (24%). As instituições públicas federais ocupam a terceira posição (13,19%), o que reforça que, no Brasil, a descentralização das políticas sociais tem transferido sua execução da esfera federal para a municipal, a partir dos anos 1990. A NOB-99 reforça que, para os municípios obterem recursos da União, é necessária a contratação de assistentes sociais. A exceção foi para a Região Norte, onde o maior empregador permaneceu nas instituições estatais (47,27%). Esse resultado pode expressar um processo ainda incipiente de descentralização para a esfera municipal, diferentemente das outras regiões. Em três delas, os índices de assistentes sociais que se enquadram nos empregos públicos municipais são superiores aos daqueles que trabalham na esfera federal. Tais regiões são a Sudeste (47%), a Sul (39%) e a Nordeste (34%) (CFESS, 2005, p. 26-27).

Observadas as formas de trabalho dos assistentes sociais com menos de 30 anos, “ocorreu também o nível de ocupação em vínculos precários (12, 8%), seguido de uma alta rotatividade em municípios menores e distantes da capital” (BORGES, 2008, p. 5). Em relação à quantidade de vínculos empregatícios na área do Serviço Social, “no Nordeste, somente 10,53% estão fora do mercado de trabalho. Em contrapartida, nessa região, os índices de vínculo duplo estão em segundo lugar, com 13,70%, o que também acontece no Centro-oeste (12,50%). O Sudeste também apresenta 12,32, que não estão inseridos, e 1,23%, com três ou mais vínculos; aliás, única região com essa situação” (CFESS, 2005, p. 25).

Em 2006, um estudo feito por Borges *et al.* (2008), com base na Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio (PNAD), apontou que, na Região Nordeste, 20% dos assistentes sociais brasileiros tiveram sua inserção em ocupações com carteira assinada. A evolução da

ocupação por sexo mostra que, historicamente, essa profissão preserva uma maioria expressiva de mulheres (86,8%).

Quanto ao contexto familiar, 63% dos assistentes sociais pertenciam a famílias formadas por casal com ou sem filhos. Em 26% dos casos, o grupo doméstico era composto por mãe e filhos, e 10,7% do restante compunham outros arranjos familiares (BORGES, 2008, p. 3).

No Nordeste, a maior parte dos assistentes sociais (41,4%) que estava empregada em 2006 situava-se no estrato médio superior da distribuição de renda domiciliar *per capita*, isto é, residiam em domicílios onde esse indicador era igual ou superior a três salários mínimos. Ocorreu também o crescimento da população ocupada de assistentes sociais (cerca de 27%) pertencentes a domicílios mais pobres (até dois salários de renda *per capita*) e não é desprezível o percentual (5,3%) dos que declaram uma renda domiciliar *per capita* ainda mais baixa (até um salário mínimo). Essa distribuição dos assistentes sociais no Nordeste, segundo a renda familiar *per capita*, apresenta importantes diferenças intergeracionais, que refletem tanto os diferentes níveis de remuneração alcançados pelas várias gerações de assistentes sociais, quanto as mudanças significativas na origem socioeconômica desses trabalhadores.

Vale destacar que, em 2007, foram atualizados dados do IBGE referentes ao nível de ocupação regional. Nesse novo estudo, foram entrevistadas 400 mil pessoas, visitados 147 mil domicílios em área urbana, o que apontou ter ocorrido crescimento dos grupos ocupacionais no setor terciário, com destaque para o setor de serviços (1,9%).

O levantamento nacional sobre o mercado de trabalho, realizado pelo CFESS em 2005, revela que o maior empregador dos assistentes sociais ainda continua sendo o Estado, em seus vários níveis (78,16%), nas políticas de seguridade social, em especial, a saúde. Isso confirma as tendências já apontadas por pesquisas desenvolvidas pelos CRESS de vários Estados do país, em articulação com as universidades (CFESS, 2005).

O impulso descentralizador dos anos 1990, apresentado na LOAS, como estratégia central de gestão da Política de Assistência Social, redefine competências entre as esferas de governo, evidenciando condicionamentos e dilemas do processo. Em linhas gerais, é importante chamar a atenção para o fato de que, no início, a descentralização significou, por parte da União, muito mais uma desconcentração de responsabilidades do que um projeto claro de descentralização ou de municipalização no Brasil. Isso porque, antes da Constituição de 1988¹⁶, havia modelos de municipalização da Assistência Social no país, como, por

¹⁶ Sobre a realidade dos municípios no período que antecede a Constituição de 1988, Dahmer (2009, p. 41) afirma que “eram municípios com uma capacidade político-administrativa, mas, principalmente, financeiro-

exemplo, os Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, que não foram, necessariamente, portadores de uma dimensão progressista, de construção de uma política pública de Assistência Social (DAHMER, 2009; YAZBEC, 2002).

Em um ensaio sobre *globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social*, Yazbec expõe as diferenças entre o conceito de descentralização e o de desconcentração. Na apreciação dessa autora,

o termo descentralização tem sido utilizado para nomear processos de realocação de funções, recursos e poder em modalidades e graus diversos da esfera federal para a estadual e municipal, e da área governamental para o setor privado. O conceito de descentralização difere de desconcentração, que é a transferência de encargos sem partilha do poder e implica o deslocamento de decisões e implementação de políticas. Não implica a redução da instância nacional e pode resultar na criação de novos âmbitos de ação, na definição de novas atribuições normativas, reguladoras e redistributivas, com a expansão das responsabilidades de estados e municípios. A descentralização envolve, portanto, o redesenho das funções de governo federal, de estados e municípios (YAZBEC, 1998, p. 56).

Prosseguindo o debate, Monnerat, Souza e Castro (2002) trazem alguns elementos de análise sobre o processo de descentralização no país e seu impacto na organização do perfil de assistência no nível local, tomando por referência experiências de gestão descentralizada. Sobre isso, esses autores argumentam:

É necessário ressaltar que a estratégia de descentralização vem sendo implementada ao mesmo tempo em que o país busca resgatar suas bases de federativas e estabelecer nova distribuição de funções e poderes entre os entes da federação e entre os três níveis de governo. Tal perspectiva exige uma reestruturação profunda do processo decisório e tem como premissa a redistribuição do poder, o que encontra obstáculos na própria trajetória centralista brasileira, onde diferentes regimes autoritários utilizaram largamente as políticas sociais como objeto de troca política e estratégia de ocupação de grupos sociais (MONNERAT; SENNA; SOUZA, 2002, p. 68).

A esse respeito, analistas fazem incursões sobre as dificuldades de concretizar o pacto federativo no Brasil, demonstrando como esse é um processo recente. Contudo, ele ainda se encontra sendo desenhado e permeado por muitas tensões políticas, sociais e ideológicas.

Para Dahmer (2009), isso ocorre porque se tem uma formalização do processo de municipalização sem conseguir viabilizar esse salto para a política, justamente pelos impactos da contrarreforma do Estado, pela lógica da precarização e da terceirização da política e pelos convênios com as organizações não governamentais, que ocorreram a partir de 1997.

administrativa, mas sem grandes reflexões que relacionassem a municipalização anterior à Constituição, à democratização, à proximidade de direitos, à integração da população em processos de participação e consumo de uma política voltada para o fortalecimento da cidadania”.

Observa-se, por outro lado, que a descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas sociais vão redundar em um alargamento do espaço ocupacional dos assistentes sociais com uma clara tendência à interiorização da demanda, no âmbito da formulação, da gestão e da avaliação de políticas sociais, o que coloca “uma maior atenção ao poder local” (IAMAMOTO, 1999, p. 123).

Para Behring e Boschetti (2008), “houve um *boom* de pesquisas sobre o mercado de trabalho para os assistentes sociais nos anos 1990, porque muitos acreditavam que ele estaria se retraindo, quando, na verdade, estava passando por uma expansão, só que com novas configurações” (BOSCHETTI; BEHRING, 2008, p. 19-20).

Ainda na opinião das referidas autoras, outro indicador importante da expansão do mercado de trabalho do Serviço Social é o fato de que os assistentes sociais, por meio de suas organizações, têm participado dos Conselhos de Controle Social das políticas sociais. Tal participação ocorre nas três esferas de governo, às quais cabe realizar o debate orçamentário, como, por exemplo, em nível nacional, o Conselho Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional do Idoso.

A abordagem de Couto (1999), intitulada *O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal*, chama a atenção para as alterações introduzidas no trabalho do assistente social, nos serviços municipais, nas duas últimas décadas, resultantes de uma política de descentralização, no ideário da Constituição de 1988. É sobre essa nova configuração do espaço profissional do assistente social, na esfera pública municipal, em consonância com os avanços da legislação que regula as políticas sociais nessa área, que essa autora vai justificar que “muitas atividades que antes estavam diluídas entre o poder estadual e federal, têm sido incorporadas aos serviços públicos municipais” (COUTO, 1999, p. 205).

Como profissão, o Serviço Social, historicamente, sempre esteve vinculado ao âmbito do setor público. O surgimento dessas instituições representa uma ampliação do mercado de trabalho para a profissão, tornando o Serviço Social uma atividade institucionalizada e legitimada pelo Estado e pelo conjunto da burguesia brasileira.

Nesse processo de institucionalização, a profissão passa a ser crescentemente requisitada para os programas sociais que concretizam as políticas sociais, tendo como público-alvo setores da população pobre. No entanto, o trabalho do assistente social com essa população se expressa através de atividades rotineiras e burocráticas, como o cadastramento e a classificação dessas pessoas para a concessão de auxílios e benefícios sociais (IAMAMOTO, 2001).

Historicamente, o assistente social também tem sido chamado a atuar na esfera pública municipal que, há muito tempo, demanda sua força de trabalho qualificada. A esse respeito, Couto coloca que,

nos órgãos públicos municipais – as prefeituras – a ação voltada para a assistência social foi campo privilegiado do trabalho do assistente social, embora, na maioria das vezes, vinculados ao assistencialismo e aos gabinetes das primeiras damas. Dentro dessa ótica, era exigido do profissional um trabalho focalizado na pobreza e o atendimento direto dos usuários. A lógica de atuação era a da profissionalização da filantropia, característica do trabalho desses gabinetes. Várias atividades eram desenvolvidas desde campanhas do agasalho, ao natal das crianças pobres, entre outras (COUTO, 1999, p. 205).

A autora parte do pressuposto de que, para atuar na perspectiva dos direitos, defrontamo-nos com o desafio de conhecer a LOAS, que se apresenta como uma lei complementar à Carta Magna de 1988. Vale destacar que o trabalho dos assistentes sociais nos Conselhos de Saúde, Assistência Social (Criança e Adolescente, Idoso, Deficiente e da Mulher), Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares vem se constituindo em *locus* privilegiado para a inserção da representação política desse profissional. Para Iamamoto, situa-se nesse campo uma das fontes de diversificação de demandas para os assistentes sociais. Essas demandas se expressam

na implantação dos conselhos de políticas e na capacitação de conselheiros, na elaboração de planos de assistência social; na organização e mobilização popular em experiências de orçamentos participativos; na assessoria e consultoria no campo das políticas públicas e dos movimentos sociais; em pesquisas, estudos e planejamentos sociais (IAMAMOTO, 1999, p. 125).

Um campo que merece destaque, ainda na esfera pública municipal, é o trabalho com a assessoria. Como assessor, o assistente social pode trabalhar em cursos de capacitação para os conselheiros, esclarecendo sobre os mecanismos necessários ao exercício da tarefa do controle social, tais como a compreensão da composição do orçamento público, do diagnóstico da realidade onde o município está inserido, entre outras.

Conforme Couto, o trabalho dos assistentes sociais nesses conselhos tem sido desenvolvido a partir de duas perspectivas:

Na primeira, o profissional atua como conselheiro, representando as categorias profissionais, ou entidades da sociedade civil, ou ainda os governos no qual está vinculado como trabalhador. Na segunda, como conselheiro o assistente social deve ter claro o que significa representar um segmento, uma política. Essa atuação deve estar voltada para qualificar essa representação, o que remete à tarefa de estabelecer canais de comunicação concreta com a base que representa para que sua

representação possa ser legítima. Senão corre-se o risco de representar a si mesmo e, portanto, enfraquecer o movimento coletivo que deve dar substância ao trabalho dos conselheiros nos Conselhos (COUTO, 1999, p. 208).

Desse modo, o campo das políticas públicas, como nos esclarece a autora, é hoje o grande demandante do trabalho do assistente social. Iamamoto (1999) refere que o próprio mercado demanda, além de um trabalho na esfera da execução, a formulação e a gestão das políticas sociais e controle na área de gestão municipal.

Ao explicar a importância da compreensão, por parte dos assistentes sociais, no que diz respeito às exigências para atuar na gestão das políticas sociais, a referida autora sustenta que

a gestão de políticas sociais públicas abre-se a um conjunto de especializações profissionais como assistentes sociais, sociólogos, cientistas políticos, educadores etc., indicando a tendência de *se sobrepor a qualificação ao diploma*. Em outros termos, tende a ser a qualificação demonstrada em um mercado competitiva o que indica o melhor profissional para o exercício de funções requeridas e não o mero diploma. A abertura de fronteiras entre as profissões, fazendo com que profissionais afins concorram entre si em um mercado restrito que passa a exigir níveis aperfeiçoados de formação que possibilitem ao assistente social concorrer em igualdade de condições com um sociólogo, um cientista político, um pedagogo, na luta por postos de trabalho, participando de um mesmo e idêntico processo seletivo (IAMAMOTO, 1999, p. 48).

Quanto às alterações que estão ocorrendo na profissão e se enquadram na lógica da polivalência, visíveis hoje nas relações de trabalho, a autora sinaliza que os profissionais de Serviço Social estão sendo desafiados a adquirir diversos saberes que possibilitem a capacidade de ação sobre situações inusitadas ou, ainda, o trato com a informação leva à necessidade de desenvolvimento no modo como abordam o mundo. Como sustenta Iamamoto (1999, p. 48), novas possibilidades de trabalho se apresentam e delas é necessário que nos apropriemos para decifrá-las e desenvolvê-las. Se os assistentes sociais não o fizerem, outros o farão, absorvendo espaços ocupacionais até então reservados a nossa categoria. Aqueles que ficarem prisioneiros de uma visão burocrática e rotineira do papel do assistente social estarão mergulhados num emaranhado de desprofissionalização e desvio de funções.

2. A EXPANSÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS INCIDÊNCIAS NO TRABALHO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

Diante das novas manifestações e expressões da questão social, resultantes das transformações do capitalismo contemporâneo, o Serviço Social vem enfrentando alguns desafios, tais como: o aprofundamento da desigualdade social; a precarização das relações de trabalho; a reforma conservadora do Estado; os processos de redefinição dos sistemas de proteção social e da Política de Assistência Social. Esta última vem ocorrendo numa conjuntura política em que os programas de combate à pobreza têm centralidade em toda a América Latina, como principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais. Diante desse quadro, situa-se o segundo capítulo deste estudo, na relação entre a implantação da Política da Assistência Social, com a criação do SUAS, e a ampliação do mercado de trabalho profissional dos assistentes sociais, nos municípios que implementaram o SUAS, especificamente, na atividade profissional que exercem nos CRAS.

2.1. A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DO SUAS

Em um contexto de permanentes mutações, em que a rotatividade de empregos, o subemprego e o desemprego são uma realidade constante, reveste-se de especial importância a introdução da Assistência Social como política social. Lembramos que esse fenômeno está presente, principalmente, na área da Seguridade Social, que incorpora uma inovação conceitual, mas também reitera heranças constitutivas da cultura política brasileira.

Quanto à inovação conceitual, é reconhecida, pela primeira vez, como uma política pública, dever do Estado e direito de cidadania, partícipe da Seguridade Social, assentada no tripé da saúde, previdência e assistência, campo privilegiado de atuação do Serviço Social. Além disso, a noção de Seguridade Social supõe universalidade de cobertura, no âmbito da proteção social, e previne as vulnerabilidades sociais. Esse novo momento da Assistência Social expressa

uma mudança fundamental na concepção da Assistência Social que se afirma como direito, como uma das políticas estratégicas de combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade em que vive grande parte da população brasileira. Sem dúvida, a passagem da Assistência Social de prática filantrópica e de benemerência para uma política de Seguridade Social supõe, antes de mais nada, uma mudança de concepção e a superação do caldo cultural que se constituiu historicamente sobre o assunto. Supõe também uma necessária reconceitualização de seus princípios e

objetivos diante dos novos desafios de um contexto de crise e reestruturação produtiva (YAZBECK, 1998, p. 55).

Na Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é definida como direito do cidadão e dever do Estado e considerada uma política de

Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da população e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1993, p. 197).

É também condição para o repasse aos municípios, aos Estados e ao Distrito Federal dos recursos de que trata essa lei, a efetiva instituição e o funcionamento de:

- I – Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II – Fundo de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- III – Plano de Assistência Social.

É também constitucional o caráter democrático e descentralizado político-administrativo para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único em cada esfera de governo da Política de Assistência Social no país.

Mesmo com o reconhecimento da Assistência Social como uma política do campo da Seguridade Social, que se efetiva na aprovação da Constituição Federal de 1988, que a redimensionou, ela foi submetida a um moroso processo burocrático e operacional. Foram necessários cinco anos para a sanção da LOAS, que só aconteceu em 07 de dezembro de 1993.

A PNAS, que só foi aprovada em 2004, trouxe um elemento novo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), “um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (NOB/SUAS, 2005, p. 8). O SUAS está fundamentado em

uma concepção política, teórica, institucional e prática da política na perspectiva de ampliar a cobertura e a universalização de direitos, aperfeiçoando a sua gestão, qualificando e fortalecendo a participação e o controle social (Política Nacional de Assistência Social, 2004, p. 54).

O SUAS trouxe vários avanços. Entre eles, podemos destacar: a constituição de uma rede de serviços sócio-assistenciais articulada; fortalecimento da relação entre planos, fundos e conselhos; concursos públicos e profissionalização para uma área marcada pela superposição de recursos e pelo favor; ênfase na dimensão territorial, sistema de informação inovador (Rede SUAS), como também a busca de um planejamento com base em indicadores sociais mais consistentes, para além da tecnocracia (BEHRING, 2009).

Nessa ótica, Mavi Rodrigues faz um balanço crítico sobre o significado do SUAS e aponta:

Ainda que nascituro, este carrega a potencialidade de, efetivamente, colocar a Assistência Social no Brasil no campo de uma política pública de Estado. Isto por que a construção desse sistema prevê um investimento na Assistência Social capaz de alterar significativamente traços que marcam até hoje essa política no Brasil. Ele pressupõe a construção de um sistema único, nacional, descentralizado e hierarquizado e com controle popular, que dá a Assistência Social uma padronização em confronto com sua história de ações segmentadas, fragmentadas e descontínuas no tempo. Traz, também, a possibilidade de profissionalizar a área da Assistência Social, algo que não é pequeno, se considerarmos a marca do clientelismo, do espontaneísmo e – por que não? – o “primeiro-damismo” que sempre esteve à frente das ações de Assistência Social (RODRIGUES, 2009, p. 22).

Nesse sentido, a constituição do SUAS traz mudanças importantes para a PNAS, que, historicamente, fora relegada à benemerência e à caridade. Somente com a Constituição de 1988, foi considerada uma política pública, pela primeira vez, de responsabilidade do Estado e ainda com a possibilidade de garantir direitos.

Outro elemento a ser destacado é que o SUAS tem nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) o espaço de operacionalização articulada, descentralizada e intersetorial das ações sócio-assistenciais, visando evitar e prevenir perdas sociais mais profundas. Entretanto, diante da inevitabilidade de situações sociais graves, o sistema se alarga para incluir seus usuários em projetos e programas compatíveis com o dano e/ou as violações sofridas. Para isso, deverá dispor de equipes técnicas e profissionais mais especializados e de mais investimentos em recursos físicos, materiais e financeiros, requeridos na proteção social especial.

Há que se entender, aqui, um processo paradoxal: a Assistência Social cresce, em detrimento do esvaziamento das demais políticas sociais (MOTA, 2008). Esse é um elemento que conforma uma unidade contraditória que acompanha a possibilidade de se construir o SUAS: a Assistência Social cresce em magnitude e relevância, tendo como argumento central, na perspectiva adotada por Mota, suas implicações na Seguridade Social a partir dos anos de

1990 e 2000. Isso ocorre porque, na opinião dessa estudiosa, a assistência se amplia, “transformando-se num novo fetiche de enfrentamento da desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil” (MOTA, 2008, p. 134). Mota sinaliza, todavia, que

isso não significa que outros mecanismos presentes na Política Nacional de Assistência Social não venham sendo implementados; ao contrário, a criação do Sistema Único de Assistência Social robusteceu e reordenou as ações da Assistência Social. A questão reside no fato de ao fazê-lo subtraiu direitos de outras frações da classe trabalhadora (MOTA, 2008, p. 134).

Na interlocução com essa autora, sublinham-se questões fundamentais que problematizam a expansão da Assistência Social como se fosse a Política de Seguridade Social, e não, uma das suas políticas. A autora identifica que essa centralidade e essa mudança de *status* da Assistência Social são distintas da forma como o Estado de Bem-estar Social conduziu as políticas de proteção social erigidas após a Segunda Guerra Mundial nos países de capitalismo avançado, onde o direito ao trabalho possibilitou à classe trabalhadora garantir suas condições de vida.

Um Estado de Mal-estar Social compatível com o neoliberalismo configura-se na proteção social não ancorada no direito ao trabalho, já que esse é um “postulado inexistente na sociedade regida pelo capital” (MOTA, 2008, p. 140). Por isso mesmo, os mais necessitados, os excluídos dos direitos sociais e trabalhistas, são objetos da Assistência Social. Para Ana Elizabete Mota, ocorre aí um fetiche, porque a Assistência Social não é capaz de integrar a classe trabalhadora ao modo de produção capitalista, haja vista as condições estruturais que lhe colocam limites para essa política assumir tal papel. A Assistência Social também não é capaz de alçar patamares civilizatórios, uma vez que a sociedade capitalista é permeada por contradições que produzem desigualdades sociais. Concordamos que seja possível para a Assistência Social construir uma Seguridade Social pífia, voltada para os segmentos populares mais pobres da sociedade.

Por outro lado, o SUAS também enfrenta desafios. O primeiro deles refere-se à possibilidade de esse sistema não sair do papel ou de não se coadunar com o que de fato será a sua materialização no real, no caso de ser mantida a política macro econômica neoliberal ora em andamento. Outra questão que ainda pode ser mencionada, nessa direção, é a concretização do SUAS, com base numa forte racionalização no uso dos equipamentos, aparatos e recursos de natureza financeira e humana das demais políticas sociais públicas hoje

existentes. Esse dilema deriva da incerteza de que existe orçamento que dê primazia à materialização dessa política como alicerçadora de direitos.

A PNAS, por sua vez, tornou imperativa a elaboração das Normas Operacionais Básicas I, em 1997, seguida da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, em 1998. Mais recentemente, foi aprovada a NOB/SUAS, através da Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional da Assistência Social, que estabelece perspectivas de gestão do trabalho, diretrizes para planos de cargos e carreiras, diretrizes para capacitação e responsabilidades dos gestores em relação aos trabalhadores nos vários entes federativos.

Conforme a Comissão Intergestora Tripartite, o esforço para construir o SUAS conta com forte adesão dos demais entes federativos – de governos de diferentes matizes – segundo dados ilustrados pela referida comissão acima citada, em setembro de 2007. No caso dos 5.405 municípios que implementaram o SUAS (92,7%) em todo o Brasil, 1.338 se encontram em gestão inicial, 3.708, em gestão básica, e 359, em gestão plena.

Essa realidade traz várias alterações para o exercício profissional cotidiano dos assistentes sociais que atuam nesse campo. Um exemplo são as atribuições hoje previstas para os CRAS e os CREAS, órgãos de elaboração, implementação e acompanhamento da PNAS e dos programas a ela vinculados. É fato que, nos anos 2000, com a aprovação do SUAS e as NOBs que dele derivaram, ocorreu novo estímulo, dessa feita, num espaço ocupacional em que o Serviço Social tem uma vasta trajetória de participação, razão pela qual nosso universo empírico de pesquisa foi o mercado de trabalho profissional, no âmbito da Assistência Social, vinculado à implementação do SUAS.

Assim, para atender aos princípios e às diretrizes estabelecidas na NOB/AS - Norma Operacional Básica da Assistência Social -, que disciplinou o processo, viabilizando a implementação, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo, na esfera da assistência e da NOB/99, estabeleceram-se os critérios para que os municípios recebam os recursos financeiros, desde que devidamente habilitados.

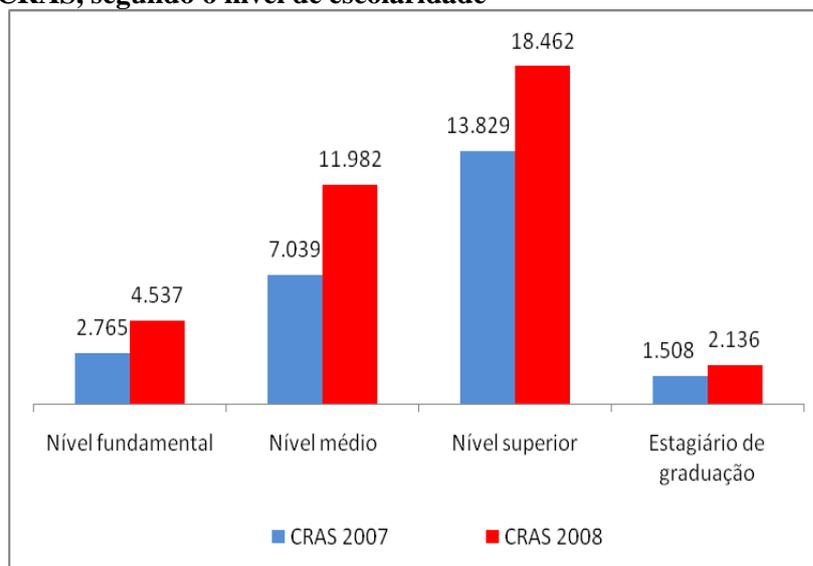
A operacionalização da LOAS é garantida pela Norma Operacional Básica 1, de 1997, e a NOB 2, de 1999, e garante o aspecto referente ao mercado de trabalho do assistente social, apresentando a exigência de contratação de profissionais de Serviço Social para os municípios brasileiros. Nesse sentido, para efetivar a gestão do SUAS, em cada esfera de governo, é fundamental a garantia de um quadro de referência de profissionais designados e responsáveis pela organização e oferta de serviços e programas, projetos e benefícios de proteção social, básica e especial. No item seguinte, abordaremos o tema das relações e condições de trabalho dos assistentes sociais nos CRAS.

2.2. RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO NOS CRAS

A discussão central deste item está nas relações e condições de trabalho nos CRAS e no aumento da criação deles nos municípios brasileiros. As tendências aí detectadas foram a expansão da ocupação com novas frentes de trabalho para os assistentes sociais, concomitantes à centralidade da Política de Assistência Social, que se transformou no principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade na realidade brasileira. A questão reside no fato de que, ao fazê-lo, ocorre uma mudança das relações e condições de trabalho para esses profissionais, com a subtração de direitos e a precarização da ocupação.

O gráfico 1 nos informa sobre o aumento da participação de trabalhadores nos CRAS entre os anos 2007 e 2008. Em 2007, foram identificados 25.141 trabalhadores nos CRAS e, em 2008, esse número alcançou 37.117 trabalhadores.

Gráfico 1: Crescimento da quantidade de trabalhadores nos CRAS, segundo o nível de escolaridade



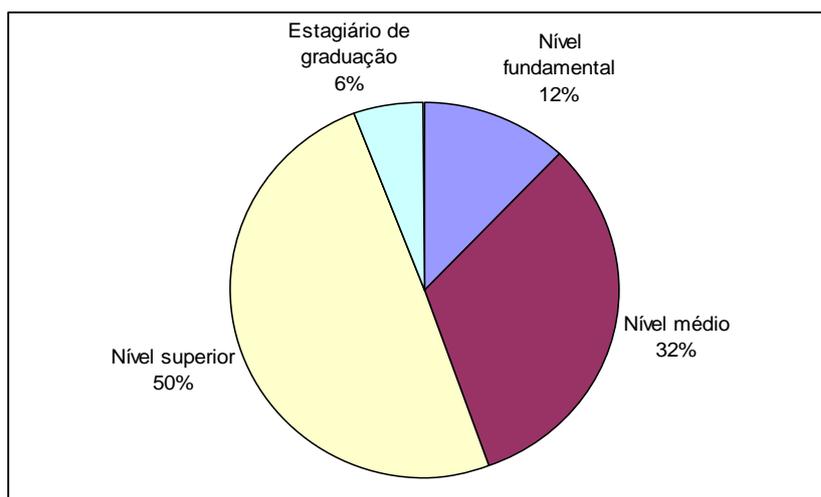
Fonte: Pesquisa IBGE/MDS – Censo CRAS 2007 e 2008.

O crescimento mostrado no gráfico 1 é explicado pelo aumento do número de CRAS no país, que subiu de 6,0% para 7,2%. Portanto é inegável que existe um campo de trabalho a partir da Política de Assistência Social estabelecida através da LOAS, das NOBs e do Sistema Único de Assistência Social, como também há o interesse de alguns municípios em cumprirem as determinações impostas pelas legislações já citadas e receberem os recursos.

A pesquisa realizada pelo IBGE/MDS do Censo CRAS 2008 identificou 5.142 unidades em 3.187 municípios brasileiros. A quantidade de trabalhadores identificados nesses CRAS foi de 37.117. Nesses termos, é possível afirmar que, no Brasil, a descentralização das políticas sociais transferiu sua execução da esfera federal para a municipal a partir dos anos 1990. Ressalta-se que, conforme a NOB-99, para os municípios obterem recursos da União, é necessária a contratação de assistentes sociais. Ao contrário, antes da Constituição Federal de 1988, o gestor municipal decidia, na ausência de qualquer normatização e assumia as atribuições do Estado. A partir da instauração da PNAS, ele é obrigado a dividir essa decisão com o saber competente do assistente social.

O Gráfico 2 destaca o nível de escolaridade dos trabalhadores do CRAS.

Gráfico 2: Distribuição dos trabalhadores dos CRAS, segundo o nível de escolaridade

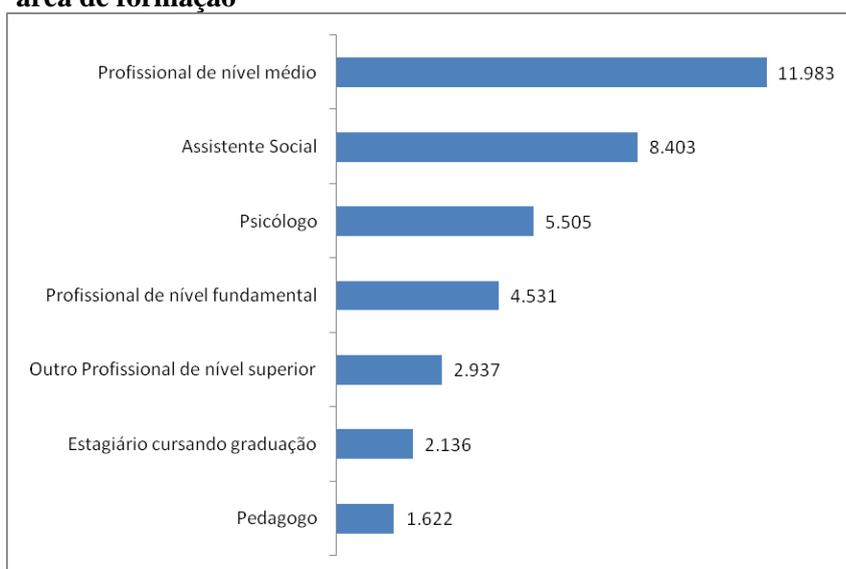


Fonte: Pesquisa IBGE/MDS – Censo CRAS 2008.

O gráfico 2 permite observar que a distribuição dos trabalhadores nos CRAS, segundo o nível de escolaridade, nesse mesmo ano, foi identificada assim: o nível fundamental aparece com 12%, e o nível médio, com 32%. A média de estagiários de graduação foi de 6%. A expansão da ocupação foi maior entre as pessoas com nível superior, chegando a atingir o índice de 50%. Constatou-se essa tendência de que, no segundo mandato do presidente Lula da Silva, ocorreu o “aumento dos empregos para os segmentos de mais alta renda, embora insuficiente para permitir a contínua mobilidade socioprofissional” (POCHMANN, 2008, p. 42) O Gráfico 3 demonstra informações referentes à distribuição dos trabalhadores dos CRAS, numa evolução da ocupação por área de formação, segundo o censo CRAS de 2008.

É importante destacar que a expansão foi mais intensificada entre os assistentes sociais, pois atingiu o número de 8.403 profissionais. Levar-se-á em consideração, nesses dados, que as relações e as condições sob as quais se desenvolve o processo de municipalização das políticas sociais são o principal determinante da expansão dos postos de trabalho para as assistentes sociais.

Gráfico 3: Distribuição dos trabalhadores dos CRAS, segundo a área de formação



Fonte: Pesquisa IBGE/MDS – Censo CRAS 2008.

Os números desse gráfico revelam também que aumentou gradativamente a contratação dos psicólogos, que atingiu o número de 5.505 da população ocupada nesses mecanismos públicos municipais. Isso se deve, principalmente, à exigência da NOB-RH/SUAS.

Quanto aos profissionais de nível fundamental, manteve-se a permanência de 4.531 indivíduos. Os dados mostram que, para outros profissionais de nível superior, mesmo que num número menor que o de assistentes sociais e psicólogos, ocorreu a participação na ocupação total do emprego, que se situou em 2.937 profissionais. A ocupação foi menor para os profissionais de Pedagogia, cujo patamar atingiu 1.622 postos de trabalho.

É importante frisar que a legislação, apesar de resguardar postos para os assistentes sociais e psicólogos, não o faz em relação aos pedagogos, nem mesmo no tocante à sua indicação para os cargos de coordenação. Assim, os gestores municipais ficam livres para indicar qualquer especialidade para coordenar as equipes. Em nossas visitas de campo ao Rio

Grande do Norte, constatamos a presença esdrúxula de matemático, biólogo e engenheiro na coordenação dessas equipes.

Nessas circunstâncias, ocorre o empobrecimento na reprodução das condições de vida do profissional de Serviço Social. Um dos indícios desse movimento é o fato de a maioria desses profissionais, conforme nossa coleta de dados, receberem até dois salários mínimos para intervir nos CRAS. As relações de trabalho nos CRAS, no Estado do Rio Grande do Norte, assemelham-se à realidade nacional, porquanto se observa um contingente de força de trabalho em permanente mobilidade. Constatou-se, ainda, no que diz respeito às condições de trabalho, a presença de contratos precarizados e temporários, em que prevalece a lógica da indicação e do convite pelos gestores municipais, além da ausência de direitos trabalhistas. Tudo isso contribui para indicar a autonomia e a materialização do projeto ético-político no cotidiano profissional.

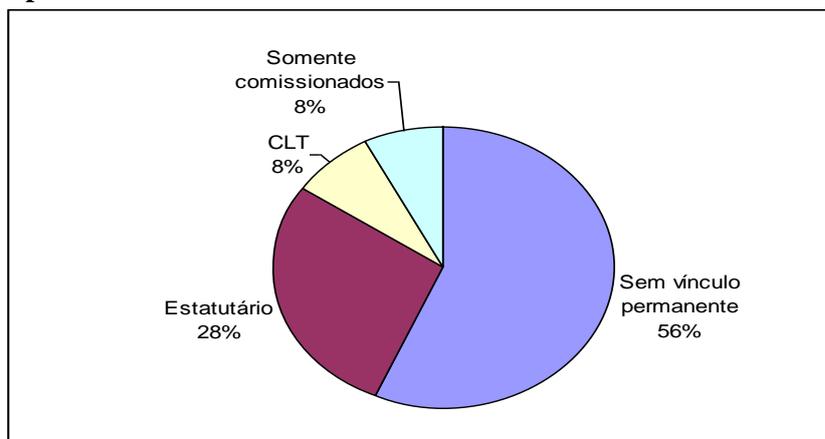
Em contrapartida, a subordinação da população mais pobre a esses serviços, que lhes são repassados como favores, e não, como direitos, vem inspirando versões atualizadas do coronelismo, do clientelismo e dos populismos, nos espaços em que os assistentes sociais também atuam. Isso acontece porque o processo de descentralização e municipalização ainda continua sendo um desafio a ser vencido. Para que esse processo se concretize, ele exige uma série de condições das quais esses municípios não dispõem, tais como: política tributária condizente; fim da legislação centralizadora; planejamento participativo; participação efetiva e não apenas formal, com o cidadão decidindo acerca dos serviços que devem ser ofertados.

O gráfico 3 revela também a estimativa para a presença de estagiários cursando graduação. Registraram-se 2.136 ocupações. É importante destacar que a presença de estagiários, segundo o Guia CRAS e o Guia CREAS¹⁷, ocorre de acordo com as atividades desenvolvidas e a definição da equipe técnica.

No que concerne à distribuição dos trabalhadores nos CRAS, segundo o tipo de vínculo, em 2008 (Gráfico 4), o censo identificou nessas unidades que os trabalhadores somente comissionados representavam 8% do total; no tocante aos trabalhadores cujos contratos são regidos pela CLT, também representavam 8% dos indivíduos; enquanto isso, 28% figuraram entre as pessoas com vínculo estatutário. É importante destacar a crescente participação daqueles sem vínculo permanente, que chegou a 56% do total, isto é, não dispõem de intermediação legal na proteção do trabalho.

¹⁷ Disponível em: <www.mds.gov.br> Acesso em: 26 abr. 2010.

Gráfico 4: Distribuição dos trabalhadores dos CRAS, segundo o tipo de vínculo



Fonte: Pesquisa IBGE/MDS – Censo CRAS 2008.

Nessas circunstâncias, ocorre o empobrecimento na reprodução das condições de vida do profissional de Serviço Social, e um dos indícios desse movimento é o fato de a maioria dos profissionais, conforme nossa coleta de dados, receberem até dois salários mínimos para intervir nos CRAS. As relações de trabalho nos CRAS do Estado do Rio Grande do Norte se assemelham à realidade nacional, em que se observa um contingente de força de trabalho em permanente mobilidade.

Essas práticas são reveladoras de elementos ideoculturais e expõem os modos históricos mediante os quais os municípios enfrentaram historicamente as demandas relacionadas à assistência social, como é o caso do clientelismo. Nesse cenário, as contratações de assistentes sociais como integrantes das equipes profissionais dos municípios (exigência imposta pela NOB-RH/SUAS, que regula o quadro técnico-administrativo dos CRAS) são reveladoras de um novo marco referencial na implantação da assistência social. Elas são mediadas pela descentralização da assistência social, e a demanda por essa política vem imprimindo uma interiorização e uma cultura política municipal. Aliadas às condições e às relações de trabalho às quais vêm sendo submetidos os assistentes sociais, essa interiorização e essa cultura política levam as indicações desses profissionais pelo gestor municipal a ocupar esse espaço em detrimento do concurso público.

A despeito, todavia, de exigências legais quanto à realização de concursos para o preenchimento de cargos públicos, os certames não têm sido realizados. Dessa maneira, os assistentes sociais ficam muito sujeitos ao mesmo clientelismo, pois, para ocupar esses postos, dependem do convite ou da indicação do gestor público.

Esses profissionais entendem que um novo mercado de trabalho está posto para eles. No entanto, mesmo a NOB-RH/SUAS apontando que é necessário um novo tipo de profissional, com competência ético-política e teórico-metodológica crítica, na prática, não vem ocorrendo a capacitação específica e continuada para eles, que estão inseridos nesse novo espaço sócio-ocupacional. Tal situação se deve ao fato de, em muitos casos, os gestores não investirem nesse necessário processo de capacitação.

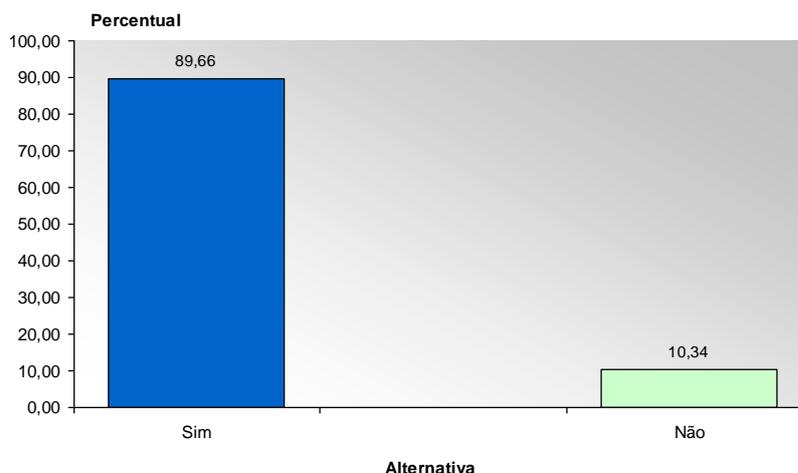
Na ausência dessa capacitação, em que, muitas vezes, o assistente social ignora suas atribuições específicas e privativas, prevalecem as práticas clientelistas e o atendimento individual em detrimento de um trabalho socioeducativo, que vise sujeitos portadores de direitos e voltados para a coletividade. Nos CRAS, também falta o esclarecimento sobre o que seja a atribuição específica do assistente social e do que é atribuição do psicólogo.

As principais atividades dos CRAS são dirigidas ao público-alvo do *bolsa-família* ou do Benefício da Prestação Continuada – BPC. Essas atividades são materializadas através de palestras, busca ativa¹⁸, de rodas de conversas com gestantes e idosos, grupos de convivência, grupos de dança, orientações a respeito de relações humanas no lar, na escola e na comunidade, com forte incentivo à solidariedade no grupo familiar, além de orientações sobre empreendedorismo, com destaque para viabilizar o próprio negócio e como ser voluntário nas instituições do município, como a escola, por exemplo.

Ressalte-se que os CRAS não fazem um trabalho articulado e organizado sobre a rede de proteção social, o que resulta em ações fragmentadas, descontínuas e incipientes em relação ao que rege a Política Nacional de Assistência Social.

A expansão da Política de Assistência Social e as NOBs/SUAS que dela derivaram vêm contribuindo para alargar o espaço sócio-ocupacional do assistente social, como nos mostra o gráfico 5:

¹⁸ Busca ativa refere-se à procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e de risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além dos estudos e das estatísticas (Cadernos do CRAS on line. Disponível em: <www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/projovem> Acesso em: 15 jan. 2010).

Gráfico 5: Ampliação do mercado de trabalho do Serviço Social

Investigou-se com os assistentes sociais se o mercado de trabalho para a profissão estava ampliado. Do total, 89,66% dos entrevistados responderam afirmativamente. Quando indagados sobre esse aspecto, mencionaram que houve um crescimento dos postos de trabalho para os assistentes sociais com o SUAS. Antes, o quadro era diverso, pois concluíam o curso superior e não havia campo de trabalho para atuar, o que gerava muita angústia, diante do grande investimento feito na formação.

Nessa ótica, a maioria dos assistentes sociais entrevistados mencionou ter ocorrido uma profissionalização da área, com opiniões bastante heterogêneas. Eis alguns posicionamentos:

“O SUAS trouxe melhoras no crescimento e a assistência deixou em muitos casos de ser assistencialismo para ser uma política pública. Os municípios também ganharam porque têm agora o assistente social e o psicólogo trabalhando em parceria” (ENTREVISTA Nº 1);

“Profissionalização, porque está dando mais espaço para os profissionais, já que obriga o gestor a contratar. A legislação dá respaldo para ter o espaço do assistente social” (ENTREVISTA Nº 9);

“Profissionalização da Assistência Social, porque as assistentes sociais estão mostrando aos usuários que a PNAS é um direito do cidadão, mas ainda falta um maior esclarecimento sobre o que é a profissão de Serviço Social, pois a ideia de que a assistente social é uma moça boazinha ainda é muito forte. O trabalho no CRAS mostra também a importância de ter um caráter educativo no sentido de viabilizar o acesso do cidadão aos direitos e de o assistente social estar respaldado nas legislações do ECA, LOAS e na Constituição Federal” (ENTREVISTA Nº 7);

“Profissionalização, porque era muito difícil ver nesses interiores um assistente social, o que contribuiu muito para a nossa atuação na medida em que precisamos também estudar mais para demonstrar a diferença entre assistência e assistencialismo” (ENTREVISTA Nº 5).

“Profissionalização, porque, após a implementação da PNAS, mudou muito no sentido de ter uma determinação para as ações tanto dos assistentes sociais como dos gestores. Antes do SUAS, era tudo muito solto e deu um direcionamento á profissão” (ENTREVISTA N° 4).

“Com o SUAS, está acontecendo uma profissionalização da Assistência Social, porque o profissional de serviço social passou a ter uma maior visibilidade nos municípios de pequeno porte I devido á exigência que é feita na NOB. Antes, o prefeito fazia um projeto, deixava no município, e qualquer outra pessoa executava” (ENTREVISTA N° 2);

Contrariamente a essas colocações, houve entrevistados que afirmaram ter ocorrido um crescimento quantitativo da profissão, mas com fortes traços de assistencialismo, o que prejudica a qualidade desse processo, se analisarmos a questão por uma perspectiva da profissionalização que leve em consideração as exigências legais e formais do SUAS, do Código de Ética, das diretrizes curriculares etc. Nessa direção, essas entrevistas mencionam que:

“Teve um crescimento da profissão acompanhado do assistencialismo, com vínculos precários, o que, infelizmente, é um paradoxo em que, concomitantemente, tentamos concretizar direitos, nos encontramos numa situação difícil porque temos que ter cautela no que vai ser dito, pois a consequência pode ser a perda do emprego. Então, estamos numa corda- bamba, tentando fazer algo pelo usuário e por nós. E também o gestor não tem a visão da assistência social como política pública; prevalece à visão de que é caridade” (ENTREVISTA N° 10).

“O crescimento do mercado de trabalho para o assistente social tem levado a uma assistencialização na realidade do oeste potiguar, pois, para a inserção no CRAS, não acontece concurso público e há uma grande rotatividade. Também não se tem autonomia profissional e acaba-se fazendo as atividades já determinadas pelo prefeito” (ENTREVISTA N° 8);

“Nós estamos caminhando para uma assistencialização, porque ainda não conseguimos romper com a distribuição nos CRAS da cesta básica, do bujão de gás. Embora tenha sido foi pior, ainda é muito presente esse tipo de ação” (ENTREVISTA N° 3);

“Ainda é muito presente o assistencialismo, porque é uma cultura arraigada. Um número significativo de profissionais não estão preparados como deveria e a casa da família também não funciona como deve. Eu atribuo à falta de preparo das assistentes sociais as rápidas mudanças que vêm sofrendo as políticas públicas, que requerem um profissional se qualifique e nem sempre isso é possível, pois os salários são muito baixos e inviabiliza o aprimoramento profissional” (ENTREVISTA N° 6).

Podemos constatar esse crescimento, seja ele quantitativo ou qualitativo, tendo em vista que, dos 89 municípios pesquisados, somente cinco tinham em seus quadros assistentes sociais nas prefeituras, antes da criação do SUAS, o que equivale a 14,29%. Ainda que realizada de forma precarizada e sem direitos trabalhistas e sociais legalizados, as novas

contratações ocorreram com a implantação do SUAS, permitindo um percentual de profissionais que atinge 85,71% naqueles municípios, como demonstra a tabela 1 a seguir:

Tabela 01: Razões da ampliação do mercado de trabalho segundo as entrevistas

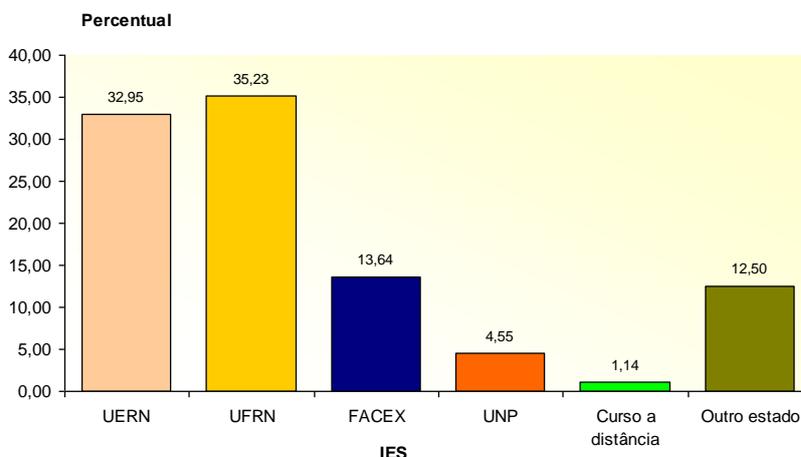
Razões das ampliações	QUANTIDADE	%
Após a municipalização da Política de Assistência	11	14,29
Com o reordenamento da Política de Assistência Social	66	85,71
TOTAL	77	100,00

Fonte: Pesquisa de campo realizada entre julho e setembro de 2009.

Obs.: Doze entrevistados deixaram de responder a essa questão.

A partir dessa ampliação do mercado, tivemos a curiosidade de conhecer a origem acadêmica e geográfica dos assistentes sociais. De acordo com o gráfico 6, temos a seguinte distribuição: 32,95% são egressos da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; 35,23%, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; 13,64% concluíram o curso na Faculdade de Ciências, Cultura e Extensão do Rio Grande do Norte; 4,55% saíram da Universidade Potiguar; 1,14% foram alunos em cursos a distância; enquanto 12,5% vieram de outros estados (Ceará e Paraíba) para trabalhar no Rio Grande do Norte.

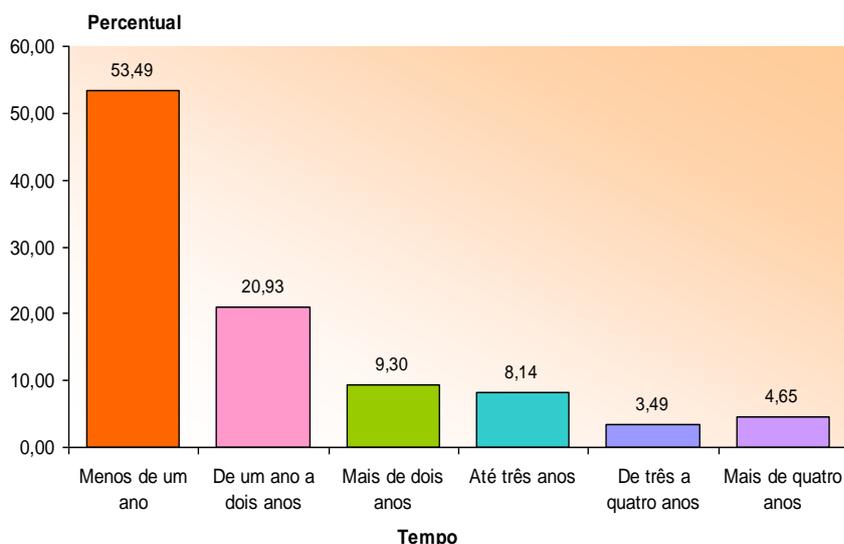
Gráfico 6: Origem acadêmica e geográfica dos assistentes sociais atuantes nos CRAS



Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Quanto ao tempo de atuação nos CRAS, 53,49% responderam que estão nos postos de trabalho há menos de um ano; 20,93% estão nesse espaço sócio-ocupacional no período que equivale de um a dois anos; 9,30% estão trabalhando há mais de dois anos; 8,14% estão inseridas nos CRAS até três anos; 3,49%, no período de três a quatro anos e, por fim, em relação àqueles cuja permanência supera os quatro anos, esse grupo atingiu o índice de 4,65% de profissionais.

Gráfico 7: Tempo de trabalho no CRAS



Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Em relação ao tempo de trabalho no atual emprego, os percentuais do gráfico acima expressam ainda o pouco tempo de criação dos CRAS no Estado do Rio Grande do Norte, o que tornaria impossível a confirmação de experiências profissionais mais longas. O tempo de trabalho dos assistentes nos CRAS está vinculado, também, a um contexto marcado pelo crescimento da miséria e das desigualdades sociais. A partir dessa interpretação, ratificamos a importância da assistência social como política pública no Brasil.

É importante frisar que manifestamos o interesse por conhecer o percentual das contratações nos municípios, antes e depois da implementação do SUAS. Na tabela abaixo, está representada a evolução das contratações a partir da nova política, sendo possível identificar o comportamento desse indicador antes da existência do sistema. Constatamos dois momentos distintos do ritmo da ocupação nos municípios de pequeno porte I do RN. Antes da existência do SUAS, 35,44% da amostra já ocupavam postos de trabalho nesse municípios, um percentual baixo, se compararmos com os 64,56% que passaram a atuar nessas cidades

somente a partir da criação do sistema. Isso reafirma a tendência de que, para a obtenção de recursos da União, é necessária a contratação de assistentes sociais.

Tabela 02: Percentual de contratações antes do SUAS

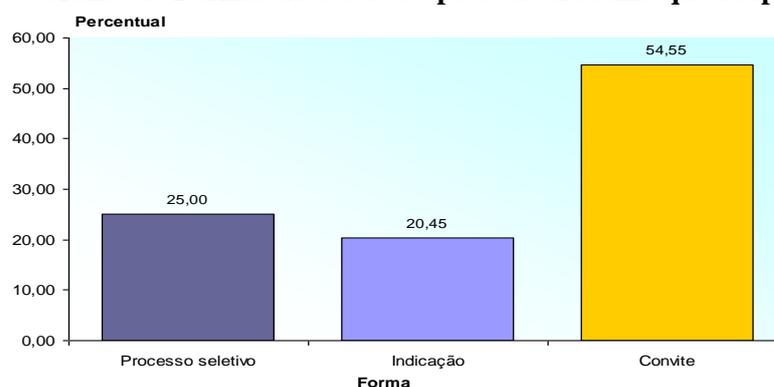
Contratações	Quantidade	%
Sim	28	35,44
Não	51	64,56
TOTAL	79	100,00

Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

OBS.: Dez entrevistados deixaram de responder a essa questão.

O percentual de contratações se configura como um dado tão relevante quanto são os fatores que determinam a escolha desses profissionais. O principal critério que deve ser empregado para selecioná-los parece ser a afinidade política com os gestores, haja vista o percentual de profissionais que são “convidados” a integrar os quadros técnicos dos municípios, como evidencia o gráfico nº 8 abaixo:

Gráfico 8: Formas de acesso ao posto de trabalho que ocupa

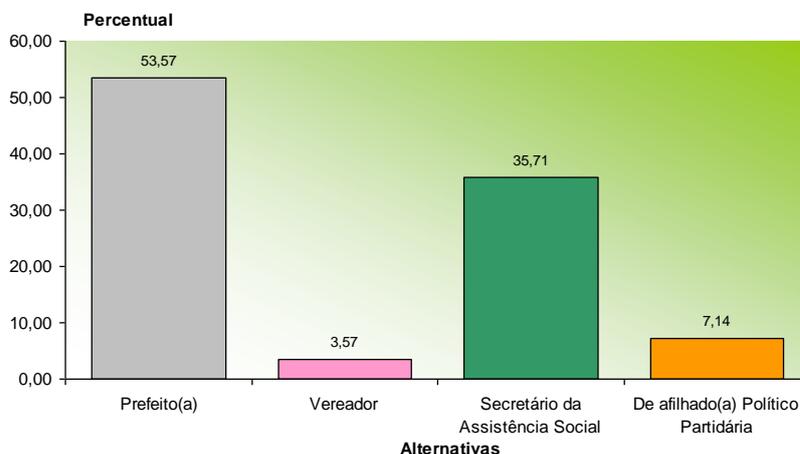


Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Na maioria dos municípios, a equipe dos CRAS está completa, entretanto, ocorre uma alta rotatividade de profissionais, já que a NOB-RH/SUAS não tem sido obedecida, no que diz respeito à não realização de concursos públicos. Sobre a ocupação dos postos de assistente social nos CRAS, isso tem ocorrido frequentemente, por meio de indicação dos gestores do poder público, tais como secretários da assistência social, vereadores, prefeitos ou

correligionários políticos dos partidos a que os gestores estão vinculados, como nos demonstra o gráfico nº 9 a seguir:

Gráfico 9: Origem das indicações ou de convites para atuar nos CRAS



Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

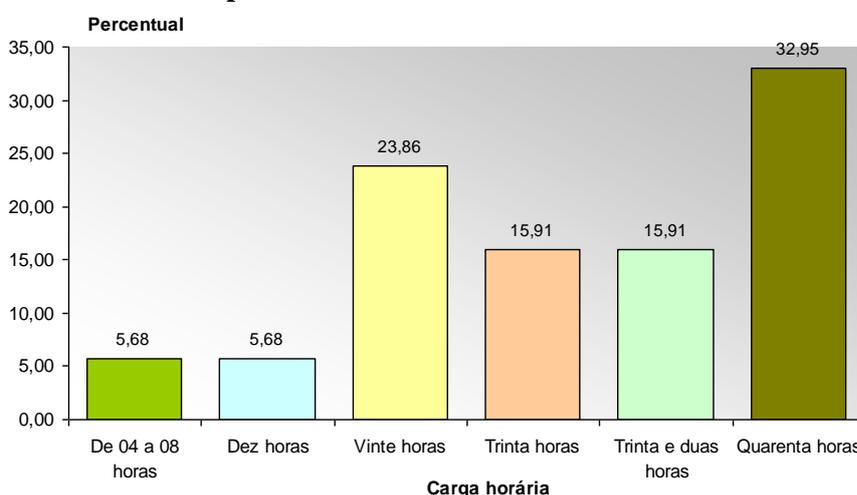
Esse gráfico apresenta os dados sobre a origem do convite ou indicação que resultou na contratação dos assistentes sociais entrevistados. Do total, 53,57% mencionaram que foram indicados pelo prefeito ou receberam convites dele; 3,71%, por sugestão de algum vereador; 35,71%, pelo titular da Secretaria da Assistência Social; e 7,14%, por influência de afilhados políticos partidários do prefeito.

Durante a realização da pesquisa de campo, os assistentes sociais fizeram referência à falta de autonomia profissional, pois, “como a maioria dos municípios não realizam concursos públicos para a contratação desse profissional nos CRAS, então, há que se ter cautela no que vai ser dito ao usuário para posteriormente não repercutir no emprego” (ENTREVISTA Nº 6). As depoentes também informaram que, em algumas circunstâncias, há um controle incisivo dos gestores no conteúdo da atuação profissional, cujo nível chega ao ponto de termos constatado situações esdrúxulas, nas quais as Secretarias de Assistência Social funcionam nos próprios prédios dos CRAS, contrariando, inclusive, orientações do Guia CRAS, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. Esse, por si só, constitui-se como um desafio a ser vencido no âmbito da Política de Assistência Social, para eximir os municípios e suas populações do arbítrio e do clientelismo de determinados grupos políticos.

A carga horária exigida para os profissionais, conforme as normas técnicas do Guia CRAS, é de 40 horas, contudo, poucas são as unidades pesquisadas que a cumprem. A jornada de trabalho depende dos acordos realizados entre os gestores públicos e os profissionais, levando em conta as particularidades do contrato de trabalho e as necessidades dos municípios. Entre as causas dessa flexibilidade dos contratos de trabalho, em relação à carga horária semanal, está o fato de os profissionais terem mais de um vínculo empregatício nos municípios da sub-região ou até mesmo outro tipo de ocupação/cargo no mesmo município onde ele já trabalha no CRAS.

O gráfico nº10, a seguir, aponta como a carga horária está distribuída.

Gráfico 10: Carga horária semanal de trabalho dos assistentes sociais no Município



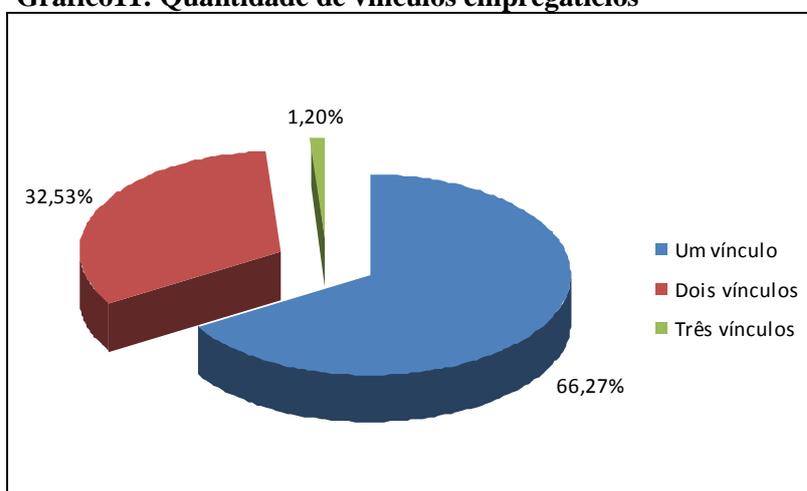
Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Observa-se que apenas 32,95% têm uma carga horária de quarenta horas semanais definida no Guia CRAS. Os demais declararam cumprir menos das 33 horas semanais. Percebemos que mais de 35% dos entrevistados trabalha, efetivamente, 20 horas ou menos nos CRAS. Isso ocorre, segundo dados coletados, pelo fato de o salário ser considerado baixo, o que motiva a realização de acordos que permitem a ocupação simultânea de outros postos de trabalho. De acordo com o Caderno CRAS, o prefeito é livre para flexibilizar o horário da equipe de referência, inclusive reduzir a carga horária semanal, desde que haja duas equipes atuantes. Ressaltamos, porém, que, de todas as unidades pesquisadas, nenhuma delas tinha mais de uma equipe.

Quanto ao número de vínculos empregatícios, como nos demonstra o gráfico abaixo, 66,27% dos entrevistados têm apenas um contrato para atuar no CRAS. Por outro lado, 32,53% declararam ter dois empregos, enquanto 1,20% afirmou ter três ocupações. A maioria desse contingente, que divide seu tempo entre dois empregadores, informou que necessita complementar sua renda, pois consideram que a remuneração que recebem de um único CRAS não compensa o desgastante trabalho realizado.

A remuneração desses profissionais oscila entre dois e três salários mínimos e, como mostra o gráfico a seguir, é uma das questões que interferem na dedicação integral aos CRAS e nas condições de trabalho profissional.

Gráfico11: Quantidade de vínculos empregatícios

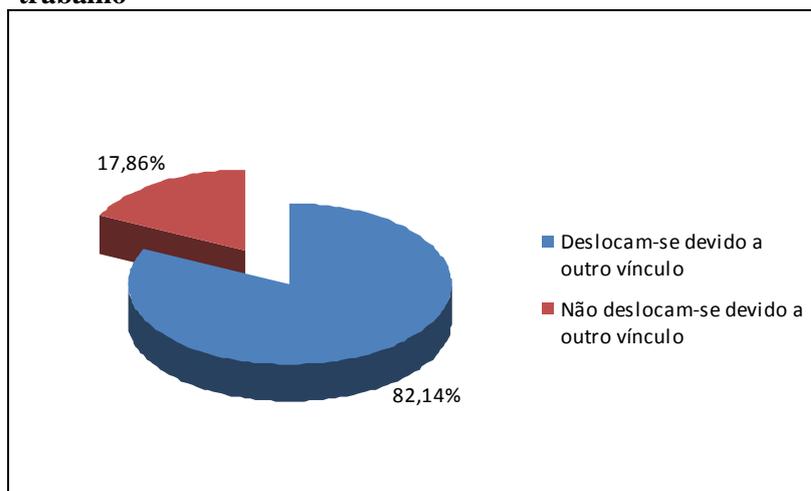


Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009

OBS: Seis entrevistados não responderam a essa questão.

Dos 33,73% que declararam ter mais de um vínculo empregatício, de acordo com o gráfico abaixo, 82,14% precisam se deslocar para outro município para inserir-se em outro posto de trabalho. Esse esforço lhes causa, inevitavelmente, desgaste físico e riscos inerentes ao próprio ato de deslocar-se entre municípios (acidentes, assaltos etc). Restam 17,86% que, apesar de terem mais de um vínculo trabalhista, não precisam se deslocar para outro município.

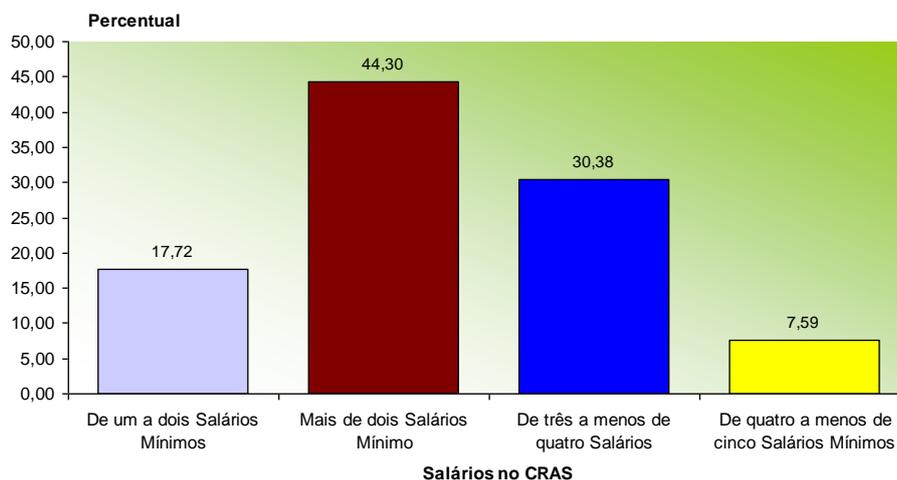
Gráfico 12: Deslocamentos causados por mais de um vínculo de trabalho



Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

A remuneração desses profissionais é considerada baixa e oscila dentre dois e três salários mínimos. Essa precariedade salarial, mostrada no gráfico abaixo, constitui-se noutro elemento que dificulta a participação nos eventos da categoria, segundo declarações dos entrevistados:

Gráfico 13: Quantidade de salários que recebem, segundo as entrevistas



Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Quando interrogados acerca da questão salarial, 17,72% responderam que recebem de um a dois salários mínimos. O número de assistentes sociais que recebem mais de dois salários mínimos sobe para 44,30% da amostra. Em contrapartida, o índice apresenta uma queda para 30,38%, no que se refere aos profissionais que recebem de três a menos de quatro

salários. Por último, a queda é maior ainda, num percentual de 7,59%, para aqueles que percebem de quatro a menos de cinco salários em seus vencimentos.

Os baixos salários contrapõem-se ao que está previsto na NOB-RH/SUAS, no tocante às diretrizes nacionais para os planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) destinados aos trabalhadores que atuam no Sistema Único da Assistência Social. Tais diretrizes afirmam:

1- Os Planos de Carreira, Cargos e Salários abarcam todos os trabalhadores que participam dos processos de trabalho do SUAS, desenvolvidos pelos órgãos gestores e executores dos serviços, programas, projetos e benefícios sócio-assistenciais da Administração Pública Direta e Indireta, das três esferas de governo na área da Assistência Social. Os PCCS devem ser únicos, com isonomia em cada uma das esferas de governo, garantindo mecanismos regionais e locais pactuados, visando à fixação de profissionais em função da garantia de acesso e equidade na oferta de serviços à população.

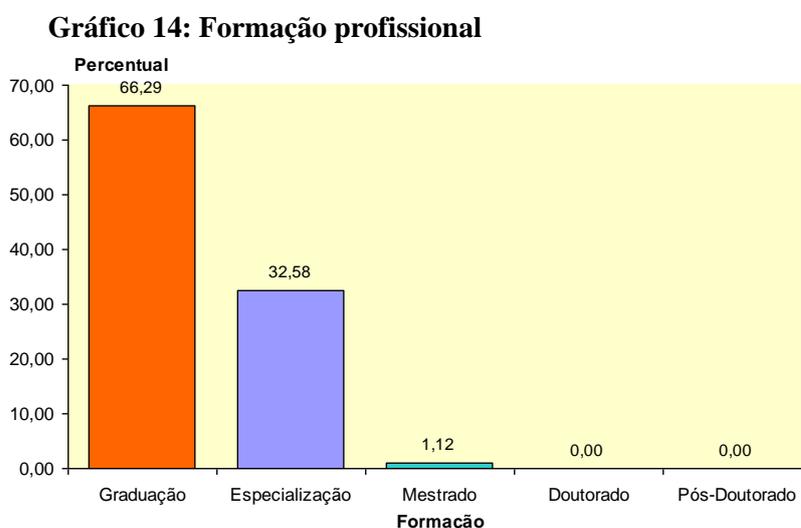
2- Para efeito da elaboração dos PCCS, na área da Assistência Social, as categorias profissionais devem ser consideradas, para a classificação, em grupos de cargos ou carreira única (multiprofissional), na observância da formação, da qualificação profissional e da complexidade exigidas para o desenvolvimento das atividades que, por sua vez, desdobram-se em classes, com equiparação salarial proporcional à carga horária e ao nível de escolaridade, considerando-se a rotina e a complexidade das tarefas, o nível de conhecimento e experiências exigido, a responsabilidade pela tomada de decisões e suas consequências e o grau de supervisão prestada ou recebida; (...)

3- Os PCCS devem estimular o constante aperfeiçoamento, a qualificação e a formação profissional, no sentido de melhorar a qualidade dos serviços sócio-assistenciais e permitir a evolução ininterrupta dos trabalhadores do SUAS na carreira. Devem ser definidos parâmetros e/ou períodos para que os trabalhadores tenham direitos e deveres quanto às possibilidades de afastamento temporário do trabalho para realizarem a qualificação profissional dentro e fora do país.

Assim, vemos que, em seu processo de consolidação, o SUAS tem muitas de suas recomendações limitadas por uma lógica coronelista que não demonstra interesse em viabilizar essa política de assistência como preconizada na PNAS, inclusive, não dotando os assistentes sociais de todas as ferramentas necessárias para a realização de um bom trabalho. Essas dificuldades afetam a autonomia profissional e a própria permanência do profissional

nos municípios, que é constantemente ameaçada por demissões e vínculos precários de trabalho, ademais da troca constante de empregador em função da concorrência salarial.

Nesse contexto, no que se refere ao nível de escolaridade, o gráfico abaixo apontou que é majoritária a presença de profissionais com nível de graduação completa (66,29%). Essa é a tendência da intervenção predominante nos CRAS do Estado do Rio Grande do Norte, nos municípios de Pequeno Porte I. O percentual de entrevistados detentores de títulos de especialização atingiu 32,58%, enquanto 1,12%, um percentual insignificante, declarou que tem diploma de Mestrado.



Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Esse questionamento quanto ao nível de escolaridade foi inserido no questionário pelo fato de termos interesse de verificar se tais profissionais estão se capacitando, em nível de pós-graduação.

Observa-se também que os municípios não estão imunes às mudanças no mundo do trabalho, dentre elas, as fragilidades dos vínculos formais de trabalho, os mecanismos de proteção social e as crescentes exigências no cumprimento de tarefas cada vez mais polivalentes. Por essa razão, esse mercado profissional, que se vê ampliado no *boom* de expansão dos CRAS, absorve, prioritariamente, os profissionais do Serviço Social com menor tempo de graduação, a maioria composta de jovens e do sexo feminino (98,88%), como demonstramos na tabela 03 a seguir:

Tabela 03: Faixa etária e gênero dos assistentes sociais

Faixa etária	Quantidade	%
20 ----- 25	16	17,98
26 ----- 30	30	33,71
31 ----- 35	22	24,72
36 ----- 40	8	8,99
41 ----- 45	7	7,87
46 ----- 50	6	6,74
TOTAL	89	100,00
Gênero	Quantidade	%
Feminino	88	98,88
Masculino	1	1,12
TOTAL	89	100,00

Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

No que diz respeito à faixa etária, a tabela mostra que, nos CRAS do Estado do Rio Grande do Norte, na categoria dos assistentes sociais, prevalecem as idades de 20 a 25 anos (17,98%). O maior percentual de assistentes sociais apresenta a faixa etária de 26 a 30 anos (33,71%). De 31 a 35 anos de idade foi atingido o percentual de 24,72%. Outras idades ocupam percentuais bem mais baixos, como, por exemplo, a faixa etária de 36 a 40 anos, com 8,99%, e de 41 a 45 anos, com 7,87%. Segue também essa tendência a faixa etária de 46 a 50 anos de idade, com 6,74%. O simples fato de serem jovens já denota que a maioria dos assistentes sociais entrevistados teria, no máximo, concluído a graduação em Serviço Social.

Ao observarmos a faixa etária dos profissionais dos CRAS, no Rio Grande do Norte, chamou-nos a atenção o fato de que a maioria deles já tem uma formação acadêmica, em consonância com o currículo originário das novas diretrizes curriculares, datadas de 1996.

Podemos constatar que a maior parcela dos assistentes sociais inseridos nos Centros de Referência da Assistência Social são mulheres, jovens e que vivenciam a *insegurança do trabalho* nos termos de Mattoso (1995), que engloba: a insegurança na renda, a insegurança na contratação, a insegurança na representação do trabalho e a ampliação da precarização das relações de trabalho.

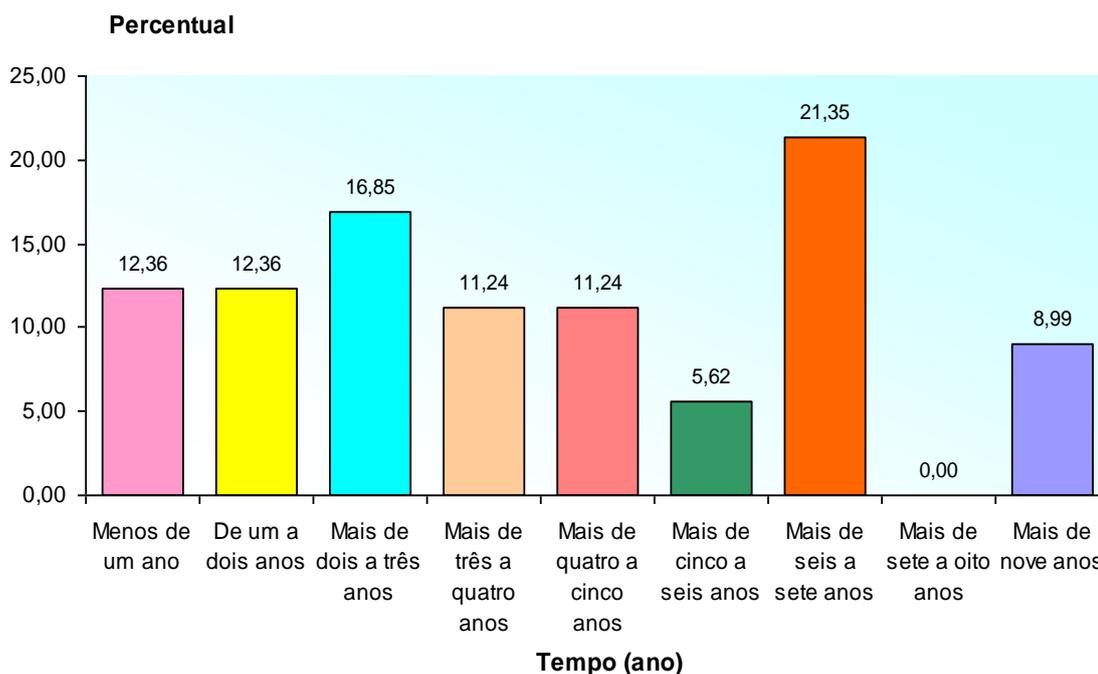
Em relação à questão de gênero, confirmando a tendência histórica da profissão, a categoria dos assistentes sociais ainda é predominantemente feminina (98,88%), porquanto só

há 1,12% de homens. Isso demonstra que, no Serviço Social, tem-se um contingente profissional, hoje, com um nítido recorte de gênero: *uma profissão de mulheres e para mulheres* (IAMAMOTO, 1998). A condição feminina é um dos selos da identidade desse profissional, o que não implica desconhecer o contingente masculino de assistentes sociais com representação nitidamente minoritária no conjunto da categoria profissional no país, como demonstra a tendência do perfil dos assistentes sociais no Brasil (CFESS, 2005).

Ao fazermos o cruzamento dos dados relativos à faixa etária e ao tempo de conclusão da graduação, percebemos que a maior parte dos assistentes sociais dos CRAS, no Rio Grande do Norte, tem uma formação acadêmica em consonância com o currículo originário das novas Diretrizes Curriculares, datadas de 1996, e parametrada pelo Código de Ética Profissional vigente desde 1993.

O gráfico abaixo apresenta o tempo de conclusão das graduações.

Gráfico 15: Tempo de conclusão da graduação



Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

No que se refere ao tempo de conclusão do curso de graduação, 12,36% concluíram a menos de um ano o Curso de Serviço Social; 12,36%, há dois anos; 16,85%, há mais de dois até três anos; 11,24%, mais de três até quatro anos; 11,24%, há quatro ou cinco anos; 5,62%, concluíram a graduação há mais de cinco até seis anos; 21,35%, seis a sete anos, e 8,99% terminaram o curso faz mais de nove anos.

Assim, considerando as relações e condições de trabalho, tivemos a preocupação de conhecer o nível do aprofundamento dos entrevistados no que diz respeito a identificar o perfil das competências profissionais exigidas e realizadas, tendo por referência o Código de Ética profissional, como veremos nos próximos parágrafos.

Outro aspecto investigado foi o conhecimento da categoria profissional acerca do Código de Ética, um material que dispõe da direção social e política dada pela categoria nos diferentes momentos históricos da profissão e se constitui leitura importante para a compreensão dos fundamentos teóricos histórico-metodológicos e filosóficos que a profissão construiu na sua trajetória histórica. O resultado foi o seguinte, conforme aponta a tabela 04:

Tabela 04: Domínio do Código de Ética Profissional segundo os assistentes sociais

Conhecimento	QUANTIDADE	%
Sim	2	2,25
Não	87	97,75
TOTAL	89	100,00

Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Os assistentes sociais que responderam ter domínio do Código de Ética correspondem ao percentual de 2,25% da amostra. Já no tocante ao que preceitua esse instrumento de orientação da profissão, de acordo com os dados da tabela acima, 97,75% declararam desconhecer seu conteúdo, mesmo sabendo que se tratar de um material indispensável, pelo teor de suas informações, para a formação em Serviço Social.

Vale salientar que o trabalho dos assistentes sociais nos CRAS vem acontecendo sem planejamento da gestão municipal e sufocado por uma demanda imensa, o que leva a um movimento mais ou menos padronizado dos diferentes mecanismos públicos municipais, independentemente das suas características e complexidades. Tal quadro é agravado pelo fato da quase inexistência de concurso público para o assistente social ingressar nesses postos de trabalho. A ausência dos certames dificulta a averiguação das competências profissionais a partir de uma prova de seleção. Numa contratação por indicação, sem concurso público, todo o cabedal de informações e conhecimentos calcados nas qualidades dessas competências é deixado de lado.

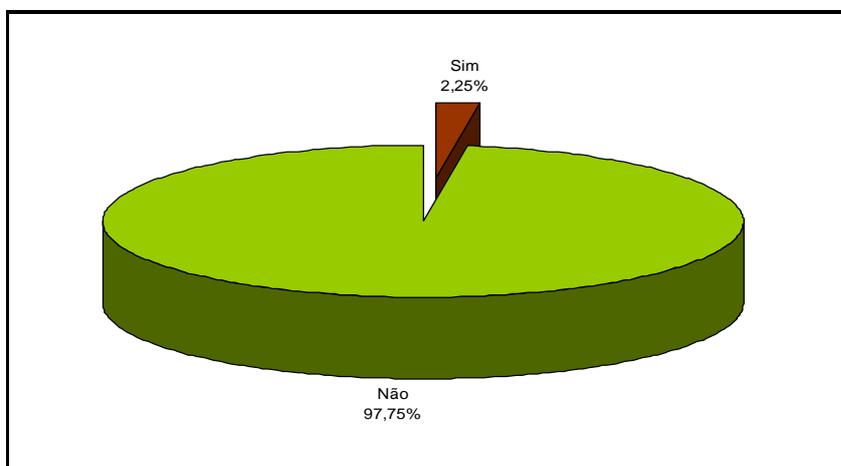
Assim, diante desse obstáculo, os assistentes sociais têm dificuldades de dar direção às suas ações em relação ao que preceitua o Código de Ética que, como sabemos, explicita declarações de compromisso com a população à qual prestamos os serviços sociais com base na liberdade, na democracia, na cidadania, na justiça e na igualdade social (Código de Ética Profissional, 1993).

Atualmente, é preciso repensar a análise crítica dos desafios que se apresentam nos processos da formação profissional em geral. Entendemos que as alternativas para enfrentá-los, no atual contexto, devem partir da compreensão acerca do movimento que o capital realiza em sua crise contemporânea, bem como da exigência de uma maior qualificação e agilidade na renovação do saber.

O padrão societário se expressa em diferentes modos de precarização do trabalho e caracteriza outro ciclo do desenvolvimento do capitalismo (DUMENIL; LEVI, 2003), tornando o conhecimento e as habilidades do padrão anterior desnecessários, desvalorizados, porque exige requalificação, reciclagem, reatualização e novas concepções de práticas na formação da força de trabalho.

No tocante ao domínio da *Lei de Regulamentação da Profissão* (Lei 8.662, de 07 de junho de 1993), conforme gráfico abaixo, foi seguida a tendência da falta de aprofundamento das legislações sociais, como o Código de Ética, por exemplo. Dentre os profissionais que responderam conhecer essa lei, repetiu-se o mesmo percentual pífio de 2,25%, enquanto, igualmente ao caso anterior, 97,75% afirmaram não ter domínio desse instrumento, que dispõe sobre as competências e as atribuições privativas dos assistentes sociais.

Gráfico 16: Domínio da Lei de Regulamentação da Profissão

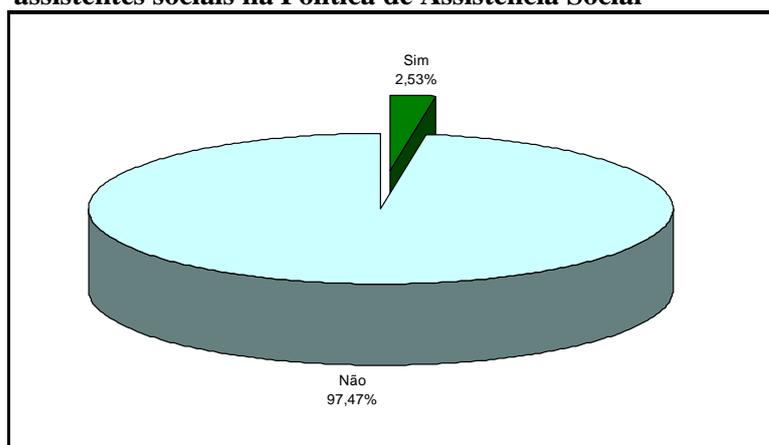


Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Destacamos que a Lei 8.662 é um instrumento legal, que potencializaria a intervenção dos assistentes sociais nas relações estabelecidas cotidianamente com cada usuário das políticas e dos serviços sociais públicos, caso a conhecessem. Mais uma vez, ressaltamos que a ausência de concurso público para se ingressar nesses espaços configura-se numa dificuldade para assegurar a contratação de profissionais conhecedores dos documentos que orientam a profissão.

Investigou-se também o conhecimento da categoria sobre os *Parâmetros para a atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social*, que decorreu de um amplo debate realizado pelo CFESS, em 2009, sobre a intervenção profissional nos Centros de Referência da Assistência Social, na perspectiva de consolidar a PNAS como um direito e assegurar as condições técnicas e éticas requeridas para o exercício do trabalho com qualidade. Analisemos a partir do gráfico 17 abaixo:

Gráfico 17: Domínio dos Parâmetros para a atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social



Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Nossos dados mostram que 2,53% dos assistentes sociais conhecem os parâmetros, enquanto 97,47% não dominam essa cartilha. Investigando as respostas desse item, encontramos menções dando conta de que o volume de atividades nos CRAS é muito grande, o que não permitiria, segundo os entrevistados, ser criativo, propositivo, inovador, realizar estudos e planejamentos sistemáticos para responder, dinamicamente, ao movimento da realidade. Também, segundo os dados colhidos, não há tempo para estudar e manter-se atualizado em relação a esses documentos e leis.

Apesar de o Sistema Único da Assistência Social encontrar-se ainda em construção, o que nos surpreende no desenho desse quadro de desconhecimento profissional é o fato de, no

momento da coleta de dados, já terem transcorrido mais de quatro anos a partir da implementação do SUAS nos municípios. A consequência de tudo isso, no cotidiano da prática profissional, é o risco de limitar as atividades desenvolvidas nos CRAS à gestão da pobreza, na perspectiva da individualização das situações sociais, e abordar a questão social através de uma visão moralizante.

Isso significa que urge o rompimento com esse tipo de intervenção profissional na PNAS e no SUAS. Defendemos esse ponto de vista pelo fato de a complexidade das necessidades sociais sentidas e vividas pelos sujeitos que demandam a PNAS ter a mesma raiz estrutural e histórica na desigualdade de classe e suas determinações. Essas diferenças sociais são expressas pela ausência e precariedade na oferta de um conjunto de direitos, como emprego, saúde, educação, moradia, transporte e distribuição de renda.

Vale salientar que o trabalho dos assistentes sociais nos CRAS vem acontecendo sem planejamento da gestão municipal e sufocado por uma demanda imensa, o que leva a um movimento mais ou menos padronizado dos diferentes mecanismos públicos municipais, independentemente das suas características e complexidades. Tal quadro é agravado pelo fato da quase inexistência de concurso público para esse profissional ingressar nesses postos de trabalho. A ausência dos certames dificulta a averiguação das competências profissionais por meio de uma nova prova de seleção. Numa contratação por indicação, sem concurso público, todo o cabedal de informações e de conhecimentos calcados nas qualidades dessas competências é deixado de lado.

A insegurança financeira, a fragilidade da manutenção do vínculo – fortemente dependente da vontade do gestor municipal – e a ampliação da precarização das relações de trabalho, entre outros obstáculos, caracterizam o cotidiano dos assistentes sociais nos CRAS, fortemente marcado por: a) dificuldades para concretizar a atividade, principalmente as visitas domiciliares, quando, muitas vezes, não dispõem de meio de transporte da Prefeitura e necessitam retirar do próprio salário para custear o deslocamento; b) a pressão dos interesses políticos do prefeito; c) as dificuldades inerentes às relações de poder.

A tabela 4 revela as dificuldades para a materialização do exercício profissional no cotidiano dos CRAS. Em 28,08% das respostas, registramos queixas dos assistentes sociais sobre a falta de apoio dos principais gestores municipais; em 26,96% dos questionários, revelou-se também uma precariedade na estrutura física dos CRAS; no tocante à falta de pessoal qualificado na equipe profissional, essa deficiência ocorre em 21,34% das unidades pesquisadas. Em relação à falta de material de expedientes, 16,85% dos assistentes sociais denunciaram essa situação. Outra dificuldade apontada pelos profissionais foi a falta de

telefone, pois, em 33,7% das unidades, eles não existem; a falta de internet foi registrada por 14,6% dos pesquisados. Entre as principais dificuldades, como já nos referimos anteriormente, 41,57% dos assistentes sociais ouvidos apontaram a falta de veículo para a realização de suas atividades. Ainda registramos 3,37% de outros problemas apontados, tais como falta de coordenador no CRAS, de valorização do profissional de Serviço Social e de incentivo financeiro. Por último, 4,29% dos entrevistados preferiram não apontar qualquer falha que eventualmente existisse.

Tabela 5: Principais dificuldades enfrentadas pelos assistentes sociais nos CRAS

Principais dificuldades enfrentadas nos CRAS	%
Falta de apoio de gestores	28,08
Precariedade da estrutura física	26,96
Falta de pessoal qualificado	21,34
Falta de material de expediente	16,85
Falta de telefone	33,70
Falta de internet	14,60
Falta de carro	41,57
Outros	3,37
Não respondeu	4,49

Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

OBS: Essa foi uma questão de múltipla escolha

No que diz respeito à falta de veículo, maior dificuldade apontada, essa deficiência afeta diretamente o deslocamento para a realização de visitas domiciliares. Devido a isso, muitas vezes, os assistentes sociais vão às comunidades mais afastadas de mototáxis, sem nenhuma segurança nos trajetos. Considerando a particularidade de alguns municípios estarem geograficamente situados em serras ou áreas muito acidentadas, é inevitável a constatação de que esse meio de transporte coloca em risco a vida dos assistentes sociais que se deslocam através deles. A esse respeito, vejamos as afirmações de alguns dos profissionais entrevistados:

“Quando a gente menos espera tem uma visita domiciliar urgente a ser feita e como não tem carro, deixa-se de fazê-la” (ENTREVISTA Nº 2).

“Não são dadas as condições de trabalho; essa é a maior dificuldade. Ex: Às vezes, a gente quer fazer um trabalho e o gestor municipal não dá sua contrapartida, sem

falar nas horas extras que são necessárias serem feitas e os baixos salários recebidos” (ENTREVISTA Nº 7).

“A falta de apoio dos gestores que, devido à questão político-partidária muito forte no interior, dificulta ou não quer dar continuidade ao trabalho que o prefeito de antes fazia” (ENTREVISTA Nº 4).

Essas dificuldades vividas e sentidas pelos assistentes sociais nos CRAS contraria a meta nº 5, formulada na NOB/RH/SUAS, o que contribui para fragilizar a Política de Assistência Social, posto que deveriam ser assegurados “espaço físico, material de consumo e permanente (equipamentos e veículos)” (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 6) para o funcionamento dos CRAS.

Quanto às outras dificuldades sentidas pelos assistentes sociais, foi apontada a precariedade da rede de proteção social nesses municípios, a qual, não raras vezes, fica limitada ao Programa Saúde da Família, ao posto de saúde e ao Conselho Tutelar. Ademais a ausência dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) destinados ao acompanhamento e aos tratamentos dos usuários de drogas e pacientes psiquiátricos e a falta de abrigos para as mulheres que sofrem violência doméstica tornam complexas, difíceis e inexecutáveis quase todas as competências profissionais.

Observou-se também que, apesar de o SUAS profissionalizar a assistência social, erradicando o “primeiro-damismo” da gestão da Assistência Social, tal diretriz vem sendo vulnerabilizada pelo arbítrio dos prefeitos que nomeiam para a pasta da Assistência Social pessoas sem o conhecimento da PNAS, comumente com uma visão limitada ou inexistente do que seja a política de assistência, confundindo-a com assistencialismo, caridade e com o trabalho social que é realizado pelas igrejas ou lideranças comunitárias.

2.3 O CRAS E O MERCADO DE TRABALHO PROFISSIONAL

Neste item, será abordada a dinâmica da configuração dos CRAS e o mercado de trabalho profissional, nesses espaços, no Estado do Rio Grande do Norte. E, grosso modo, as condições de implementação e consolidação do trabalho nesses CRAS estão fortemente vinculadas à própria história da constituição do tecido econômico, social e político do Rio Grande do Norte, um estado que agrega 167 municípios, distribuídos em 19 microrregiões geográficas, conforme relacionamos abaixo:

1. **Microrregião da Serra de São Miguel:** Água Nova, Doutor Severiano, Luís Gomes, Venha-ver, Coronel João Pessoa, Encanto, Major Sales e São Miguel.

2. **Microrregião de Pau dos Ferros:** Alexandria, Francisco Dantas, Itaú, José da Penha, Marcelino Vieira, Paraná, Pau dos Ferros, Pilões, Portalegre, Rafael Fernandes, Riacho da Cruz, Rodolfo Fernandes, São Francisco do Oeste, Severiano Melo, Taboleiro Grande, Tenente Ananias e Viçosa.
3. **Microrregião de Umarizal:** Almino Afonso, Antônio Martins, Frutuoso Gomes, João Dias, Lucrecia, Martins, Olho D'água dos Borges, Patu, Rafael Godeiro, Serrinha dos Pintos e Umarizal.
4. **Microrregião da Chapada do Apodi:** Apodi, Caraúbas, Felipe Guerra e Governador Dix-Sept Rosado.
5. **Microrregião de Mossoró:** Areia Branca, Baraúnas, Grossos, Mossoró, Serra do Mel e Tibau.
6. **Microrregião do Médio Oeste:** Augusto Severo, Janduís, Messias Targino, Paraú, Triunfo Potiguar e Upanema.
7. **Microrregião do Seridó Ocidental:** Caicó, Ipueira, Jardim de Piranhas, São Fernando, São João do Sabugi, Serra Negra do Norte e Timbaúba dos Batistas.
8. **Microrregião do Seridó Oriental:** Acari, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Jardim do Seridó, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Seridó e São José do Seridó.
9. **Microrregião do Vale do Açu:** Açu, Alto do Rodrigues, Carnaubais, Ipanguaçu, Itajá, Jucurutu, Pendências, Porto do Mangue e São Rafael.
10. **Microrregião da Serra de Santana:** Bodó, Cerro Corá, Florânia, Lagoa Nova, Santana dos Matos, São Vicente e Tenente Laurentino Cruz.
11. **Microrregião de Angicos:** Afonso Bezerra, Angicos, Caiçara do Rio do Vento, Fernando Pedroza, Jardim de Angicos, Lajes, Pedra Preta e Pedro Avelino.
12. **Microrregião de Macau:** Caiçara do Norte, Galinhos, Guamaré, Macau e São Bento do Norte.
13. **Microrregião da Borborema Potiguar:** Barcelona, Campo Redondo, Coronel Ezequiel, Jaçanã, Japi, Lagoa de Velhos, Lajes Pintadas, Monte das Gameleiras, Ruy Barbosa, Santa Cruz, São Bento do Trairí, São José de Campestre, São Tomé, Serra de São Bento, Sítio Novo e Tangará.
14. **Microrregião da Baixa Verde:** Bento Fernandes, Jandaíra, João Câmara, Parazinho e Poço Branco.
15. **Microrregião do Litoral do Nordeste:** Maxaranguape, Pedra Grande, Pureza, Rio do Fogo, São Miguel do Gostoso, Taipu e Touros.
16. **Microrregião do Litoral Sul:** Arês, Baía Formosa, Canguaretama, Espírito Santo, Goianinha, Montanhas, Pedro Velho, Senador Georgino Avelino, Tibau do Sul e Vila Flor.

17. **Microrregião de Macaíba:** Ceará-Mirim, Macaíba, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante e São José de Mipibu.

18. **Microrregião de Natal:** Extremoz, Natal e Parnamirim.

19. **Microrregião Agreste Potiguar:** Bom Jesus, Brejinho, Ielmo Marinho, Januário Cicco, Jundiá, Lagoa d'Anta, Lagoa de Pedras, Lagoa Salgada, Monte Alegre, Nova Cruz, Passa e Fica, Passagem, Presidente Juscelino, Riachuelo, Santa Maria, Santo Antônio, São Paulo do Potengi, São Pedro, Senador Elói de Souza, Serrinha, Várzea, Vera Cruz.

As microrregiões¹⁵ apresentam características populacionais e econômicas bastante diferenciadas, devido, principalmente, ao tipo de atividades desenvolvidas em cada uma delas. O mapa do Rio Grande do Norte, a seguir, mostra claramente como essas microrregiões estão distribuídas espacialmente.

À medida que conhecemos a realidade dos municípios de Pequeno Porte I, inseridos nas microrregiões, identificamos diversos problemas relacionados à infraestrutura e à oferta de serviços de saúde, educação, emprego formal, o que torna necessária, cada vez mais, a recorrência à Política de Assistência Social. Essa política, através do SUAS, viabiliza a proteção social brasileira como meio de prover ações compensatórias destinadas aos trabalhadores ou para aqueles impossibilitados de ganhar seu sustento.

Essas desigualdades sociais são inerentes ao desenvolvimento do capitalismo e de suas forças produtivas. Não obstante a polaridade da produção de riqueza *versus* pobreza, a Assistência Social vem sendo calcada, nesses municípios, em tempos de precarização do trabalho e aprofundamento das dificuldades de reproduzir as próprias condições de vida para homens e mulheres. É também na forma como esses indivíduos sociais se articulam no âmbito da produção dos meios de vida que é possível constituir-se um tipo histórico de individualidade social, tal como se expressa hoje no mundo capitalista. Nesse âmbito, estão inscritos os fundamentos da exclusão social e política (MARX, 1974).

¹⁵ Segundo a Constituição Federal de 1988, microrregião é um agrupamento de municípios limítrofes. Sua finalidade é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, definidas por lei complementar estadual.

Figura 1: Divisão do Rio Grande do Norte em microrregiões geográficas



Fonte: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do RN - IDEMA/RN (julho/2007)

A soma da microrregião de Macaíba com a microrregião de Natal forma a Região Metropolitana de Natal (RMN), que se configura como a principal área de concentração do estado, tanto no que se refere à população quanto à produção e à geração de empregos. Nessa região, estão 41% do total dos habitantes do Rio Grande do Norte e, para o PIB estadual de quase R\$ 16 bilhões, a RMN contribui com mais da metade desse percentual. Da mesma forma, dos quase 451 mil empregos formais existentes no estado em 2005, 63% estão na RMN.¹⁹

De fato, a Região Metropolitana de Natal se caracteriza como a área mais desenvolvida do Estado, em termos econômicos, principalmente no que se refere à oferta de serviços. O PIB *per capita* da RMN é mais de 22% superior ao PIB *per capita* observado para o Estado. Todavia, esse resultado econômico observado nos indicadores da Região Metropolitana recebe, principalmente, a contribuição do município de Natal. Como ocorreu em todo o país, o processo de modernização agrícola, a partir dos anos 1960, somado ao processo de expansão industrial, ocorrido especialmente a partir dos anos 1970 – que aconteceu, inicialmente, na maioria das capitais dos estados e no seu entorno – acabou levando à aceleração do processo de urbanização nessas áreas, no qual as cidades-polo

¹⁹ Diagnóstico do Mercado de Trabalho no Rio Grande do Norte. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (julho de 2007).

atraíam um contingente cada vez maior de pessoas em busca de emprego, como pontuam Lacerda (2002) Carvalho (2006) e Rocha (2006).

A predominância econômica da RMN está pautada não somente na concentração, mas também na diversidade de atividades que lá se desenvolvem. A sua estrutura produtiva comporta todos os segmentos, desde serviços mais especializados até atividades agrícolas. Essas diversas atividades se distribuem de forma diferenciada entre as duas microrregiões que a compõem. O município de Natal concentra, principalmente, a oferta de serviços, a construção civil, o comércio, a administração pública e, em menor proporção, a indústria de transformação. Já a microrregião de Macaíba tem significativa presença da indústria de transformação, da agropecuária, inclusive a carcinicultura e, em menor proporção, os serviços e a administração pública.

Apesar dessa concentração econômica na área metropolitana, as informações apresentadas na pesquisa do Dieese mostram que, pelo PIB *per capita*, que divide o valor total do PIB pela população residente em uma determinada região, a microrregião de Macau se apresenta como a mais rica relativamente. Inclusive, chama a atenção o PIB *per capita* dessa microrregião (R\$ 27.165), que se deve, em parte, à atuação da indústria extrativista de petróleo e gás natural.

É interessante destacar a relação existente entre a presença da atividade petrolífera e o valor do PIB *per capita* fora do eixo metropolitano, pois os valores desse PIB são maiores nas microrregiões onde a indústria do petróleo está presente. A concentração da produção é maior nas áreas onde há essa predominância de atividades petrolíferas e a diversificação de atividades. Como exemplo, temos a microrregião de Mossoró, que concentra mais de 14% de atividades petrolíferas e tem o segundo maior PIB *per capita* do Estado. Essa microrregião, além de extrair o petróleo, desenvolve outras atividades, tais como a fruticultura irrigada voltada para a exportação, a carcinicultura, a pesca e a extração de sal marinho, atividades que, em maior ou menor grau, também se desenvolvem em outras microrregiões onde o valor do PIB *per capita* e a concentração do produto são maiores, como as microrregiões de Macau, Vale do Açu e Chapada do Apodi.

A microrregião de Macau tem na pesca uma importante atividade, com destaque para a sardinha, razão por que é um dos maiores produtores no mercado brasileiro. Outros produtos são a extração de sal marinho e a produção de viveiros de camarão. É importante destacar que a carcinicultura é desenvolvida em seis microrregiões, a saber: Macau, Mossoró, Macaíba, Litoral Sul, Borborema Potiguar e Vale do Açu. A microrregião do Vale do Açu e a de Mossoró agregam um polo de fruticultura baseado, principalmente, no cultivo de melão para

exportação. A fruticultura ainda é desenvolvida nas microrregiões da Chapada do Apodi e no Litoral Nordeste. Na microrregião do Seridó Oriental, há indústrias de confecções, como, por exemplo, o segmento de bonelaria, seguido de outras atividades relacionadas ao cultivo do algodão, à pecuária bovina e à ovinocaprinocultura, à produção de leite e também a um incipiente polo turístico.

A pesquisa feita pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, em parceria com o Banco do Brasil, no ano de 2007, revela que o Rio Grande do Norte tem uma população de 2,7 milhões de pessoas com 10 anos de idade ou mais, ou seja, aproximadamente, 90% da sua população se encontra em idade ativa. Dentre as pessoas de 10 anos ou mais de idade, 51,5% englobam indivíduos ocupados ou desempregados no mercado de trabalho no estado. Isso determina uma taxa de pessoas disponíveis ao trabalho (DIEESE, 2007).

Outro dado revelador da pesquisa acima mencionada diz respeito ao total de ocupados no RN, que corresponde a 1,26 milhões de pessoas. Desse total, mais da metade são empregados (52,2%), o que corresponde a, aproximadamente, 657 mil pessoas em 2005. Entre os empregados, 40% (263 mil) são assalariados, com carteira assinada, e 19% (124 mil) são militares ou funcionários públicos estatutários; outros 41% (269 mil) são assalariados sem carteira assinada ou estão sob outras formas de emprego, em geral, de caráter mais precário, o que justifica a inserção dessa população nos programas do SUAS e a implantação da PNAS, com muita força, nos municípios potiguares.

No Rio Grande do Norte, as ações no campo da proteção social já apresentam uma tendência de expansão a partir da implementação dos CRAS e dos CREAS, sendo o segundo estado do País a implementar o Sistema Único da Assistência Social. Basta observar que, dos 167 municípios que compõem esse estado, já foram habilitados 157 deles no SUAS.²⁰ Isso demonstra que, nesse estado, a proteção social vem recebendo prioridade e fica sob a responsabilidade dos CRAS. Vale destacar que os dados do SUAS mostram que a expansão foi mais intensificada entre os municípios de Pequeno Porte I no Brasil.

O Estado do Rio Grande do Norte vem seguindo essa tendência nacional e, dos 167 municípios que o compõem, 118 são municípios de Pequeno Porte I e que implantaram os Centros de Referência da Assistência Social. Essa constatação aponta para a expansão do mercado de trabalho de Serviço Social, já que esse tipo de unidade de referência pública municipal vai requisitar o exercício profissional dos assistentes sociais.

²⁰ Jornal *Diário de Natal*, 03/02/2006, p.1.

Num país onde não se construiu um sistema de proteção social, em que a cidadania ainda não se concretizou em sua totalidade para um número significativo da população, a inexistência dos postos de trabalho, na atualidade, no dizer de Mota (2008), leva à defesa da política de assistência social, como uma política compensatória de combate à pobreza.

O exposto até aqui parece indicar que se chegou ao Século XXI tendo, por um lado, importantes conquistas no campo da cidadania, da participação popular, da redemocratização do Estado e da sociedade, como resultado das lutas sociais dos anos 1970-1980. Por outro lado, o avanço de tais conquistas, na maioria das vezes reduzidas ao nível da legalidade, encontra limites no agravamento das condições de vida da maioria da população, na precarização do trabalho em curso atualmente, e todas as consequências daí decorrentes, como a violência.

A partir da Constituição de 1988 e da LOAS, a Assistência Social tornou-se uma política de responsabilidade do Estado, direito do cidadão e, portanto, uma política estratégica no combate à pobreza. Ao mesmo tempo, assim como em outras áreas de política pública, de acordo com as definições legais, a gestão da PNAS passou a ser efetivada por um sistema descentralizado e participativo, em que coube aos municípios uma parcela significativa de responsabilidade na sua formulação e execução, além da infraestrutura material e de pessoal técnico especializado.

De acordo com Mota (2008), destacamos que os serviços prestados à população pelos gestores, antes do SUAS, eram oferecidos de forma dispersa e fragmentada. Nesses termos, a criação do SUAS pôde concretizar um novo conjunto de regras, de organização, com o intuito de superar um quadro onde os papéis se sobrepujam às esferas regional e local. Assim,

cabe ressaltar dois aspectos contemplados com a instituição do SUAS: a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade e do *primeiro-damismo* através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para a implementação da proposta (MOTA, 2008, p. 190-191).

Nesses termos, com o crescimento do desemprego estrutural, a Política de Assistência Social, que foi ampliada, assume destaque na atualidade, através dos programas de transferência de renda, cujo maior exemplo é o *Bolsa-família*. Pela condição que a PAS assume nesse momento de política compensadora para uma população pauperizada nos

municípios brasileiros, os assistentes sociais serão requisitados a ser os executores terminais da política nos CRAS, cuja estrutura nem sempre oferece boas condições de trabalho.

Em relação à estrutura física dos CRAS onde atuam os assistentes sociais, a maioria carece de espaços adequados para a qualidade dos serviços a serem prestados aos usuários; não dispõem de salas adequadas para reuniões, que acontecem na sala de recepção de forma improvisada, e os banheiros não estão adaptados para os portadores de necessidades especiais, o que acarreta obstáculos para frequentarem esse espaço.

Nos CRAS pesquisados, os assistentes sociais não dispõem de sala para atender aos usuários, o que compromete o sigilo profissional que rege o Código de Ética. Na maioria dos CRAS, as salas dos assistentes sociais são divididas com outros profissionais da equipe interdisciplinar - o psicólogo, o pedagogo ou coordenador dessa unidade pública. Dessa forma, o atendimento do usuário tende a acontecer de forma simultânea entre os profissionais de diferentes especialidades numa mesma sala. É comum, também, os profissionais da equipe interdisciplinar se ausentarem da sala para dar lugar ao colega de trabalho, o que gera conflitos dentro da equipe.

Muitos CRAS não estão adaptados ao que regem as normas técnicas para funcionamento desses espaços, no que diz respeito à obrigatoriedade da placa identificadora na fachada, ou seja, a identificação externa, o que aprofunda a falta de socialização das informações para a população do município sobre os projetos, programas ou serviços que podem ser prestados. Conseqüentemente, a população deixa de receber orientações sobre como materializar seus direitos. Portanto, tal proposta, prevista na NOB-RH/SUAS, não conseguiu ainda concretizar, no cotidiano desses profissionais, uma atividade na qual a qualidade técnica e a produtividade constituam-se como elementos importantes para a construção de um sistema exequível.

Em relação à capacitação que deveria acontecer previamente ao início do trabalho nos CRAS, muitos profissionais a consideraram insuficiente ou disseram que não foi realizada. Muitos dos profissionais afirmaram que lançaram mão do material sobre a Política Nacional da Assistência Social – como os Cadernos CRAS ou os Parâmetros Curriculares para atuação de assistentes sociais na PNAS – para aprender o mínimo necessário sobre o trabalho do assistente social no SUAS. O mais grave é o fato de alguns entrevistados afirmarem que sequer dispuseram desse tipo de material, o que gera sentimento de angústia e de insegurança para agir diante do desconhecido.

O processo de descentralização determinou novas responsabilidades executivas e de planejamento para os municípios brasileiros, obrigando-os a criar e gerir programas e políticas

em articulação com os governos estadual e federal. A municipalização das políticas sociais, como educação, saúde, previdência, assistência social, saneamento etc., gerou novos postos de trabalho, em nível municipal, com destaque para os assistentes sociais.

Nesses termos, pode-se afirmar que o mercado de trabalho profissional dos assistentes sociais se ampliou a partir dos anos 1990, apresentando uma tendência que contraria as mudanças em curso, no mesmo período, para outras atividades e profissões. Apesar de essa tendência expansiva se apresentar a partir dos anos 1990, é fato que, nos anos 2000, com a aprovação do SUAS e das NOBs, que disciplinaram o processo, a implementação, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo foram viabilizados. Na esfera da Assistência Social e da NOB/99, estabelecem-se os critérios para que os municípios recebam os recursos financeiros, desde que devidamente habilitados.

No que concerne às contratações nos CRAS do Estado do RN, observou-se que, como a maior parte delas tende a se efetivar por convites ou indicações políticas, as incidências no trabalho dos assistentes sociais vêm ocorrendo através de relações precarizadas, temporárias ou de caráter eventual. Na maioria dos casos, o contrato costuma ser renovado enquanto durar o período em que o gestor esteja à frente do cargo no município. Quando indagados sobre se ocorre influência política do gestor municipal no CRAS, os entrevistados responderam:

“A primeira-dama participa frequentemente das reuniões do CRAS, sendo ela quem define as atividades serão materializadas no cotidiano com os programas de geração de emprego e renda para a população desempregada do município” (ENTREVISTA Nº 2).

“Ocorre transferência de funcionários públicos mediante a posição política que o funcionário tem, pois ainda é muito arraigado no interior o mandonismo, o poder” (ENTREVISTA Nº 5).

“Ocorre influência política do gestor no planejamento de atividades em que não se pode, aqui no município, fazer um trabalho educativo de combate à corrupção e à retenção do cartão do beneficiário do bolsa família por alguns comerciantes do ramo alimentício. Mas tentamos criar estratégias. Na verdade, isso é mexer num enxame de abelhas! Já ocorreram reuniões na casa do prefeito para tentarem me transferir para outra cidade; mas como sou concursada, não foi possível” (ENTREVISTA Nº 8).

“Somente trabalha nos CRAS as pessoas que são convidadas pelo gestor (a) municipal e a influência ocorre principalmente na necessidade de aplicação dos recursos financeiros na manutenção das ações voltadas para o fortalecimento de vínculos familiares, como por exemplo, a consolidação de trabalhos voltados para prevenção contra a violência doméstica com mulheres. O que mais me angustia é não poder levar o trabalho adiante, porque não temos como fazer a visita domiciliar a não ser a pé ou se a localização da residência for distante tenho que tirar dinheiro do meu próprio bolso. O ano passado estava pagando para trabalhar aqui, porque tinha sempre que desembolsar dinheiro para fazer as visitas de moto taxi. O gestor pensa que, é só trazer o agressor para a nossa sala, e dizer *não bata mais!* Mas, nós sabemos que é muito mais do que isso, porque essa questão leva tempo e tem que

ser uma ação contínua e ocorre também a necessidade de conscientização. Porém, o gestor não entende!” (ENTREVISTA Nº 9).

“A indicação de quem será contratado para os CRAS é definida pelo prefeito. Mesmo tendo tido a sorte de ser contratada, tem-se um vínculo precário de trabalho em que, infelizmente, vive-se um paradoxo em que de fato não se pode fazer o que realmente precisa ser concretizado. Não sabemos para onde vão os recursos que chegam. A questão da Assistência é muito centralizada na pasta da secretaria da Assistência Social e tudo tem que passar também pelo crivo dela. O prefeito não tem conhecimento do que é o CRAS e do que esse mecanismo precisa” (ENTREVISTA Nº 10).

Esse modelo de contratação configura-se numa das formas de terceirizar a prestação de serviços sociais, evitando-se a ampliação do quadro efetivo de funcionários públicos, que passam a ser submetidos à restrição de direitos sociais e trabalhistas.

Observa-se, também, uma seletividade no acesso dos usuários aos programas, recursos e serviços assistenciais, que se realiza segundo critérios estabelecidos através de relações pessoais entre a população e os representantes do poder público. Como os serviços que tais usuários recebem são vistos por eles como favores, e não, como direitos, eles passam a se sentir devedores em relação aos gestores municipais; frequentemente pagam esses “favores” com fidelidade e lealdade política, sobretudo em momentos eleitorais. A esse respeito, os entrevistados afirmam:

“Caso o usuário não tenha votado no prefeito em exercício, fica de fora dos benefícios que são oferecidos nos CRAS. Contribui também para essa situação a questão da participação do público alvo desses serviços, que é muito retraída e na maioria dos casos acha que o que é de direito é um favor que se deve para o resto da vida porque recebeu um remédio que é muito caro e que se não tivesse conseguido tal medicamento a mãe teria morrido. Não tem consciência de que o serviço é um direito, fortalecendo ainda mais o clientelismo, uma vez que os usuários que são adversários políticos não possuem o mesmo tratamento dos demais” (ENTREVISTA Nº 4).

Recebemos bilhetes do prefeito e do vereador para manter algum aliado no programa do leite, por exemplo. Se não fizer ocorre comigo o que já aconteceu com outras colegas de trabalho a punição. O prefeito intervém com agilidade em benefício de seus interesses particulares e de seu grupo. Outro caso que pode ser mencionado é o Programa do PETI, porque nem todos os beneficiários correspondem aos critérios exigidos para permanecerem no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, como também não precisam, em termos financeiros estar incluídos no mesmo (ENTREVISTA Nº 3).

Consequentemente, a dimensão universalizante que envolve a cidadania como igualdade de direitos de todos os cidadãos está comprometida. Essa cidadania desejável requer que a prestação de serviços sociais esteja voltada para a coletividade, com livre acesso de todos, sem discriminações.

A existência desse tipo de relação de poder de gestores para usuários é algo consonante com a nossa cultura política, econômica e social brasileira. A respeito disso, Chauí *apud* Yamamoto (1999) aponta quatro características que configuram a sociedade brasileira como uma sociedade autoritária e violenta: relações sociais hierárquicas; relações sociais e políticas fundadas em contatos pessoais; profundas desigualdades sociais e econômicas que reproduzem carências e privilégios e uma sociedade em que a lei não é percebida como expressão de uma vontade social. Ao predominarem relações sociais hierárquicas, os sujeitos sociais se distribuem como: *superiores mandantes-competentes* e *inferiores obedientes-incompetentes*.

Nesse tipo de relação de poder, não se opera, segundo a autora, o princípio da igualdade formal-jurídica nem o da igualdade social real. No tocante ao segundo tipo de sujeitos sociais, são estabelecidos paradigmas da relação sociopolítica do favor, da clientela e da tutela. Nas duas primeiras características apontadas pela autora, estão presentes manifestações paternalistas, populistas, imposição da vontade de mandatários locais, que ostentam seus poderes oligárquicos. A terceira polariza a sociedade entre carência e privilégio e tem origem, segundo a autora, muito além da concentração financeira, englobando ainda estruturas capitalistas contemporâneas e políticas liberais, que ampliam o espaço privado em detrimento do público.

Nesse contexto, os direitos não se instituíram e não há condições para a efetivação da cidadania e da democracia. Com isso, a lei pode ser dura e coercitiva com os mais carentes e tolerante e mantenedora do *status quo* para a classe privilegiada, do ponto de vista socioeconômico.

Nos CRAS, também se situa uma das fontes de diversificação de demandas para o trabalho dos assistentes sociais. Ela se expressa na implantação de conselhos de políticas públicas e na capacitação de conselheiros; na elaboração de planos de assistência social; na elaboração de orçamentos participativos; na assessoria e nas consultorias no campo das políticas públicas; em pesquisas, estudos, planejamentos sociais, entrevistas, visitas domiciliares, entre inúmeros outros benefícios (IAMAMOTO, 1999).

No reverso da moeda, pode-se propor a existência de um contato dos assistentes sociais com a realidade social na qual eles também se inserem. Esses profissionais reconhecem que ocupam uma dimensão de trabalho em expansão (os CRAS), mas, simultaneamente, percebem que a remuneração não é compatível com a responsabilidade que assumem, em cujo rol de atividades há tantas atribuições que não sobra tempo para incrementar sua capacitação.

Essas desigualdades também são vividas por esses assistentes sociais, que se revoltam, resistem e lutam para construir outros horizontes para a vida em sociedade. Na contra corrente da história, integram-se às forças renovadoras da vida e da construção de uma nova história para homens e mulheres, livres de qualquer tipo de opressão.

No capítulo seguinte, trataremos das competências profissionais dos assistentes sociais atuantes nos CRAS. Nessa parte do trabalho, detalharemos a ação desses profissionais, considerando as habilidades que lhes são exigidas em seu cotidiano e a partir de sua formação.

3. A PRÁTICA PROFISSIONAL NOS CRAS DO RN

Este capítulo tem como propósito analisar as competências profissionais dos assistentes sociais, nos Centros de Referência da Assistência Social no Estado do Rio Grande do Norte. Essa análise se dá na atual conjuntura neoliberal existente no Brasil, o que culmina com o levantamento de requisições e possibilidades de trabalho para esses profissionais nesse novo espaço sócio-ocupacional. Desenha-se aqui a necessidade de desvendar o cotidiano profissional do assistente social inserido na dinâmica das relações sociais.

Nessas relações, está incluído o movimento da sociedade, articulado a um contexto histórico, social, político, econômico e cultural, que reproduz as desigualdades sociais. Isso significa dizer que a prática profissional desenvolvida nesse espaço sócio-ocupacional está inserida num contexto de relações sociais que, por sua vez, são antagônicas, contraditórias e não podem ser entendidas como um fim em si mesmas. Elas devem, sim, corresponder às condições concretas de cada tempo e lugar. Sob esse ponto de vista, a prática profissional não pode ser explicada por si só, mas é necessário contextualizá-la em meio às suas contradições materiais, pelo conflito existente entre as forças produtivas sociais e pelas relações de produção (MARX, 1953).

3.1. O PERFIL DAS DEMANDAS, DAS COMPETÊNCIAS E DAS HABILIDADES EXIGIDAS DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CRAS DO RIO GRANDE DO NORTE

Nos CRAS, o perfil das demandas está vinculado às transformações que vêm ocorrendo, tanto na base material da sociedade capitalista quanto nas inflexões no mundo do trabalho, explicitadas pela flexibilização e precarização do trabalho. Essas modificações permitem apreender novas requisições, competências e condições de trabalho do profissional de Serviço Social.

Dentre as diretrizes para o exercício das funções, nas equipes de referência dos CRAS, observa-se a ênfase no trabalho em equipe que, segundo o guia CRAS, é assim definido:

O enfoque interdisciplinar e o trabalho em equipe são adotados como processos de trabalho no âmbito do SUAS, a partir da compreensão de que o principal objeto de ação da política de assistência social – as vulnerabilidades e riscos sociais - não são fatos homogêneos e simples, mas complexos e multifacetados, que exigem respostas diversificadas, alcançadas por meios de ações contextualizadas e para as quais concorrem contribuições construídas coletivamente, e não apenas por intermédio do envolvimento individualizado de técnicos de diferentes formações (GUIA CRAS, 2009, p. 60).

É nesse sentido que se coloca a interdisciplinaridade como

um processo dinâmico, consciente e ativo, de reconhecimento das diferenças e de articulação de objetos e instrumentos de conhecimento distintos que contribui para a superação do isolamento dos saberes. A interdisciplinaridade é um processo de trabalho recíproco, que proporciona um enriquecimento mútuo de diferentes saberes, que elege uma plataforma de trabalho conjunta, por meio de uma escolha de princípios e conceitos comuns. Esse processo integra, organiza e dinamiza a ação cotidiana da equipe de trabalho e demanda a coordenação a fim de organizar as linhas de ação dos profissionais em torno de um projeto comum (CADERNOS CRAS, 2009, p. 60).

Para manter uma postura interdisciplinar, os Centros de Referência de Assistência Social desenvolvem as seguintes estratégias nas equipes de trabalho:

O trabalho em equipe não pode negligenciar a definição de responsabilidades individuais e competências. Devem-se buscar identificar diferentes papéis e atribuições, de modo a estabelecer objetivamente quem, dentro da equipe interdisciplinar, encarrega-se de determinadas tarefas (IDEM, p. 60-61, 2009).

A atuação em equipe, portanto, requer do assistente social a observância dos seus princípios ético-políticos, explicitados nos diversos documentos legais, como o Código de Ética Profissional e a Lei de Regulamentação da Profissão, por exemplo, ambos datados de 1993, e as Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, aprovada em 1996.

Conforme Mota e Amaral, as reflexões sobre essas alterações passam, inegavelmente, pela compreensão das demandas e necessidades sociais assim definidas:

Requisições técnico-operativas que, através do mercado de trabalho, incorporam as exigências dos sujeitos demandantes. Em outros termos, elas comportam uma verdadeira teleologia dos requisitantes a respeito das modalidades de atendimento de suas necessidades. Por isso mesmo, a identificação das demandas não encerra o desvelamento das reais necessidades que as determinam (MOTA; AMARAL, 1998, p. 25).

Para essas autoras, a trilha por onde caminham os desafios aos profissionais de Serviço Social, consideradas as especificidades de seu trabalho, são

as novas modalidades de produção e reprodução social da força de trabalho. Essas últimas, mediadas pelo mercado de trabalho profissional, passam a exigir a refuncionalização de procedimentos operacionais também determinando um rearranjo de competências técnicas e políticas que no contexto da divisão social e técnica do trabalho, assumem o estatuto de demandas para essa profissão (MOTA; AMARAL, 1998, p. 25).

Nesses termos, pensar o Serviço Social, na contemporaneidade, requer que se compreenda a dinâmica de uma profissão que está inserida, como outras profissões, na divisão sociotécnica¹⁷ do trabalho. Portanto o Serviço Social é uma especialização dessa divisão de trabalho e responde a um conjunto de necessidades dessa sociedade, que lhe chegam através de demandas postas à profissão. Requer, também, que se pense a lógica, que permite a necessidade dessa profissão quando ela é remetida, analisada e compreendida na dinâmica de determinada sociedade. A esse respeito, Iamamoto afirma:

As profissões se criam a partir de necessidades sociais e se desenvolvem na medida da sua utilidade social, vindo a institucionalizar práticas profissionais reconhecidas socialmente. Como qualquer profissão inscrita na divisão social e técnica do trabalho, a de Serviço Social, para reproduzir-se, também depende de sua utilidade social, isto é, de que seja capaz de responder às necessidades sociais que são a fonte de sua demanda (IAMAMOTO *apud* MOTA; AMARAL, 1998, p. 26).

Constatamos que as principais atividades do Serviço Social estão concentradas nos seguintes campos de atividade ou eixos de inserção do trabalho profissional, que se relacionam intimamente com as requisições. São elas:

- Ações de caráter emergencial;
- Informações sobre o Benefício da Prestação Continuada e do Bolsa Família;
- Mobilização da comunidade;
- Cursos de geração de renda e profissionalizantes;
- Grupos de convivência (familiar e comunitária);
- Busca ativa.

Em relação às ações de caráter emergencial, elas se expressam em atividades voltadas para o fornecimento de cestas básicas, exames, consultas, tratamentos médicos, acesso a medicamentos, solicitação de enxovais para gestantes, auxílio funeral (traslado e sepultamento); vagas nos programas de distribuição do leite e obtenção de transporte para tratamento fora do domicílio - (FTD). É importante destacar, segundo declaração dos profissionais entrevistados, para serem atendidas, muitas dessas demandas estão na dependência do poder personalizado do gestor municipal, e não, em normas e regras públicas e universais como postula o SUAS.

¹⁷ Diz respeito à divisão técnica e social do trabalho – hierarquia interna dos trabalhadores – ao controle dos ritmos e pausas do trabalho e ao padrão de sociabilidade interna.

Essas ações emergenciais exigem a mobilização e a articulação de recursos humanos e materiais, dentro e fora do sistema público municipal, revelando as condições de vida da população e o déficit na oferta dos serviços para atender às demandas. Por essa razão, a intermediação de meios para o seu atendimento se dá mediante negociações entre os assistentes sociais, os gestores e os políticos do município, como é o caso dos prefeitos, dos vereadores e dos deputados. Os profissionais precisam contatar e sensibilizar os que ocupam cargos políticos para viabilizar as condições necessárias à concretização desse tipo de demanda dos usuários.

No tocante às informações sobre benefícios, em especial, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, os assistentes sociais orientam acerca das condicionalidades e dos procedimentos que devem ser cumpridos para a sua obtenção.

Quanto à mobilização da comunidade, o trabalho consiste em ações educativas, voltadas para formar, informar, sensibilizar, politizar e articular a montagem de cursos profissionalizantes e treinamentos de que a população necessita para se inserir no mercado de trabalho. É importante frisar que, frequentemente, a população é consultada para que se averigue sobre os cursos mais desejados entre os disponíveis, tais como: confecção de hortas, fabricação de doces e salgados, depilação, bordados, pintura em tecidos, eletricidade, pintura de paredes, corte e costura, reaproveitamento de alimentos, cursos direcionados às gestantes para montar o enxoval etc.

Somam-se ao processo de mobilização da comunidade atividades de cunho político-organizativo para reivindicações acerca da criação e da melhoria das condições de funcionamento dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos e engajamento das lideranças comunitárias nos sindicatos rurais. Também registramos a existência de ações de proteção à saúde, como as campanhas de prevenção da dengue, combate ao alcoolismo, hipertensão, diabetes e glaucoma.

O acompanhamento dos grupos de convivência é feito através da inclusão dos usuários nos programas de apoio sociofamiliar, quando os assistentes sociais, junto com a equipe interdisciplinar dos CRAS, fazem um estudo diagnóstico, caso a caso, para avaliar os riscos a que estão submetidas as crianças e os adolescentes, bem como as condições da família para a superação de quaisquer violações de direitos.

Ao tratar das situações em que crianças e adolescentes são afastados do convívio com a família de origem, são apresentadas alternativas de acolhimento em outros espaços, como o caso em que famílias acolhem crianças ou adolescentes, até que seja possível seu retorno à sua família de origem.

É importante registrar que algumas disposições contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente ainda não foram efetivadas nos municípios pesquisados no RN, no tocante à política de assistência. Como exemplo, podemos citar a inexistência do acolhimento institucional (abrigos, casas de passagem etc.) de crianças e adolescentes em situações de risco, o que contribui para a fragilidade da operacionalização e consolidação da rede de proteção social.

Quanto à busca ativa, refere-se à procura intencional, realizada pela equipe referenciada do CRAS. Devido às ocorrências que interferem no modo de vida da população, em determinado território, tem como objetivo:

Identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além de estatísticas. Contribuir para o conhecimento do cotidiano das populações (a realidade vivida pela família, sua cultura e valores, as relações que estabelece no território e fora dele); os apoios e recursos existentes e seus vínculos sociais (CADERNO CRAS, 2009, p. 25).

A busca ativa é feita, sobretudo, com famílias que descumprem as condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família (frequência à escola, vacinas regularizadas etc.) e com os idosos, para verificar se há ocorrência de maus-tratos por parte da família, além de estimulá-los a realizar atividades físicas como meio de prevenir doenças. Um exemplo disso são as caminhadas matinais, que muitos assistentes sociais estimulam, organizam e acompanham às 5 horas da manhã. Em geral, são seguidas de um lanche patrocinado pelo CRAS.

Essas atividades são operacionalizadas através de prévios levantamentos de dados socioeconômicos e culturais das famílias que buscam os benefícios do programa Bolsa Família e do BPC, com a finalidade de conhecer suas condições de vida para validar a sua inclusão/exclusão nesses programas. Esse processo, em geral, é realizado através de entrevistas e questionários, por meio dos quais são obtidos dados relativos às condições de habitação e sanitárias, composição familiar, emprego, renda, escolaridade, experiência profissional e referências pessoais. Sua principal utilidade reside em facilitar o fluxo de comunicação entre o assistente social, o psicólogo, o pedagogo e a família do usuário, no sentido de agilizar a resolução de problemas emergentes no decorrer da prestação dos serviços. Para realizar esse trabalho, o assistente social se orienta por portarias e normas de funcionamento dos programas, pelos Cadernos CRAS e pelos manuais disponíveis no CADSUAS e boletins informativos do Ministério de Desenvolvimento Social.

Ao instituir-se que o CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, e por ser também considerado a porta de entrada do SUAS, houve um aumento da demanda por seus serviços nas equipes de trabalho. Contudo não foram solucionados problemas, em termos de sua capacidade operacional, assim como no tocante ao volume de requisições administrativas e de funcionamento da rotina, que fogem, em muitas situações, às habilidades e atribuições do assistente social, quais sejam:

- Elaborar o cardápio das refeições a serem servidas para o público-alvo do PETI e do Bolsa Família;
- Providenciar o gás para o funcionamento da cozinha do CRAS;
- Varrê-lo;
- Digitar documentos;
- Solicitar material pendente;
- Providenciar fotocópias do material utilizado;
- Distribuir fichas para os usuários do Cadastro Único.

A atuação dos assistentes sociais nos CRAS incide também no apoio aos programas que dizem respeito à assistência à saúde da mulher e da criança, entre os quais se destacam, especificamente, o de acompanhamento do pré-natal e o de recuperação de crianças desnutridas. A essas atividades acrescenta-se a divulgação da programação de unidades de saúde do município para os agentes de saúde, ocasião em que o assistente social participa de campanhas de esclarecimento sobre doenças epidêmicas, reuniões nos conselhos de saúde etc.

Nessas atividades, os assistentes sociais são responsáveis pela convocação dos participantes e, para tanto, elaboram e enviam material de convocação à comunidade, fazem visitas e contatos pessoais, formais ou informais, às lideranças, aos dirigentes de instituições sociais e aos habitantes dos bairros onde a atividade será realizada. Embora esse trabalho seja multidisciplinar, a participação dos demais profissionais acontece de forma pontual, sobretudo na realização de palestras sobre temas de suas especialidades. Assim, a maior parcela do trabalho é de responsabilidade dos assistentes sociais, por serem de sua competência a mobilização da comunidade, a definição dos temas, as formas dos eventos (conferências, palestras, reuniões, cursos etc.) o agendamento e a divulgação da programação.

A maior parte das reuniões é realizada com o público-alvo dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Bolsa Família junto com as mães, para o

fortalecimento dos laços afetivos. Para a concretização desse tipo de atividade, os assistentes sociais utilizam-se de atividades lúdicas, tais como desenhos infantis, pinturas, jogos de quebra-cabeça, filmes infantis, valendo-se, para isso, de uma brinquedoteca, quando é disponibilizada pela administração municipal.

Segundo Deluiz, as competências são hoje expressivas nos mais diversos espaços ocupacionais em que se inserem os assistentes sociais. São elas:

Compreensão do significado dos dados, criatividade, capacidade de inovação, capacidade de comunicação (pelas mudanças na organização do trabalho que questionam as divisões entre as funções), capacidade de trabalhar em equipe, autocontrole emocional, capacidade de lidar com situações novas e inusitadas, iniciativa de ação e decisão, capacidade de criar consenso, autonomia, disciplina, facilidade de relacionamento, polivalência entre outros (DELUIZ, 1995, p. 162-163).

Para os CRAS, no Estado do Rio Grande do Norte, as competências expressam a tensão existente entre as ações tradicionais da Assistência Social e as proposições do SUAS, no âmbito de atuação do Serviço Social. Essas habilidades e competências podem ser assim agrupadas:

- Realização de Seminários para o fortalecimento da rede sócio-assistencial;¹⁸
- Assessoria no Conselho Tutelar;
- Visitas domiciliares;
- Estudo social;
- Realização de estudos socioeconômicos com os usuários para fins de benefício e de serviços sociais;
- Parecer social.

Os assistentes sociais vêm sendo requisitados nos CRAS, sobretudo para assessorar os conselheiros tutelares na elaboração de um plano de ação voltado para o atendimento à criança e ao adolescente, na proteção integral, no sentido de fortalecer a rede social. A articulação com essa rede e a pressão pela sua ampliação numa dimensão de trabalho coletivo, aliada ao investimento no aprimoramento teórico, metodológico e técnico, são possibilidades de ação. Isso pode se somar às iniciativas de outros segmentos da sociedade para alavancar

¹⁸ Foi constatado, nesse tipo de atividade, que foram mobilizados professores das escolas públicas, agentes de saúde, a Secretaria da Assistência Social e os usuários, embora a participação desses últimos acontecesse de forma tímida.

ações transformadoras da realidade social. Entre elas, destacaremos, a seguir, o estudo social, também presente nos CRAS.

O estudo social é parte de um movimento de sistematização e aprimoramento de meios para a intervenção, com vistas ao exercício do projeto ético-político da profissão. Esse projeto se coloca na direção do enfrentamento das expressões da questão social, com as quais o assistente social se depara no dia a dia de suas atividades no CRAS.

Isso significa que nesse novo espaço sócio-ocupacional que é o CRAS, permeado pelas múltiplas expressões da questão social, base sócio-histórica da requisição social da profissão. Questão Social que se apresenta como base fundante do Serviço Social enquanto trabalho especializado e conceituada como “o conjunto das expressões das desigualdades sociais que aparecem com a sociedade capitalista e que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação do seu produto mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 1999, p. 27).

A ampliação significativa de demandas de atendimento, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, requisitou o compromisso de parcelas consideráveis da categoria, com ações voltadas para ampliar e garantir os direitos, em detrimento das ações disciplinadoras e de controle social caso a caso. Mas porque, também, no cotidiano profissional dos CRAS, os assistentes sociais trabalham com requisições que são feitas pelo Conselho Tutelar, pelo juiz e pelo promotor de Justiça, além das questões direcionadas à rede social.

Toda essa estrutura significa uma enorme demanda para a intervenção do Serviço Social, na medida em que a maioria das situações que ele atende e acompanha reporta-se às expressões da questão social e culminam numa ação judicial.

A Lei nº 8.662/93, que regulamenta a profissão de assistente social, em seu Art. 4º, estabelece as competências do assistente social, quando destaca, no inciso XI, que o profissional deve “realizar estudos socioeconômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais junto a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades”. No Art. 5º, a lei estabelece as atribuições privativas do assistente social, especificamente no inciso IV, onde consta: “realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre matéria de Serviço Social”. Esses artigos apontam aspectos que ultrapassam a fundamentação legal.

Ressalta Iamamoto (2002) que a maior dificuldade para o assistente social na identificação do caráter privativo não é a de descrever a atividade desenvolvida, mas definir o que é matéria, área ou unidade de Serviço Social.

Definimos parecer social com base no pensamento de Moreira e Alvarenga, que afirmam que esse documento se configura como “a opinião profissional do assistente social, com base na observação e no estudo de uma dada situação, fornecendo elementos para a concessão de um benefício ou recurso material” (MOREIRA; ALVARENGA, 2004, p. 56).

A competência técnica, política e ética, com vistas ao enfrentamento das situações decorrentes das particularidades das questões sociais com as quais lida no trabalho, supõe também o trabalho interdisciplinar, a articulação com a rede social existente e a pressão para ampliá-la. Isso ocorre numa dimensão de trabalho coletivo, aliado ao investimento no aprimoramento teórico, metodológico e técnico.

Feita essa discussão, cabe, nesse momento, destacarmos as considerações sobre a identificação dos níveis de crescimento da inserção do assistente social no mercado de trabalho, especificamente relacionado à implementação do SUAS, dando conta também das efetivas condições em que essa inserção tem ocorrido. Essa tendência é indicativa das particularidades da expansão do mercado de trabalho do Serviço Social nos municípios brasileiros, cujas demandas de proteção social nos obrigam a implementar políticas de Assistência Social.

Nesses termos, no item a seguir, procederemos a uma análise dos rebatimentos das competências profissionais e sua relação, que permeiam o cotidiano da intervenção profissional dos assistentes sociais nos Centros de Referência da Assistência Social do Rio Grande do Norte. Eles se configuram como um novo espaço sócio-ocupacional e problematizam as respostas profissionais teóricas, técnicas e ético-políticas que traduzem a sistematização de conhecimentos e saberes acumulados frente às demandas sociais dirigidas ao Serviço Social, como uma profissão inscrita na divisão sociotécnica do trabalho.

3.2. A INTERVENÇÃO NOS CRAS DO RIO GRANDE DO NORTE

A ação profissional dos assistentes sociais nos CRAS é constituída a partir de um contexto real e de uma intencionalidade em conhecê-lo. Essa compreensão mostra que a prática profissional não é estática, isolada do movimento da sociedade, o que a reduziria a um simples elemento de contemplação, porém se realiza a partir do movimento. Ela é, portanto, dialética e dinâmica, por isso é possível entender as condições sobre as quais esse fenômeno se efetiva. A condição para a superação da realidade concreta está nas mediações que são feitas pelas assistentes sociais, que têm seu alcance na dinâmica da totalidade. Entendemos a

mediação como instância e passagem que se gestam no cerne das relações sociais capitalistas de produção.

Ao empregar o conceito de mediação²¹, na análise da prática profissional dos assistentes sociais nos CRAS, em nível de uma realidade específica, referimo-nos a todas as instâncias e passagens que elas realizam no cerne das relações sociais contraditórias, que vinculam as diferentes totalidades que incluem sua prática cotidiana. Nesse sentido, a prática profissional nos CRAS, como mediação, ocorre por meio de movimentos que se caracterizam pelos processos e passagens de produção e superação de aspectos da realidade social concreta.

Mello corrobora esse pensamento quando afirma:

Na realidade, o movimento que interessa à mediação é o da contradição entre esses dois movimentos (o da reprodução e o da transformação), na medida em que não existe reprodução pura ou ainda transformação pura, mas o conflito entre elas que leva a que o novo reproduza o velho, ao mesmo tempo, que o supera (MELLO, 1983 p. 30).

Pretendemos mostrar que, como o assistente social é um dos agentes nessa mediação, realiza um processo de passagem, que poderá caracterizar-se, em regra, pela superação de um movimento em detrimento de outro.

O espaço da prática profissional é permeado por relações sociais contraditórias e antagônicas, que constituem o espaço da prática profissional e podem reproduzir, desnudar ou ocultar o aparente, de acordo com as determinações histórico-sociais persistentes no movimento em que estão inseridas. Essas mesmas relações penetram na prática profissional, dando-lhe uma conformação de acordo com as objetivações²² que são construídas pelos assistentes sociais no conjunto de suas ações e pela sua atividade prática. Com isso, ao entranhar suas intervenções no cerne das relações sociais contraditórias, os assistentes sociais tendem a construir uma direção alienada.

Ao imprimirem uma direção alienada, tendem a mistificá-la e homogeneizá-la, caracterizando-a através de formas fetichizadas. Assim, essas formas passam a ser vistas de modo aparente e imediato, ocultando as relações que se dão por trás delas – é a chamada reificação (MARX, 1981). O fetiche²³, nesse sentido, tende a conduzir o profissional a uma

²¹ Conforme Pontes (1995), a mediação é concebida como totalidade concreta, que se configura como categoria reflexiva e ontológica, responsável pela complexidade imanente e pela própria negatividade da realidade.

²² Conforme Marx (1981, p. 56-57), “a objetivação é a forma necessária do ser genérico no mundo enquanto ser prático e social, o homem só se mantém como tal pelas suas objetivações, pelo conjunto de suas ações, pela sua atividade prática, enfim; já que a alienação é uma forma específica e condicionada de alienação”.

²³ O fetichismo da mercadoria foi trabalhado por Karl Marx, mostrando a naturalização de um artifício.

prática aparente, que pretende ocultar as diferentes formas de poder, levadas a efeito pelas relações sociais de dominação presentes no interior dos CRAS.

O desvelamento das representações de dominação, dos artifícios que o poder utiliza para impedir uma leitura crítica das relações sociais, faz parte das mediações que o profissional realiza a partir do contexto de sua prática cotidiana. Nessa mediação, os assistentes sociais poderão imprimir um direcionamento a sua prática, que se caracterizará com base na sua capacidade de ler criticamente as determinações sociais presentes em sua realidade de ação. Tal direcionamento implica, necessariamente, uma passagem que pode ir da aparência à essência dos fatos.

Isso significa que é um tipo de postura profissional a ser adotada ou não pelos assistentes sociais, aos quais é possível construir espaços que poderão ser ocupados no contexto das relações em que eles intervêm.

Vale destacar que, dependendo da postura profissional a ser adotada, podem ocorrer a produção e a organização de um determinado tipo de saber profissional, inserido num processo de domínio e legitimação de classe, de controle e direcionamento da dinâmica social. Mas esse mesmo saber profissional pode ser construído dentro de uma ótica crítica à ordem social e, conseqüentemente, ocorrer a transformação da sociedade.

É importante assinalar que não se trata de uma opção pessoal desses profissionais inseridos nos CRAS, mas de uma articulação organizada e complexa, que implica concepções teóricas e políticas de sujeitos coletivos inseridos em espaços contraditórios a que se referem e em que se enfrentam. Assim, os assistentes sociais, nos sistemas públicos municipais, são mediadores enquanto lidam com relações contraditórias entre os programas governamentais e com as classes populares.

Esses profissionais são, portanto, reelaboradores das relações contraditórias que permeiam os CRAS de forma decodificada e crítica. Enquanto tal, eles podem permitir às classes populares, através da vinculação delas aos movimentos sociais, uma visão das contradições sociais e, com isso, chegam também a reelaborar, de forma crítica, a situação em que essas classes se encontram, dando um direcionamento crítico e reflexivo à sua prática.

É no manuseio dessas relações que as classes populares podem avançar, em termos de reivindicações por melhores condições de vida e por uma política mais direcionada aos seus interesses. Nessa ótica, Maciel aponta uma perspectiva de prática profissional emancipatória na medida em que representa

um possível conduto de politização dos usuários em relação a sua realidade de vida e serviços institucionais que buscam alterar a qualidade dos mesmos e, mais do que isso, como alternativa de fortalecimento de segmentos das classes subalternas, na perspectiva da alteração da correlação de forças a seu favor e de resistência política (...). Isso fica evidenciado também na indicação para atuação profissional dos assistentes sociais quanto à abertura de canais de diálogo e participação (...). Diante disso, o desafio para o assistente social é contribuir para o avanço do processo de politização dos usuários na luta pela ampliação e qualidade dos serviços sociais prestados pelo Estado na contracorrente das estratégias de controle dominante que têm as políticas sociais como mecanismos (MACIEL, 2001, p. 212).

A partir dessas considerações, relativas à leitura da realidade cotidiana da prática profissional dos assistentes sociais, referida numa totalidade, fica evidenciado que o profissional pode desenvolver uma intervenção de caráter educativo e organizativo como uma forma capaz de proporcionar aos indivíduos uma nova visão de mundo da sociedade em que vivem.

Desse modo, a intervenção do assistente social, numa perspectiva emancipatória, volta-se para o rompimento de práticas identificadas com a cultura tuteladora/clientelista da relação entre Estado e sociedade, contribuindo para o surgimento de uma nova prática profissional. Nesse quadro, situam-se a totalidade, a contradição e a mediação, como categorias capazes de compreender a prática profissional dos assistentes sociais nos CRAS, de sua dinâmica e condições concretas de existência.

A mediação está colocada neste trabalho como uma instância que permeia os movimentos da prática profissional dos assistentes sociais, em nível de uma realidade concreta, que se constitui um elemento essencial na construção e na análise dessa prática. É nesse movimento anunciado que os assistentes sociais realizam seu trabalho profissional, analisado logo a seguir.²⁴

Nos 89 municípios de Pequeno Porte I, pesquisados no Estado do Rio Grande do Norte, a lógica da prática dos assistentes sociais, bem como a organização do seu trabalho ocorrem na composição das equipes multidisciplinares, que desenvolvem atividades individuais ou em conjunto com outros profissionais em projetos ou programas²⁵.

Todas as ações que envolvem a atenção prestada pelos assistentes sociais – entrevistas, contatos com profissionais e/ ou instituições, reuniões, palestras, visitas domiciliares, grupos

²⁴ A descrição do movimento da prática profissional das assistentes sociais nos CRAS está sustentada nas informações colhidas nas visitas realizadas na pesquisa de campo, nas entrevistas realizadas pela pesquisadora e nos questionários aplicados aos assistentes sociais daquelas unidades públicas municipais.

²⁵ As atividades de programas abrangem as famílias cadastradas no Benefício de Prestação Continuada (BPC); no Programa Bolsa Família (BF) e no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

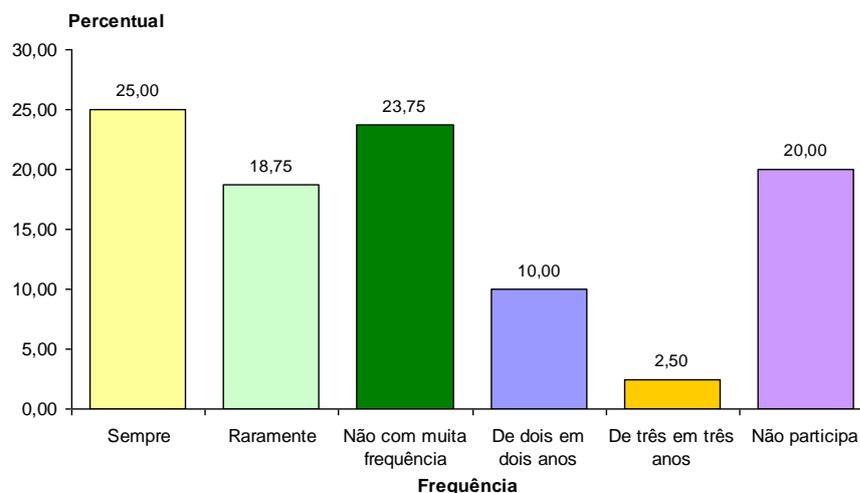
de sala de espera, realização de campanhas educativas para a saúde da população do município etc. – são encaminhadas a partir da forma adotada para a organização do seu trabalho.

É necessário dizer que, para redimensionar sua prática, os assistentes sociais podem elencar processos de sistematização de sua atividade profissional para o Serviço Social. Isso pode se dar, por exemplo, através da socialização de suas experiências profissionais e do registro de procedimentos teórico-metodológicos e ético-políticos, imprimindo ao exercício profissional um procedimento investigativo do registro de suas atividades cotidianas. Durante nossa coleta de dados, com o intuito de investigar se ocorria essa socialização das experiências profissionais, questionamos a frequência de participação dos assistentes sociais nos eventos da categoria.

De acordo com o gráfico nº 20, observa-se que 25% dos entrevistados sempre participam de congressos da categoria. Outro dado revelador é que 18,75% das assistentes sociais que estão inseridas nos municípios de pequeno porte I do RN raramente vão a congressos e perdem a oportunidade de trocar experiências de forma contínua. A pesquisa mostra que 23,75% não vão com muita frequência aos encontros da categoria profissional. Observa-se que 10% dos assistentes sociais responderam que vão apenas aos congressos realizados de dois em dois anos. Quando indagados sobre sua participação nos encontros que se realizam de três em três anos, 2,50% afirmaram participar de encontros dessa natureza.

É surpreendente destacar que 20% responderam que não participam de nenhum tipo de evento. Esse percentual é elevado e, se somado aos 18,75% que raramente frequentam esses eventos e aos 23,75% que se inscrevem neles com pouca assiduidade, temos mais de 62% dos assistentes sociais dos CRAS pesquisados praticamente fora das discussões científicas da categoria. Assim, deixam de socializar a sistematização da sua prática cotidiana.

Gráfico 18: Frequência da participação das assistentes sociais nos eventos da categoria



Fonte: Pesquisa de campo realizada de julho a setembro de 2009.

Nos últimos anos, o reordenamento da Política de Assistência Social vem crescendo e exige um maior investimento da categoria para sistematizar os conhecimentos sobre essa realidade. O fato de a maioria dos assistentes sociais participantes de nossa pesquisa se manterem à margem dos eventos científicos e profissionais da categoria nos remete a uma reflexão acerca desse quadro preocupante. Nossa inquietação reside na constatação de que o conhecimento do cotidiano obtido na prática - o conjunto de informações do *fazer* do assistente social - permanece sem sistematização e, por conseguinte, sem a socialização dos procedimentos que realimentam as competências profissionais operacionalizadas no exercício profissional.

Quanto aos tipos de eventos frequentados pela categoria dos assistentes sociais, dos 59 entrevistados que responderam a essa questão, constata-se que 5,08% participaram do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS). Quanto à frequência nos Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais (CBAS), afirmaram uma participação incerta, que corresponde ao percentual de 15,25%. Quando indagados sobre esse item da presença incerta nesse tipo de evento, responderam que isso se deve à falta de tempo para participar devido ao grande volume de atividades nos CRAS, bem como à inexistência da oferta de apoio financeiro por parte dos gestores.

Tabela 06: Tipos de eventos frequentados pela categoria

Eventos	Frequência	%
Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social	3	5,08
Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais	9	15,25
Jornada Internacional de Políticas Públicas	2	3,39

Conferência Municipal e Estadual da Assistência Social	12	20,34
Conferência Municipal da Assistência Social	8	13,56
Ética em Movimento	16	27,12
Conferência Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente	3	5,08
Semana do Assistente Social	3	5,08
Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS)	1	1,69
Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS)	1	1,69
Participação do Assistente Social na Saúde	1	1,69
TOTAL	59	100,00

Fonte: Pesquisa de campo realizada entre julho e setembro de 2009.

Obs.: Trinta entrevistados não responderam à questão.

Debruçamo-nos, ainda, sobre os números referentes aos congressos de âmbito mais local. Quanto aos assistentes sociais que comumente estão presentes no evento, “Ética em Movimento”, promovido pelos CRESS, esse foi o maior percentual e atingiu os 27,12%, superando, inclusive, as participações nas conferências estaduais e municipais da Assistência Social, cujo percentual foi de 20,34%, e o número dos que estiveram apenas nas conferências municipais, ou seja, 13,56% dos que responderam ao questionário.

Vale ressaltar que 33,7% da nossa amostra não responderam a esse item pelo fato de não participarem dos eventos da categoria. Esse fato contraria a NOB-RH/SUAS, no item *Gestão de pessoas na área da Assistência Social*, cuja primeira meta é a seguinte:

Implantar e implementar política de capacitação continuada e valorização de profissionais, (...) orientada por princípios éticos, políticos e profissionais, para garantir atendimento de qualidade na Assistência Social enquanto política pública (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 5).

Como se vê, a política de recursos humanos ainda é frágil, no sentido de não privilegiar a qualificação técnico-política dos assistentes sociais. A PNAS, como um dos principais eixos a serem considerados para a gestão dos recursos humanos, na área da Assistência Social, também não conseguiu concretizar a política de capacitação permanente, conforme rege a NOB-RH/SUAS.

É importante lembrar que essa norma surge num contexto de reestruturação e requalificação do setor público brasileiro que, ao propor diretrizes para a gestão de pessoas, carece materializar no cotidiano dos CRAS propostas de estímulo e de valorização desses trabalhadores.

Nessas unidades, o atendimento é oferecido por uma equipe multiprofissional. Após longa espera numa imensa fila, nem sempre os usuários são atendidos no mesmo dia. Em qualquer caso, no mesmo dia ou não, o usuário é atendido por ordem de chegada.

Como observamos, a maioria da população está interessada em receber recursos materiais, cestas básicas, inserir-se em cursos profissionalizantes, ser incluída em algum tipo de programa ou projeto e fica ansiosa para receber a atenção do assistente social, independentemente do que ele proponha ou tenha a oferecer.

Nos CRAS, os assistentes sociais aguardam seus usuários que buscam, espontaneamente, os seus serviços ou são encaminhados por funcionários de outras unidades ou, ainda, pelo gestor municipal do poder público, correligionários políticos, vereadores, dentre outros. Nessas unidades, os usuários chegam à recepção e são atendidos individualmente pelos assistentes sociais, em instalações físicas, quase sempre, precárias e com falta de privacidade.

O desafio que se coloca é a materialização e a compreensão do que está regulamentado no Código de Ética Profissional que, no Capítulo V, trata do Sigilo Profissional, como vemos a seguir:

Artigo 15º - Constitui direito do Assistente Social manter o sigilo profissional;

Artigo 16º - O sigilo protegerá o usuário em tudo aquilo de que o Assistente Social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL, 1993).

A violação dos artigos acima citados contribui para a fragilidade do projeto profissional na medida em que não respeita o direito ao sigilo de que dispõe o usuário. Nesses casos, os valores consagrados no Código de Ética Profissional não são concretizados no relacionamento entre assistentes sociais e a população, pois não estão preservados os direitos e deveres profissionais, a qualidade dos serviços e a responsabilidade diante do usuário.

Contrariando a orientação dos Cadernos CRAS, a maior parte dessas unidades está concentrada no centro da cidade, distante da área de vulnerabilidade social. Em relação à estrutura física, na maior parte dos casos, encontramos os CRAS caracterizados como descrevemos a seguir: cozinha equipada com armários, mesas, liquidificador, fogão, geladeira e utensílios domésticos; recepção com mesas, cadeiras, televisão e DVD; banheiro²⁷ sem

²⁷ Vale salientar que um número pífio de CRAS está com os banheiros adaptados para os portadores de necessidades especiais, o que causa obstáculos no acesso a esse tipo de espaço.

adaptações para o portador de necessidades especiais; salas de atendimento com ar condicionado, impressora e computador.

Quanto às principais ações desenvolvidas nos CRAS com o público-alvo do Serviço Social, os assistentes sociais destacaram a fragilidade da rede de proteção social, que funciona de forma fragmentada e descontínua.

Os serviços ofertados nos CRAS e pertencentes à rede de proteção social se distribuem em várias atividades. Foram destacadas ações desenvolvidas com as famílias que enfrentam problemas com jovens em situação de vulnerabilidade social (crimes diversos, tráfico de drogas etc.) e relatado o trabalho realizado com idosos que sofrem maus-tratos e negligência familiar; também foram descritas ações com famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família, na tentativa de regularizar sua situação e reinseri-las no programa. Registramos, ainda, o alto índice de violência doméstica contra a mulher nesses municípios.

Quanto ao desenvolvimento de atividades de aconselhamento, os usuários são ouvidos e, posteriormente, encaminhados para os órgãos responsáveis pela resolução do problema ou inseridos em programas e projetos sociais que minimizem o risco na situação a que se encontra submetido. O resultado desse atendimento ocorre com o encaminhamento para orientações diversas, tais como:

- Realização de exames, encaminhamentos para postos de saúde, outros programas assistenciais, orientação previdenciária;
- Grupos de convivência, PETI, grupos de dança, capoeira, atividades com idosos, grupos de mulheres e atividades com gestantes;
- Cursos profissionalizantes de bisqui, pintura, eletricidade, confecção de bijuterias, cabeleireiro, manicure, encanador, arte em madeira, capacitação para confecção de bolos, tortas, doces e artesanato, cujo objetivo é a geração de renda;
- Orientação sobre documentação, entre outras;
- Visitas domiciliares;
- Trabalhos com o Poder Judiciário, em casos que envolvam adoção, notificações no Fórum da Comarca e acompanhamento de processos criminais.

Outro fator a considerar nos CRAS são as visitas domiciliares, que vêm marcando com muita força essa prática profissional. Essa atividade busca identificar os elementos que

compõem o modo de vida e de existência a que estão sujeitas as famílias e a consequente delimitação de uma população alvo preferencial a ser atendida pelos programas sociais e pelo próprio Serviço Social.

A hierarquização dos riscos sociais obedece a uma classificação baseada numa escala de tipos de desajustamentos, que estigmatiza e rotula a população e informa aos organismos institucionais a atitude a assumir perante cada grupo, a qual oscila de medidas paliativas rotineiras à multiplicidade de iniciativas de intervenção e de controle.

Ainda acontecem encaminhamentos internos para programas, projetos e recursos disponíveis nessas unidades. Somam-se a isso encaminhamentos externos ao INSS, Defensoria Pública, outras unidades de saúde, Conselho Tutelar etc. Estimula-se o usuário a dar um retorno posterior, comunicando o resultado dos encaminhamentos realizados anteriormente, ou mesmo para novos encaminhamentos feitos, no caso de haver necessidade. Quando os usuários são encaminhados para os recursos internos disponíveis nos CRAS, objetiva-se inseri-los na rotina institucional - recursos, programas e projetos, acompanhados pelos assistentes sociais. A maioria dos usuários que se dirigem aos CRAS são mulheres, que procuram atendimento para si, para os filhos, para o marido, parente ou algum conhecido.

Em relação ao desenvolvimento das atividades dos assistentes sociais nos CRAS, o trabalho reduz-se a uma prática individualizada, assistemática, burocrática, rotineira, visto que prioriza o fornecimento de respostas para orientações pontuais. A individualização dos casos sociais, em detrimento do reconhecimento da situação social comum, vivida pelos segmentos sociais populares, que constituem o público-alvo do Serviço Social, é, então, característica marcante dessa atividade profissional.

Os segmentos populares precisam ser encarados como seres únicos e particulares, com potencialidades a serem desenvolvidas, desde que estimuladas, em que a dignidade de seres humanos e sua liberdade merecem o respeito do profissional. Porém, tais características tendem a ser apreendidas sem vinculação com suas bases materiais, isto é, subjetivamente e apartadas da situação social de vida dos usuários, transformando-se em princípios e postulados universalizantes, orientadores da prática profissional que é burocrática. Isso porque prioriza a escuta/encaminhamento ou o preenchimento moroso e mecânico de formulários, questionários, cadastros, que viabilizam acesso a benefícios ou inscrições em programas da instituição, referenda a complicação e a morosidade da coisa pública burocratizada, que objetiva dificultar ou inviabilizar o acesso dos usuários a serviços e a recursos como direito social.

No Capítulo II do Código de Ética Profissional do Assistente Social, que remete a matéria “Das Relações com as Instituições Empregadoras e Outras”, prescrevem-se, no Art. 8º, alínea “a”, como deveres do Assistente Social “programar, administrar, executar e repassar os serviços sociais assegurados institucionalmente”.

A esfera normativa expressa nesse código profissional orienta o comportamento individual dos profissionais, buscando consolidar um projeto profissional na defesa dos direitos humanos, na ampliação e consolidação da cidadania e que encontra, na inter-relação com o projeto social mais amplo, a viabilização para o projeto ético-político da profissão.

Nesse sentido, o âmbito profissional requer uma reflexão sobre a legitimidade e a regulamentação, que se expressam através do seu Código de Ética e na esfera de uma prática que se oriente pela responsabilidade, pelo compromisso social, pelo conjunto das ações profissionais, em sua organização coletiva, direcionada teleologicamente para a construção de uma nova ordem social, sem dominação e exploração de classe, etnia e gênero. Tais reflexões culminam no desafio de “contribuir para a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais” (ART. 5º, ALÍNEA “A”, CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL, 1993).

As necessidades de mudanças na forma de organização da prática, apontadas pelos assistentes sociais, estão concentradas nos seguintes itens: a) dinamização do atendimento nos CRAS, com distribuição de tarefas entre todos os profissionais da equipe; b) necessidade de mais contratações de assistentes sociais nesse mecanismo público; e c) mudanças no espaço público, que viabilizem a qualidade na prestação dos serviços à população.

No entanto, o trabalho que eles apresentam não tem características dos que são feitos equipe, pois se mostra, conforme apontado pelos assistentes sociais, mais “um trabalho articulado de alguns profissionais interessados em estar inseridos no mercado de trabalho do que uma atividade de equipe articulada, que se planeja e posteriormente realiza o trabalho na direção pretendida” (ENTREVISTA Nº 7).

Os entrevistados ainda reclamaram mudanças na forma de organização da prática do Serviço Social, como: a necessidade de estudar a realidade, objetivando o planejamento do trabalho; de relatar experiências para discussão e avaliação; desenvolvimento de competência teórico-prática de avaliação; diminuição da burocracia e dinamização do trabalho educativo.

Outras indicações de mudanças estão relacionadas a “poder ficar na área de interesse para ter trabalho de qualidade” (ENTREVISTA Nº 4). Os argumentos para as dificuldades de mudança estão relacionados às barreiras para se modificar a estrutura do trabalho e alterar metas e prioridades dos programas previstos pela instituição.

Sobre as outras atividades realizadas na prática das assistentes sociais nos CRAS, foram mencionadas reuniões eventuais com a equipe, além de palestras mensais em conjunto com outro profissional. No tocante ao conteúdo das reuniões nesse novo espaço sócio-ocupacional, foram mencionados vários aspectos, como estes:

Questões administrativas, rotinas e problemas da unidade, problemas sociais e familiares referentes aos usuários, participação em campanhas de vacinação, ida ao Fórum, casos de maus-tratos à criança e adolescente, casos de maus-tratos e abandono do idoso, violência doméstica, entre outros (ENTREVISTA Nº 9).

No que diz respeito à documentação e à sistematização da prática profissional nos CRAS, houve quem afirmasse que “a documentação subordina-se às necessidades do momento” (ENTREVISTA Nº 1). Assim, a prática, como um todo não obedece a um padrão de registro de dados, o que dificulta o estudo e a avaliação da qualidade em que está sendo desenvolvida, como também impede o estudo e a avaliação a partir do registro do trabalho realizado.

A documentação dos atendimentos é utilizada, basicamente, para garantir a continuidade das ações por outro profissional – seja ele outro assistente social ou os demais profissionais de uma equipe – ou para registrar os dados necessários para controlar os benefícios e as concessões de recursos materiais viabilizados pelos programas ou projetos²⁹, dando prioridade aos dados quantitativos, isoladamente, em detrimento dos dados qualitativos.

Quanto ao planejamento da prática profissional no cotidiano dos CRAS com a população, uma das declarações deu conta de que não há tempo para planejar suas intervenções. Desse modo, o desenvolvimento de suas ações é pontual, no que diz respeito à importância de conhecer o perfil da população, suas condições de vida e de trabalho. Mesmo que apontem para a necessidade de planejar suas ações e ocorra uma intenção em conhecer melhor essa população que chega aos CRAS, contraditoriamente, os assistentes sociais não demonstram agir nessa direção.

No que diz respeito às expectativas profissionais, no que concerne a melhorar a qualidade dos serviços prestados e às relações com os usuários no encaminhamento dessas questões, colhemos a seguinte resposta, em que constatamos o esforço de garantir direitos: “o

²⁹ Uma das dificuldades encontradas pela pesquisadora foi o acesso aos projetos mencionados pelas assistentes sociais; ou estavam em andamento, sumidos ou emprestados ou na casa da gestora da assistência social. Os projetos consultados, na maioria das vezes, resumiam-se a considerações vagas sobre as intenções da equipe ou das assistentes sociais.

Serviço Social objetiva em sua prática garantir os direitos de cidadania, contribuir para uma sociedade mais democrática, ampliando e consolidando a cidadania” (ENTREVISTA Nº 9). Contrariamente a essa resposta, outro entrevistado afirmou que

O Serviço Social objetiva dar apoio, assistir, orientar, melhorar o estado emocional do usuário, dar conforto ao usuário diante dos problemas que são apresentados com relação aos problemas familiares, melhorarem o relacionamento interpessoal na escola entre professores e alunos (ENTREVISTA Nº 5).

O último depoimento foi construído sobre os pilares de uma moral conservadora, que ainda continua enraizada na trajetória da profissão. Podemos considerá-la parte de uma cultura profissional que permanece, na prática dos assistentes sociais, situada numa concepção acrítica dos processos históricos, socioeconômicos, políticos e culturais, em que se insere esse tipo de intervenção profissional.

Quando questionados sobre quais as maiores preocupações no cotidiano da prática profissional dos CRAS, um dos assistentes sociais apontou “resolver os problemas dos usuários para que os mesmos saiam satisfeitos, conscientizá-los de que são cidadãos, prepará-los para serem grandes empreendedores e criarem o seu próprio negócio, ou ainda, ajudá-los a terem uma profissão” (ENTREVISTA Nº 3).

Como instituição, o CRAS ainda é uma unidade pública muito nova e em processo de construção, o que necessita da afirmação de um novo perfil, não mais dominado pelo modelo de um agente subalterno e apenas executivo, mas que carregue a aura de um profissional competente teórica e politicamente. A falta de capacitação específica e contínua, nesse novo espaço sócio-ocupacional, fragiliza a construção de um projeto social radicalmente democrático e comprometido com os interesses históricos da classe trabalhadora brasileira.

A falta de amadurecimento desse projeto profissional e o não redimensionamento da prática do Serviço Social impedem que esse projeto seja bem mais instrumentalizado na prática cotidiana do exercício profissional. Consequentemente, isso abre espaço para fortalecer a prática clínica e para a falta de conhecimento da dinâmica cotidiana dos CRAS e permite que os profissionais façam do “Guia CRAS” um modelo que, na maioria das vezes, não condiz com a realidade local desses municípios.

Os desafios que se apresentam no horizonte dos CRAS é a articulação com os movimentos de outras categorias profissionais. Algumas delas partilham do projeto ético-político da profissão, da luta geral dos trabalhadores, do compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva de atingir a competência profissional.

Uma apropriação de qualidade dos instrumentos/referências de defesa dos direitos abre possibilidades, diante da realidade trabalhada, apontando e facilitando a criação de espaços/canais de participação pela preservação, pelo cumprimento e pelo exercício dos direitos. Tal esforço requer a democratização das informações sobre o movimento da realidade, objetivando e dando visibilidade à participação dos usuários, direta ou indiretamente, nas decisões de seus interesses. A visibilidade da prática dos assistentes sociais nos CRAS vem ocorrendo devido à divulgação no Programa Saúde da Família, nas escolas públicas, com os agentes de saúde e o Conselho Tutelar, dentre outros.

Por fim, a dinâmica da prática dos assistentes sociais nos CRAS materializa-se na possibilidade de diferenciar e antagonizar interesses, conteúdos e projetos que marcam a singularidade de um exercício profissional, no conjunto das práticas sociais das classes e do Estado. Isso porque a direção social que se atribui à prática social é uma questão fundamental. Ela tem sua origem na busca de subsistência e existência em sociedade, efetivada por indivíduos e grupos sociais, que elaboram e realizam uma prática social nascida de suas possibilidades de compreensão e intervenção na realidade, com vistas à satisfação mais plena de suas necessidades e motivações.

Os sujeitos da prática social são múltiplos, assim como as práticas sociais que deles derivam. Toda prática social tem uma intenção, um dinamismo, um movimento e um fluxo de relações. O movimento presente à prática social é expressão do “vir a ser” inerente a ela e aos sujeitos que nela interagem. É por isso que o “dever ser” da prática está em disputa. Não há um único “dever ser”.

Em síntese, toda prática social é determinada por um jogo de forças (interesses, motivações, intencionalidades); pelo grau de consciência de seus atores; pela visão de mundo que os orienta; pelo contexto onde ocorre; pelas necessidades e possibilidades próprias a seus atores e à realidade em que se situam. A prática social pode tomar uma direção mais profunda e global, que podemos denominar, mais precisamente, de *práxis social*. Ela supõe um processo de reflexão/ação em espiral e, sobretudo, uma atividade humana que se despojou da consciência comum, da prática utilitária, espontaneísta, e galgou um nível de consciência que se expressa em ação criadora, transformadora, realizante (produtiva) e gratificante (expõe o sujeito como ser total no mundo e com o mundo) (VASQUEZ, 1986, p. 19).

Somente as classes oprimidas têm, potencialmente, a possibilidade de revolucionar a sociedade, suprimindo a opressão e conquistando para o todo social níveis plenos de liberdade e realização humana. Somente tais grupos podem realizar uma *práxis social* que

afirma como valor supremo a realização histórica de uma comunidade humana autêntica que só pode existir entre homens inteiramente livres, comunidade que pressupõe a supressão de todos os entraves sociais, jurídicos e econômicos à liberdade, a supressão das classes sociais e da exploração (GOLDMANN, 2009, p. 33).

Uma práxis social é sempre movida por uma visão de homem-mundo, na qual “uma visão de mundo é precisamente esse conjunto de aspirações, de sentimentos e de ideias que reúne os membros de um grupo (mais frequentemente, de uma classe social) e os opõe aos outros grupos” (GOLDMANN, 2009, p. 20). Essa visão de mundo corresponde à necessária consciência que pode ser construída por esses sujeitos.

A prática social exercida pelos profissionais de Serviço Social também precisa se articular e buscar seu horizonte e sua direção nas práticas movidas pelos grupos sociais menos favorecidos, pois são eles os portadores possíveis de um tipo de consciência revolucionária.

Finalizando, a direção social de nossa prática não é neutra. Para cumprir seu papel mediador, tem que estar embasada numa concepção de mundo. É essa visão de mundo que, em última instância, fornece os horizontes, a direção e as estratégias de ação. Fornece, igualmente, as bases de um ato reflexivo partilhado, portanto, consciente e coletivo.

É importante dizer que toda prática social eficaz é produto, igualmente, da paixão, pois “se amas sem despertar amor, isto é, se teu amor, enquanto amor, não produz amor recíproco, se mediante sua exteriorização de vida como homem amante não te converte em homem amado, teu amor é impotente, uma desgraça” (MARX, 1978, p. 61).

Portanto, a prática precisa, constantemente, de uma realimentação a partir de um ideal revolucionário fomentador de alternativas profissionais, no âmbito de um trabalho coletivo, que favoreça para uma reflexão contínua e transformadora da intervenção do assistente social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações operadas nos países capitalistas dos últimos trinta anos, oriundas da crise estrutural do capital, produzem alterações no mundo do trabalho, que se traduzem nas particularidades históricas do Serviço Social, redimensionando políticas sociais como espaços sócio-ocupacionais dos assistentes sociais, decorrentes de novas e mais complexas relações entre Estado e Sociedade civil. Daí deriva um novo padrão de enfrentamento da questão social, caracterizado por medidas focais e paliativas de combate à pobreza, pelo estabelecimento de redes de proteção social e na centralidade em que a Assistência Social se amplia na condição de política não contributiva, transformando-se, assim, no principal mecanismo de combate à pobreza.

Nesses termos, essa dimensão compensatória é redimensionada em função do aumento da pobreza, que explode no mundo inteiro, num grau tão agudo que passa a ameaçar a estabilidade social. Frente a essa realidade, as políticas de combate à pobreza passam a ser redimensionadas. Isso demonstra novas formas de tratar essa questão.

A partir da década de 80, observou-se um consenso entre os analistas³¹ sobre a necessidade de se reformar o Estado em direção ao modelo neoliberal, que inclui maior participação do capital privado em serviços públicos, assim como a terceirização e a descentralização (municipalização) da execução de políticas sociais e privatização de certas atividades, hoje sob a responsabilidade de órgãos e empresas estatais. Eis a razão pela qual a Assistência Social, no Século XXI, está assumindo um papel na esfera da proteção social e tem uma funcionalidade para o capital diante da impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, postulado inexistente na sociedade burguesa madura, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível do desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas. “O Estado capitalista amplia o campo da Assistência Social ao suprir necessidades sociais que seriam de outras políticas sociais, embora, ao fazê-lo, subtraia os direitos de outras frações da classe trabalhadora” (MOTA, 2008, p. 114).

Sob essa perspectiva, atribui-se à PNAS a condição de ser uma política estruturadora nos municípios brasileiros. Aqui o maior destaque é a criação do Sistema Único da Assistência Social, cuja importância é o reordenamento e fortalecimento das ações da Política

³¹ Sobre isso, ver: Esping-Andersen (1991) e Rofman (1990)

de Assistência Social, que interiorizaram e expandiram a inserção das assistentes sociais no mercado de trabalho.

Algumas dessas mudanças foram centrais na reconfiguração do mercado de trabalho dos assistentes sociais. No setor público, primeiramente, merece destaque o impacto negativo das privatizações que, além de terem sido acompanhadas de enxugamentos, através, sobretudo, de demissões voluntárias e aposentadorias precoces, acabaram por destruir parte dos melhores empregos gerados na etapa anterior do processo de desenvolvimento.

Além das privatizações, afetou o espaço profissional dos assistentes sociais a reforma administrativa do início dos anos 1990, pois extinguiu inúmeros postos de trabalho. Esse ajuste, que durou toda a década e se mantém como componente estrutural da política macroeconômica ainda em vigor, implicou mais enxugamentos na contenção dos salários do funcionalismo público e na flexibilização das formas de contratação de profissionais, tanto através de formas atípicas de contrato quanto da terceirização dos serviços prestados à população.

Outras mudanças impactaram positivamente sobre a demanda para a contratação de assistentes sociais no setor público. Nos anos 2000, a implantação do SUAS e a implementação, em grande escala, de políticas sociais focalizadas e seletivas para os segmentos mais pauperizados da população vieram aumentar as chances de inserção dos assistentes sociais no mercado de trabalho.

Quanto ao tipo de emprego, no período correspondente a 2004 – 2008, os assistentes sociais do Estado do Rio Grande do Norte tinham um vínculo precário. Esse resultado mostra que existem diferenças intergeracionais importantes também no que se refere às formas de inserção, determinadas pelas condições do mercado de trabalho. No momento da entrada de cada grupo geracional no mercado, evidencia-se que, embora os mais jovens não sejam os únicos atingidos pela flexibilização/ precarização das relações de trabalho, que acompanha os processos de reestruturação do capital e a reforma do Estado nos anos 1990, eles têm arcado com a maior parcela de seu ônus. Esse elevado percentual de profissionais com pouco tempo no emprego deve estar refletindo tanto na elevada instabilidade de uma parte dos vínculos empregatícios a que estão submetidos como em um movimento de mudança do emprego.

A frequência desse movimento está associada à baixa qualidade de muitos empregos e sua localização em municípios menores e distantes da capital. Em ambos os casos, produz-se uma elevada taxa de rotatividade dos assistentes sociais, com consequências bastante negativas sobre as competências profissionais e sobre a qualidade dos serviços que prestam à população.

Outro indicador da precarização da inserção dos assistentes sociais no Estado do Rio Grande do Norte diz respeito à remuneração não compensadora, cuja avaliação não pode ser desvinculada da jornada de trabalho. Em 2009, os assistentes sociais ocupados cumpriam, no seu trabalho principal, a jornada de 40 horas ou a suplantavam como mecanismo de diversos gestores municipais, que propicia o rebaixamento dos salários pagos, por distinguir esses trabalhadores dos que estão submetidos a uma jornada normal de 40 horas.

Os salários mais baixos (de um a dois) são mais recorrentes entre os assistentes sociais, o que é revelador do grau de exploração a que estão submetidos esses profissionais no Estado do Rio Grande do Norte. Com essa compressão salarial, apenas cerca de 30,38% dos profissionais enquadrados nessas jornadas mais frequentes conseguem superar o patamar de mais de três salários mínimos mensais, que é atingido por uma proporção mais elevada apenas entre os profissionais que cumprem jornadas muito extensas (mais de 40 horas semanais).

Apesar dos baixos salários e da ocorrência relativamente alta de jornadas parciais, a maioria dos assistentes sociais - 66,27% no estado do Rio Grande do Norte - tem apenas um emprego. Aqui a descoberta que vimos trazer é a importância da esfera municipal como empregadora dos assistentes sociais e o rebaixamento generalizado dos salários a partir da reestruturação produtiva.

A importância da LOAS e sua repercussão nas oportunidades de trabalho estão evidenciadas nas contratações dos municípios de pequeno porte I. No estado do Rio Grande do Norte, 118 deles têm menos de 20 mil habitantes. Nesses municípios, os assistentes sociais contratados, em geral, residem na capital e se deslocam diariamente para seus locais de trabalho. Observe-se que, no Rio Grande do Norte, a incidência de vínculo duplo de trabalho é de 32,53%. Também as prefeituras estão contratando um único profissional para atender à demanda total de trabalho, o que acarreta em uma sobrecarga de trabalho para o profissional. O provimento do cargo de assistente social não vem sendo feito à base de concursos públicos, mas como profissionais terceirizados e com contratos precários, através de convites para ocupar cargos de confiança, mediante critérios políticos. Esta última alternativa aponta para uma baixa profissionalização da política de assistência social, na esfera municipal do Estado do Rio Grande do Norte, que contribui para a reprodução de práticas clientelistas, tradicionais e conservadoras, para fins eleitoreiros.

O aumento do desemprego, do subemprego, da precarização do trabalho e as novas formas de contratação – por tempo determinado, por projetos, por hora, por tempo parcial, entre outras – incidem na qualidade das demandas – engendradas por interesses diferentes ou divergentes de segmentos da classe dominante, dos usuários, das instituições e da profissão –

que, por meio de muitas mediações, chegam ao profissional e dele exigem novas competências e qualidade na intervenção profissional. Mediado pela lógica do mercado, o exercício profissional sofre um redimensionamento por causa das alterações ocorridas na esfera dos serviços, ao qual é incorporada a lógica da produção capitalista, que altera suas condições e relações de trabalho e formas de sociabilidade.

Outra explicação a ser vinculada com a pesquisa qualitativa é que as prefeituras com poucos recursos estão concentrando em um só profissional um volume de trabalho muito grande, o que resulta em uma sobrecarga. Também se constatou na pesquisa que o provimento do cargo de assistente social está sendo feito por outros mecanismos que não o de concurso público, a saber: terceirização, contratos precários, convites e contratação por cargos de confiança através de critérios políticos. Esta última alternativa aponta para uma baixa profissionalização da Política de Assistência Social, na esfera municipal do Estado do Rio Grande do Norte e, conseqüentemente, para a reprodução de práticas clientelistas, tradicionais e conservadoras presentes no estado, com o uso dessa política para fins político-eleitoreiros.

Aqui passam a operar mediações até então concebidas como estranhas ao universo profissional, considerado como o de prestação de serviços vinculados à proteção social. E o assistente social, equivocadamente, é reconhecido como um profissional liberal.

Nas condições e relações atuais do exercício profissional, um conjunto de mediações conforma esse processo: a ameaça do desemprego, o achatamento salarial, a precarização, a mudança nos parâmetros legais e institucionais, que orientam as relações de trabalho e o precário contrato profissional, que estabelece o status profissional, os salários, a jornada de trabalho e define o perfil profissional, suas funções e atribuições. A lógica mercadológica que perpassa os serviços sociais nas políticas sociais passa a se constituir a própria racionalidade, que orienta o exercício profissional, configurando concepções de eficácia, eficiência, competência, de acordo com as exigências do mundo burguês para acumulação/valorização do capital.

Na análise dessas condições, depreende-se que há uma interferência lógica do capital na forma, no conteúdo e no resultado do exercício profissional, que se limita, em muitos casos, ao cumprimento de rotinas burocráticas e de metas institucionais, influenciando nas funções, na qualidade e na competência do trabalho profissional. Estabelecem-se normas específicas, até mesmo, à luz da lógica mercadológica; definem-se as necessidades de capacitação, o ritmo, a intensidade e os recursos (técnicos, financeiros, institucionais) disponíveis para a realização das ações profissionais. No capitalismo monopolista, face ao

padrão de produção atual denominado por alguns autores como flexível³³, acirra-se a luta de classes, mas também o individualismo e a competitividade, que estimulam saídas individuais. Não é demasiado dizer que essa lógica acirra a fragmentação das classes entre segmentos profissionais, com destaque para os assistentes sociais.

Diante de tais desafios, o que significa, para o Serviço Social, orientar-se por um projeto profissional crítico?

Em princípio, podemos dizer que significa uma possibilidade (o que não quer dizer efetividade) de os profissionais tomarem consciência dos fundamentos (objetivos e subjetivos) sobre os quais a prática profissional se desenvolve, porque os projetos profissionais se organizam em torno de um conjunto de conhecimentos teóricos e de saberes interventivos, de valores, princípios e diretrizes éticas e políticas, de orientações sobre o perfil do profissional que se deseja formar e das diretrizes para tal. Esse perfil é composto de orientações sobre as bases normativas e valorativas por meio das quais a profissão se relaciona internamente e com a sociedade. É um conjunto de referências metodológicas para a intervenção, posturas e modos de operar, construídos e legitimados pela categoria profissional, cujos conteúdos objetivem a crítica da sociedade capitalista.

Historicamente, a profissão vem sendo orientada por visões de homem e de mundo, por ideologias, formas de agir, sancionadas pelo modo de produção/reprodução capitalista ou que visam a uma crítica a ele, ou seja, por projetos profissionais que têm uma vinculação com projetos coletivos conservadores ou progressistas, tenham ou não os seus protagonistas consciência disso.

Para uma profissão ser orientada por um projeto profissional crítico, precisa construir, permanentemente, perfis profissionais, entre eles, o do profissional que conhece suas competências e imprime qualidade técnica às suas ações com uma direção crítica, clara e consciente, devido à defesa permanente dos direitos sociais e humanos, considerados como conquistas da humanidade. É a herança das lutas dos movimentos sociais e trabalhistas progressistas, de modo a superar a histórica vinculação do profissional com o conservadorismo.

No momento atual, o projeto neoliberal, que é o projeto do grande capital, almeja suprimir tudo o que limita o livre desenvolvimento/valorização do capitalismo. Ele tem sido a proposta que sustenta os processos de privatização e mercantilização da vida social no capitalismo tardio. Para tanto, o neoliberalismo tem investido no enfraquecimento dos

³³ Sobre isso, ver: Harvey, 2000 dentre outros.

movimentos sociais, trabalhistas sindicais, de modo que sua ascensão está em razão direta com a regressão e a fragilidade das formas de organização dos trabalhadores via sindicatos, partidos e outras instituições democráticas. Por isso, a nosso juízo, temos que construir um projeto que deixe claros os objetivos profissionais e os valores; que contenha o referencial teórico-metodológico; que nos permita fazer a crítica ontológica do cotidiano, da ordem burguesa e dos fundamentos conservadores que persistem na profissão; que lance luzes sobre nossas possibilidades de escolhas e nos oriente para determinada direção social (resultado de teleologias que se confrontam). Estamos aptos a desenvolver novas competências, no âmbito do mercado de trabalho; a ocupar novos³⁴ e tradicionais espaços profissionais, no interior do Estado, das empresas privadas, das organizações não governamentais, dos movimentos sociais; a questionar critérios de elegibilidade focalistas, que tratam os direitos como privilégios; a ampliar, o quanto possível, esses critérios, visando à sua universalização; a qualificar ou a redirecionar os programas focais para o atendimento de demandas dos usuários; a democratizar o acesso pela via da informação que, a nosso ver, é um dos maiores instrumentos de que o assistente social dispõe para fortalecer sujeitos coletivos; a pesquisar e conhecer os sujeitos que demandam as ações profissionais, seus modos de vida e formas de resistência; a estabelecer compromisso com as denúncias e efetivar o trabalho de organização popular. Entendemos que só assim é possível falar em competência profissional.

O principal tipo de vínculo empregatício dos assistentes sociais é o estatutário, no entanto, esse índice é “menor do que o relativo às instituições públicas, o que leva à conclusão de que nem todos os profissionais que atuam na esfera pública mantêm vínculos efetivos/estatutários” (Idem, p. 35).

Nas relações de trabalho dos assistentes sociais, na pesquisa acima aferida, prevalece a carga horária de “40 horas semanais de trabalho, seguida pela de 30 horas; as cargas horárias inferiores a 30 horas não são significativas; a carga de mais de 40 horas ocupa o terceiro lugar. As horas de trabalho dos assistentes sociais são remuneradas com a seguinte ordem de incidência de salários: 4 a 6 salários mínimos, 7 a 9 salários mínimos, mais de 9 salários mínimos e até 3 salários mínimos”. Comparando-se a renda profissional com a renda familiar, percebe-se que essa é “maior que o salário profissional: mais de 9 salários mínimos” (Idem).

Quanto à formação profissional, a maioria dos profissionais ainda não teve acesso “à pós-graduação, já que mais da metade possui apenas a graduação; seguem-se os que são

³⁴ Os Centros de Referência da Assistência Social constituem-se como um novo espaço sócio-ocupacional para os assistentes sociais atuarem nos municípios brasileiros.

especialistas e os que são mestres”. Doutores e pós-doutores apresentam índices bem inferiores, mostrando que “a pós-graduação *lato sensu* ainda é a mais acessível, embora para um pouco mais de um terço da categoria” (Idem).

Nesse perfil geral das relações de trabalho dos assistentes sociais, podem-se, ainda, analisar as principais tendências por região. Na região Centro-oeste, embora prevaleçam as instituições públicas, “há uma forte presença de empresas privadas dentre as instituições empregadoras da categoria profissional, sendo maior que as públicas federais, atrás apenas das públicas estaduais e municipais; as instituições do Terceiro Setor têm a mesma frequência que as públicas federais”. Os profissionais se deslocam menos para outras cidades, “talvez porque é baixo o índice de duplo vínculo (12,50% contra 75% para os que possuem vínculo único) e também a natureza pública municipal é menor (28,81%) do que a estadual (33,33%), o que poderia explicar a ida desde a capital até outros municípios”. Aqui aparece o menor índice de cargos, que já não são mais de assistentes sociais (10,53%). No tocante à carga horária de trabalho, “há um maior equilíbrio na distribuição das duas principais cargas horárias (40 e 30 horas) e o maior índice da carga com mais de 40 horas – 19,30%, mesmo índice dos assistentes sociais que trabalham em empresas privadas” (Idem).

A remuneração, de “7 a 9 salários mínimos, está em segundo lugar, seguida dos que recebem até 3 salários mínimos. Os que recebem mais de 9 salários mínimos ocupam o quarto lugar. Já a renda familiar dos assistentes sociais é a menor, com a prevalência da renda familiar entre 7 a 9 salários mínimos, seguida pela de 4 a 6 salários mínimos”. O Centro-oeste apresenta o menor índice de especialistas e de mestres, tendo, portanto, o maior índice dos apenas graduados.

Na Região Norte, apesar de prevalecer “o vínculo único (65,63%), há uma presença forte do vínculo duplo (12,50%), mas também o maior percentual de não inserção no mercado da área de Serviço Social (14,06%)”. Aqui está o maior índice de instituições públicas (96,36%, somando-se as municipais, as estaduais e as federais), “embora sejam pouco descentralizadas, com ênfase na estadual (primeiro lugar) e na esfera federal (20%, maior índice nacional), supondo-se que muitos serviços sociais ainda são assumidos pelas instituições dessa natureza” (Idem).

O mercado privado é considerado por esse estudo insignificante, pois “o Terceiro Setor não aparece e é baixo o índice das empresas privadas (só 1,82%). Profissionais se deslocam menos para outras cidades, talvez porque seja baixo o índice de duplo vínculo e também a natureza pública municipal é menor do que a estadual, o que poderia deslocar o profissional para outros municípios” (Idem).

No Norte, o vínculo de contrato temporário vem em “segundo lugar (20%), após estatutários (69,09%), e a carga horária de trabalho de 30 horas se equipara com a de 40 horas (40% para cada uma). Isso pode explicar o número de profissionais com mais de um vínculo nessa região – 20,31%, proporcionalmente maior”. Também aparece o maior índice da carga de trabalho “com mais de 40 horas (16,36%), embora não haja altos índices dos que trabalham em empresas privadas e no Terceiro Setor”. A situação salarial é a “segunda melhor em relação aos que recebem mais de nove salários mínimos e entre 7 a 9 salários mínimos (25,45% para cada), talvez pelos índices dos que atuam nas públicas estatais e federais, cujos salários são melhores do que outras naturezas institucionais”. A renda familiar dos assistentes sociais é a maior, com a prevalência de “mais de 9 salários mínimos”. No Norte, há “mais especialistas do que graduados, e a maior presença proporcionalmente de mestres e de doutores, apresentando, portanto, os maiores índices de formação pós-graduada” (Idem).

No Nordeste, os índices dos que atuam em instituições públicas municipais são “superiores aos nacionais (34%), sendo a região com o terceiro índice de instituições públicas (75%, somando-se as das três esferas) e o menor índice de vínculo estatutário (47,45%), apresentando maior variedade de vínculos precarizados”. Os profissionais dessa região “se deslocam mais para outras cidades, talvez pela prevalência das instituições municipais e pelo índice de duplo vínculo, que supera o da não inserção (10,50%)”. Há um maior equilíbrio na distribuição das duas principais cargas horárias (40 horas, com 36,73%, e 30 horas, com 33,16%); o percentual dos que trabalham 20 horas está em terceiro lugar (14,80%), portanto maior do que a carga de mais de 40 horas (6,12%). Ainda em relação ao Nordeste, há uma maior incidência de cargas horárias menores (30 horas e 20 horas), assim como as de 24 horas e de menos de 20 horas. Note-se que aqui “há prevalência do vínculo duplo (13,70%), bem como de tipos de vínculos precarizados. O salário, entre 4 a 6 salários mínimos, é menor no Nordeste (42,35%), e a indicação dos salários mais baixos nessa região é reforçada pelos profissionais que recebem até 3 salários mínimos (27,55%, em segundo lugar)”. A região tem o “segundo maior percentual de especialistas, mas isso não influencia na melhoria salarial, pois a região tem os piores indicadores salariais” (Idem).

No Sul, é baixa a incidência de vínculo duplo, pois a maioria tem apenas “um vínculo (85,71%), portanto, com o maior percentual de inserção no mercado de trabalho. O Terceiro Setor tem a mesma frequência que a pública federal (11% cada)”. Os índices das públicas municipais são superiores aos nacionais. Apesar de ter o segundo índice de instituições públicas, “o segundo lugar por vínculo empregatício é o celetista”. Há uma forte presença da empresa privada, maior que a pública federal. A Região Sul é a que apresenta “o maior

percentual de cargos que já não são mais de 9 salários mínimos (16,81%), e em terceiro lugar, os que recebem de 7 a 9 salários mínimos (15,97%)”; a renda familiar dos assistentes sociais é maior, com a prevalência de “mais de 9 salários mínimos”. Nessa região, há o “maior percentual de mestres” (Idem).

Considerando que o Sudeste é a região mais desenvolvida do país, os índices de instituições privadas “são inferiores (12,05%) às de outras regiões (Sul, Nordeste)”; os índices das públicas municipais são “superiores (47%) aos nacionais”. Os profissionais do Sudeste “se deslocam para outras cidades, talvez pela municipalização. É o maior contingente dos que trabalham 40 horas semanais (55,82%), e a distribuição de salários segue a tendência nacional, com destaque para o maior índice proporcional dos salários entre 7 a 9 salários mínimos (22,49%) e mais de 9 salários mínimos (20,48%)”. Os índices de até três salários mínimos são menores (12,45%). Apesar de haver muitas instituições de ensino da área de Serviço Social nessa região, os índices de formação de pós-graduação não são os maiores do país, porquanto prevalece a maioria dos profissionais só com a graduação.

Assim, pode-se ter uma visão geral das relações de trabalho dos assistentes sociais, em nível nacional, e de algumas das mais significativas particularidades regionais, detectadas pela pesquisa do CFESS.

Nessa pesquisa, também se investigou o conhecimento da categoria acerca da Legislação Profissional, englobando a Lei de Regulamentação da Profissão, as Diretrizes Curriculares para o Curso de Serviço Social e o Código de Ética Profissional da Profissão.

A Legislação Profissional foi elaborada nos anos 1990 e expressa a consolidação do projeto ético-político do Serviço Social, resultante de um processo de lutas sociais e políticas ocorridas de forma mais intensa na década de 1980 do século passado. Assim, a elaboração das Novas Diretrizes Curriculares para o Curso de Serviço Social, sob a coordenação da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e com apoio das outras entidades da categoria – decorre de um amplo debate realizado pelas Unidades de Ensino, a partir de 1994, que culminou com sua aprovação em 1996. A partir daí, em todo o país, os currículos de Serviço Social vêm sendo revisados sob essas novas diretrizes, que aprofundam as bases do processo de revisão curricular de 1982, quando a formação profissional do assistente social rompeu com suas bases conservadoras e assumiu uma perspectiva histórico-crítica de profissão.

Os dados da pesquisa do CFESS mostram que “56% dos profissionais ainda desconhecem as diretrizes curriculares do Curso de Serviço Social”. Esses dados foram analisados por região pela entidade política organizativa, que apontou o seguinte: nas Regiões

Norte e Sul, a situação se diferencia, com percentuais de “53,13% e 53,38%, respectivamente, de assistentes sociais que afirmam conhecer as diretrizes curriculares para o Serviço Social elaborada pela ABEPSS”. Na Região Nordeste, o percentual de profissionais que desconhecem as diretrizes curriculares atinge “66,21%”. Ao investigar as respostas desse item, segundo a natureza da instituição em que atua o assistente social, foi percebido que o desconhecimento das Diretrizes é “maior, nas instituições públicas estaduais (62,16%) e nas municipais (59,10%), e menor, nas instituições públicas federais (50,81%)” (Idem).

A atual Lei de Regulamentação da Profissão - Lei nº 8.662, de 8 de junho de 1993 – dispõe sobre a profissão de assistente social, define suas competências e atribuições privativas, entre outros. É importante verificar que “90,55% dos assistentes sociais já leram a Lei de Regulamentação da Profissão, no entanto ainda há um percentual de 9,45%” dos profissionais que a desconhecem, apesar dos 11 anos de sua promulgação. Comparativamente, as Regiões Nordeste e Sudeste apresentam, respectivamente, “índices de 10,96% e 11,09% de profissionais que não têm conhecimento sobre a referida lei, fato que merece mais atenção por parte das Unidades de Ensino e dos Conselhos Regionais de Serviço Social”. A pesquisa indicou que as instituições privadas (empresas) apresentam um índice maior de profissionais que ainda não leram a Lei de Regulamentação da Profissão (18,92%) (Idem).

O Código de Ética Profissional de 1993 é um marco na trajetória do Serviço Social, no Brasil, pois reafirmou os avanços contidos no Código de 1986, aperfeiçoando-o. Fruto de um processo coletivo de debates e reflexões, em meio à categoria de assistentes sociais, expressa uma nova direção ético-político profissional. No tocante ao conhecimento, é ainda maior do que os relativos aos documentos anteriores: 96,37%. Dentre as regiões, destaca-se o Norte, onde “100% dos entrevistados já leram o documento. Na distribuição por natureza da instituição, nas instituições públicas federais, é maior o percentual de profissionais que não leram o Código de Ética (4,92%), e nas públicas municipais, é o menor (4,48%)”.

Os instrumentos legais da profissão (Código de Ética e Lei de Regulamentação da Profissão) têm um papel jurídico e político e contribuem para a defesa do Serviço Social como profissão e para a qualidade dos serviços prestados aos usuários, além de nortear a prática profissional do assistente social. Em relação à opinião da categoria sobre o fato de a legislação respaldar o cotidiano do trabalho profissional, nesta pesquisa, a análise dos resultados permitiu inferir que a maioria dos profissionais considera que a legislação respalda o cotidiano do trabalho profissional “(60,31%), mas destaca-se o percentual de 39,69% dos que discordam dessa opinião”. Sobretudo, nos dados por região, identificam-se situações bem diferenciadas: nas Regiões Norte e Sul, os índices de assistentes sociais cuja opinião é de que

a legislação não respalda o cotidiano do trabalho profissional, caem para “10,94% e 24,06%, ao contrário das Regiões Centro-oeste e Sudeste, que apresentam valores de 50,0% e 46,65%, respectivamente, dos que não se sentem respaldados pela legislação profissional”. Quanto à natureza da instituição, destacam-se os profissionais das instituições públicas municipais (44,06%) e das privadas (43,90%), os quais consideram que a legislação profissional não respalda o cotidiano profissional (Idem).

O estudo feito por Borges et. al., com base na PNAD de 2006 (Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio), apontou que, na Região Nordeste, 20% dos assistentes sociais brasileiros tiveram sua inserção em ocupações com carteira assinada. A evolução da ocupação por sexo mostra que, historicamente, essa profissão preserva uma maioria expressiva de mulheres (86,8%).

A maior parte dos (as) assistentes sociais, conforme Borges (2008), “(41,4%) no Nordeste, que estavam ocupados (as) em 2006, situava-se no estrato médio superior da distribuição de renda domiciliar per capita”, isto é, residiam em domicílios onde esse indicador “era igual ou superior a três salários mínimos”. Houve também o crescimento da população ocupada (cerca de 27%), daqueles que se encontravam em domicílios mais pobres, (até dois salários de renda per capita) e não é desprezível o percentual (5,3%) dos que declaram uma renda domiciliar per capita ainda mais baixa (até um salário mínimo). Essa distribuição dos (as) assistentes sociais, no Nordeste, segundo a renda familiar per capita, apresenta importantes diferenças intergeracionais, que refletem tanto nos diferentes níveis de remuneração alcançados pelas várias gerações de assistentes sociais, quanto nas mudanças significativas na origem socioeconômica desses (as) trabalhadores (as).

Vale destacar que, em 2007, foram atualizados os dados do IBGE referentes ao nível de ocupação regional. Nesse novo estudo, entrevistaram-se 400 mil pessoas e foram visitados 147 mil domicílios em áreas urbanas, o que apontou ter ocorrido crescimento dos grupos ocupacionais no setor terciário, com destaque para o setor de serviços (1,9%). A esse respeito, Pochmann, numa entrevista concedida à “Carta Maior”, datada de 21/11/2008, apresenta uma visão otimista sobre as possibilidades do trabalho, ao afirmar que, “se mantido o percentual de crescimento de 5%, nos anos 2008, 2009 e 2010, nesse segundo mandato do presidente Lula, há a previsão de geração de 7,5 milhões de empregos”. Isso, na opinião do professor Márcio Pochmann, “reverteria, em 2011, numa taxa de desemprego equivalente à metade da que temos hoje” (Fonte: www.cartamaior.com.br acessada em 23/11/2008).

Um desafio que se apresenta, no horizonte das mudanças ora em curso, para esse economista, é que *os empregos mais nobres foram sendo preservados para os segmentos de*

mais alta renda, embora insuficiente para permitirem a contínua mobilidade socioprofissional (POCHMANN, 2001, p. 7).

Certamente, essa expansão tem características particulares e é sobre elas que se volta a nossa intenção de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.
- AGLIETTA, Michel. **Macroeconomia financeira: crises financeiras e regulação monetária** – 2. edições Loyola: São Paulo, 2004.
- ALVARENGA, R. F e MOREIRA. **Oficina sobre parecer social**: CRESS 13ª Região. João Pessoa (mimeo), 2000.
- AMARAL, Ângela Santana do. **Qualificação dos trabalhadores e estratégia de hegemonia: o embate de projetos classistas**. Tese de Doutorado. Escola de Serviço Social. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- AMARAL, Ângela Santana do e MOTA, Ana Elizabete. **Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social**. IN: MOTA, Ana Elizabete (Org). **A nova fábrica de consensos**. Cortez: São Paulo, 1998.
- AMARAL, Maria Virgínia; TRINDADE, Rosa Lúcia. **Serviço Social, trabalho e direitos sociais**. Maceió: Editora Edufal, 2001.
- ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Descentralização e poder municipal: os dois lados da mesma moeda**. IN: **Desafios da gestão municipal no Nordeste**. Recife: UFPE, 1998.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.
- _____. **O caracol e a concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Editorial Boitempo, 2005 (coleção Mundo do Trabalho).
- ANTUNES, Ricardo (Org). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006, (coleção Mundo do Trabalho).
- _____. **O avesso do trabalho**. São Paulo: Expressão popular, 2004.
- BARROCO, M. L. **Ética e Serviço Social**: fundamentos ontológicos. São Paulo: Cortez, 2001.
- BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008, (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BEYNON, Huw *et al.*, (orgs). **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos**: reestruturação produtiva no Brasil e na Inglaterra. 2. ed. São Paulo: Editorial Boitempo, 2002.

BOLFARINE, Heleno; BUSSAB, Wilton O. **Elementos de amostragem**. São Paulo: Editora Edgard Blucher, 2005.

BORGES, Ângela (et al). **Espaços ocupacionais para os assistentes sociais no serviço público no Nordeste brasileiro**. IN: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, Salvador-BA, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs). **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete e SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. IN: Revista Quadrimestral de Serviço Social, Ano XXVII, nº 87, setembro de 2007.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Editor Jorge Zahar, 1983.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social _ LOAS. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretária Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do SUAS - 01/2005: construindo as bases para a implementação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em [http:// www.mds.gov.br/nob_3.pdf](http://www.mds.gov.br/nob_3.pdf) ≥ Acesso em 10 de dezembro de 2009.

Cadernos ABESS nº 5, Cortez Editora: São Paulo - SP, maio de 1992.

Caderno do CRAS. Disponível em www.mds.cras.com.br Acesso em 15 de janeiro de 2010.

CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL, 1993.

Conselho Federal de Serviço Social: assistentes sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional, maio de 2005.

_____ **Atribuições privativas do assistente social**: em questão. Fevereiro de 2002.

COSTA, Suely Gomes e RODRIGUES, Mavi. Balanço crítico do SUAS: Assistência x Assistencialização. IN: Revista em foco, edição nº 5, março de 2005.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2ª ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal.** In: Cadernos de Capacitação em Serviço Social. Módulo 2; UNB, 1999.

CHAUÍ, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil: a teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. IN: DAGNINO, A. (org). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1995.

DAHMER, Tatiana e OLIVEIRA, Hilda Corrêa de. Pacto federativo e Assistência social: o papel do Estado e do Município. IN: Revista em foco, nº 5, março de 2009.

DELUIZ, Neise. **O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação:** implicações para o currículo. Disponível em: <http://www.senac-nacional.br>. Acesso em 20 de maio de 2009.

_____. **Formação do trabalhador:** produtividade & cidadania. Rio de Janeiro: Shape Ed., 1995.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE- julho de 2007 (Diagnóstico do Mercado de Trabalho no Rio Grande do Norte).

DUMENIL, Gerard e LEVI, Dominique. Dinâmica neoliberal. Disponível em: <http://www.cepremapens.fr/levy/> . Acessado em 06/02/2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. IN: Revista de Cultura e Política. O presidencialismo em questão e welfare e experiências neoliberais. Editora Marco Zero, nº 24, setembro de 1991.

FÁVERO, Eunice T. **Estudo Social:** a realidade da criança e do adolescente e sua família. IN: O Serviço Social e a realidade da criança e do adolescente. Caderno nº1. CRESS/SP: São Paulo, 2003.

FREIRE, Maria Lúcia B. O Serviço social na reestruturação produtiva: espaços, programas e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2003.

GOLDMANN, Lucien. Dialética da totalidade. Tradução de Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2009.

GRAMSCI, Antônio. Cadernos do Cárcere, v.1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____, Cadernos do Cárcere. v. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Guia CRAS. IN: www.mds.guiacras.com.br/2009.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha & ROCHA, Maria Aparecida. **Transformações no mundo do trabalho: repercussões no mercado de trabalho do assistente social a partir da criação da LOAS**. IN: Revista Textos e Contextos Porto Alegre, v. 7, n° 1, jan./jun. de 2008.

HARVEY, David. **Do fordismo à acumulação flexível**. IN: Condição pós-moderna. Tradução: Adail U. Sobral e Maria S. Gonçalves. 9 ed. São Paulo: Loyola, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Vilela e CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo, Cortez-Celats, 1983.

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

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

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. 8ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE- Principais destaques no mercado de trabalho 2003-2006. Disponível em: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acessado em: 25/11/2008.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

LUKÁCS, G. **O particular à luz do materialismo histórico**: IN: Introdução a uma estética marxista: sobre a categoria da particularidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANFREDI, S. M. **Trabalho, qualificação e competência profissional** – das dimensões conceituais e políticas. Educação & Sociedade. São Paulo, n° 64, ano 19, set, 1998.

MANFROI, Vânia Maria (et al). **Mercado de trabalho dos assistentes sociais nas instituições públicas municipais da região metropolitana da grande Vitória - ES**. In: 12º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, Foz do Iguaçu-PR, 2008.

MARX, Karl. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Edições Afrontamento, maio de 1975.

_____. **A ideologia alemã**. São Paulo, Ed. Grijalbo, 1978.

_____. **Crítica da economia política**. São Paulo, Nova Cultura, 1982, Livro I, v. 1.

_____. **Grundrisse: elementos fundamentais para a crítica da economia política (1857-1858)**, 1978.

_____. Manifesto do Partido Comunista. IN: Obras Escolhidas, São Paulo, v. 1.

_____. **Posfácio da segunda edição**. IN: O Capital, volume 1, 1988.

_____. **Manuscritos econômicos filosóficos**. São Paulo: Jinkings Editores associados Ltda, maio de 2004.

MARANHÃO, Cezar Henrique; MOTA, Ana Elizabete e SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. IN: Revista Quadrimestral de Serviço Social e Sociedade, Ano XVII, nº 87_ setembro de 2006.

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1995.

MELLO, Guiomar Namó de. **Magistério de 1º grau**: da competência técnica ao compromisso político. 4ª Ed., São Paulo: Cortez, 1983.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (at al). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOTA, Ana Elizabete; BRAVO, Maria Inês; TEIXEIRA, Marlene (et al), (orgs). Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

_____. (org). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. rev. e amp. São Paulo: Cortez, 2008.

NETO, José Paulo. **Marxismo impenitente**. Contribuição à história das idéias marxistas. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura política e assistência social**: uma análise das orientações de gestores municipais. – São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, R. de. **Empregabilidade, competências e a crise do desemprego**. IN: _____ A (des) qualificação da educação profissional brasileira. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões de Nossa Época).

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/ ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEREIRA, Clara Vaz. **A estratégia de descentralização das Políticas Públicas e os impactos sobre o Serviço Social**. IN: II Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís - MA, 2005.

PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Pesquisa de Informações básicas municipais. Suplemento Assistência Social 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Suplemento Assistência Social 2009. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

POCHMAN, Márcio. **O emprego na globalização**: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. 1ª edição, São Paulo: editorial Boitempo, 2001. (Coleção Mundo do trabalho).

_____, Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. RJ: Vozes, 2004.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**: um estudo preliminar sobre a categoria e sua apropriação pelo Serviço Social. São Paulo: Cortez; Belém-Pará: Universidade da Amazônia, 1995.

PRÉDES, Rosa Lúcia & PEREIRA, Sarah Bernado. **O mercado de trabalho de Serviço Social no interior de Alagoas e o processo de descentralização das políticas sociais**. IN: I Jornada Internacional de Políticas Sociais, São Luís- MA, 2003.

Revista Em Foco. Conselho Regional de Serviço Social/Rj, nº 5, março de 2009.

_____, Ano XXII, nº 66 _ julho de 2001.

Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, Faculdade de Serviço Social, 1993.

RICHARDSON, Roberto Jarry (et al). **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RIFFINK, Jeremy. Fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego no mundo. Tradução de Ruth Del. Guerra. São Paulo: M. Books, 1996.

RIOS, T. A. **Competência e utopia**: prática profissional e projeto. IN: _____ Ética e competência. São Paulo: Cortez, 1993.

ROFMAN, Alejandro Boris e Laurelli Elsa. Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis. Ediciones CEUR, 1989.

SALAMA, Pierre. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. Editorial Boitempo, 2002. (Coleção Mundo do Trabalho).

SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batalhas**. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 2ª ed., 1981.

www.mds.gov.br/sagi (Secretária de Avaliação e Gestão de Informação). Acesso em 21 de maio de 2009.

SERRA, Rose. (org) **Trabalho e reprodução**: enfoques e abordagens. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: PETRES-FSS/UERJ, 2001.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **A descentralização da Política de Assistência Social no Ceará**: Caminho e descaminhos. Tese de Doutorado. Recife/Maio de 2007.

SOUZA, Rosimary Gonçalves de; MONNERAT, Giselle Lavinias e SENNA, Mônica de Castro Maia. Tendências Atuais da descentralização na gestão da saúde. IN: Política Social e democracia. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** – São Paulo: Cortez, 2004.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). IN: Revista Quadrimestral de Serviço Social e Sociedade, Ano XVIII, nº54, julho de 1997.

TANGUY, Lucie. **Do sistema educativo ao emprego formação: um bem universal?** In: Revista Educação & Sociedade. Revista Quadrimestral de Ciência da Educação/ Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) Ano XX, nº 67, 1999.

TRIOLA, Mário F. **Introdução à Estatística.** 7ª ed. Rio de Janeiro, RJ: ed. Editora LTC, 1998. p. 410.

TRIVINOS, Augusto N. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: atlas, 1987.

VASAPOLLO, Luciano. **O trabalho atípico e a precariedade.** 1ª ed. São Paulo: expressão popular, 2005.

VASQUEZ, A. **Filosofia da práxis.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

YASBECK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. IN: Revista Quadrimestral de Serviço Social e Sociedade, Ano XIX, nº 56 - março de 1998.

_____, Assistência Social Brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. IN: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS. Política de Assistência Social: uma trajetória de Avanços e desafios. Cadernos ABONG: São Paulo, nº30, p.39-54, nov. 2001.

_____, **Tendências da Política de Assistência Social.** IN: Serviço Social e Saúde. Campinas, V. 3, nº 3, p. 1-94, maio de 2004.

JORNAIS

Jornal Diário de Natal, Natal-RN, 03/02/2006, p.1.

ANEXOS













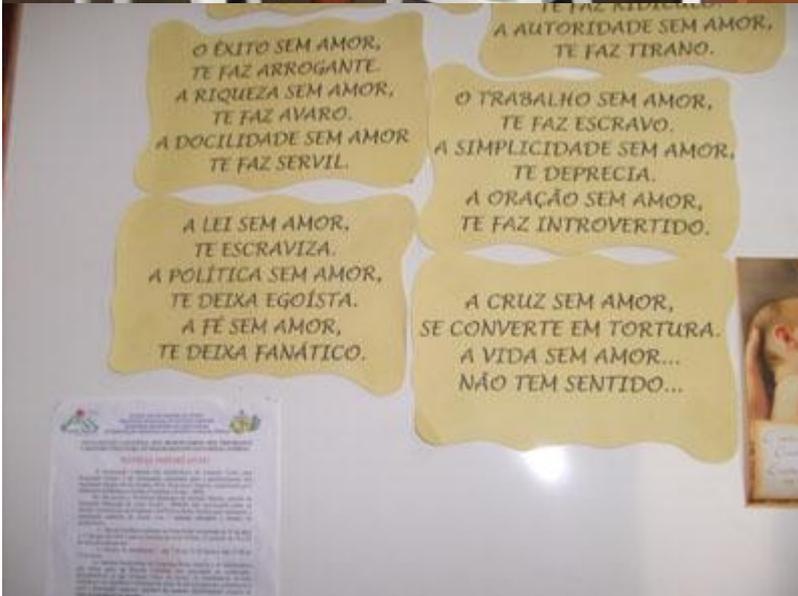






























Somos uma instituição
socialmente especial, porque
especial é o instrumento de
nosso trabalho:
"o ser humano."



















