



Eixo: Política Social e Serviço Social.
Sub-eixo: Seguridade social no Brasil.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE CRÍTICA

CARMEN FERREIRA CORATO COSTA¹

Resumo: O presente artigo é fruto da pesquisa da dissertação de mestrado, intitulada de: “As expressões do neoconservadorismo no Serviço Social brasileiro na atualidade”, em que analisamos a política de assistência social e o processo de assistencialização desta política social como forma de gerir a pobreza no Brasil. De forma breve apresentaremos as elaborações do Ministério de Desenvolvimento Econômico e Social, para em seguida tecer nossa crítica.

Palavras-chave: Política de assistência social; gestão da pobreza; e Serviço Social.

Abstract: This article is the result of the research of the Master 's Dissertation entitled: "The expressions of neoconservatism in Brazilian Social Service nowadays", in which we analyze the social assistance policy and the assistance process of this social policy as a way of managing poverty in Brazil. Briefly we will present the elaborations of the Ministry of Economic and Social Development, and then we will criticize.

Keywords: Social assistance policy; poverty management; and Social Work.

Resumen: El presente artículo es fruto de la investigación de la disertación de maestría, titulada: "Las expresiones del neoconservadorismo en el Servicio Social brasileño en la actualidad", en que analizamos la política de asistencia social y el proceso de assistencialización de esta política social como forma de gestionar la pobreza en Brasil. En breve presentaremos las elaboraciones del Ministerio de Desarrollo Económico y Social, para luego hacer nuestra crítica.

Palabras clave: Política de asistencia social; gestión de la pobreza; y el Servicio Social.

INTRODUÇÃO

No presente artigo buscamos analisar e caracterizar, ainda que brevemente, política de assistência, considerando principalmente: os objetivos; funcionamento e participação dos usuários; função dos entes federados e princípios da assistência social, em constante diálogo crítico com as produções teórico-metodológicas do Serviço Social. A escolha pela política de assistência se deu a partir das provocações de Netto (2010) em seu texto “A face

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: <carmencorato@yahoo.com.br>.

contemporânea da barbárie”, ao afirmar que essa face tem se manifestado no trato das populações “perigosas” por via da assistência social e da repressão.

Os materiais analisados foram: a Lei Orgânica da Assistência (2003), o Programa Nacional de Assistência Social (2004), o Sistema Único de Assistência Social (2005 e 2012), Normas Operacionais Básicas (NOB's) e Normas Operacionais Básicas de Recursos Humanos (NOB's/ SUAS/ RH) e os próprios documentos produzidos por pesquisados do Serviço Social e entidades da categoria.

Avaliamos ser imprescindível essa reflexão e debate no atual estágio do capitalismo no Brasil e mais que apresentar, reforçamos a necessidade de que os profissionais comprometidos com o atual projeto ético-político se enfileirem nas trincheiras das lutas das classes trabalhadoras, no intuito de construir uma outra forma de sociabilidade que não seja estruturada pelos detentores dos meios de produção e compradores da força de trabalho, e sim para a socialização da economia, da política e da cultura, pois, ao contrário, corremos o risco de chegarmos no limite da regressão das possibilidades civilizatórias, caminho este que nos tem sido diariamente indicado.

1 Análise da LOAS, PNAS, NOB/ SUAS e NOB-RH-SUAS e o Serviço Social

A assistência social tornou-se direito da cidadã e do cidadão e dever do Estado a partir da Constituição Federal de 1988 e teve a Lei Orgânica da Assistência Social decretada em 12 de dezembro de 1993, sob o número 8.742, que estabelece normas e critérios que organizam a assistência social para assegurar as necessidades básicas, cujos objetivos são:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (LOAS, 1993, p. 01).

A política de assistência social deve funcionar de forma descentralizada político- administrativamente nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios, de modo que cada esfera de governo possua um comando único para o

desenvolvimento dos serviços assistenciais², tendo em vista a participação da população na elaboração da política, bem como no controle das ações, garantindo a prioridade da responsabilidade da União em cada âmbito acima dito. Cada esfera pode e deve elaborar políticas e programas que melhor respondam às demandas emergentes, desde que respeitem os princípios e diretrizes da LOAS.

Compete à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios :

I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal; II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional; III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência. Art. 13. Compete aos Estados: I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local; III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado. Art. 14. Compete ao Distrito Federal: I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios-natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência; V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei. Art. 15. Compete aos Municípios: I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência; V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei (LOAS, 1993, p. 03-04).

Como já sabemos, as políticas sociais são formas de materialização dos direitos sociais que devem garantir as necessidades básicas do cidadão e da cidadã e, dado o grau das lutas de classes, podem atender as demandas dos usuários universal ou seletivamente. Ainda que a correlação de forças esteja

² “Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei” (LOAS, 1993, p. 09).

favorável às classes trabalhadoras, as políticas sociais jamais superarão as contradições entre o capital e o trabalho, relação essa que origina a riqueza e a pobreza. Portanto, apontá-las como forma de reduzir a pobreza nada mais é que uma forma ideológica de manutenção da forma em que essa sociedade se configura, quando na verdade contribui para que parte da população tenha acesso a alguns bens necessários à produção e reprodução da vida, muito embora de modo insuficiente.

Outro aspecto que salta a vista de imediato é o objetivo de reintegração dos usuários dos serviços sociais no mercado de trabalho, uma vez que no atual estágio do capitalismo, vivenciamos um processo de desemprego estrutural, ou seja, ainda que o capitalismo volte a ter alguma taxa de crescimento, não há possibilidade de reinserção no mercado de trabalho de toda a força de trabalho desocupada e tampouco serão as políticas sociais que o farão (MÉSZARÓS, 2009).

No que tange aos princípios da LOAS (1993, p. 02), há um evidente descompasso quando se anuncia: “I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; e II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;” ora, bem sabemos que para acessar as políticas de assistência a rentabilidade econômica é uma condicionalidade – leia-se: determinante – altamente excludente, em que a renda *per capita* não pode ser superior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo para se ter acesso a programas como Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo. Por conseguinte, evidencia-se a não universalização da assistência à população que dela necessita.

Nas diretrizes dessa mesma lei, encontramos que deve haver a “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;” (LOAS, p. 02), isto também não se efetiva, pois a forma de participação popular tem se dado principalmente através dos Conselhos de Assistência nas três esferas de governo, e aqui temos uma série de limites, dentre destacamos o funcionamento do Conselho de Assistência: a nível federal, composto por 18 membros, com 9 indicados pela administração pública e 9 pela sociedade civil,

e o que tem se visto é o profundo esvaziamento desses espaços enquanto local para elaboração das políticas sociais, em que o tensionamento tem se dirigido mais para garantir os interesses dos governos através de seus representantes do que dos usuários. Importante ponderar que a partir do processo de centralização da elaboração das políticas públicas no escopo federal, em razão direta exclui a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando que as políticas destes últimos, em sua grande maioria, são complementares às do âmbito nacional.

A escolarização aparece como forma de proteção social das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos. O acesso desse segmento populacional aponta que nos anos estudados, entre os pobres e ricos a desigualdade é menor: “Entre as crianças de famílias mais pobres a taxa de escolarização era de 93,2% e, entre as mais ricas, de 99,7%” (NOB/ SUAS, 2005, p. 22); já entre os adultos, a margem aumenta: “Entre a população com 25 anos ou mais, a média de anos de estudos dos mais pobres era, em 2002, de 3,4 anos e, entre os mais ricos, de 10,3 anos de estudo” (NOB/ SUAS, 2005, p. 23).

A proteção social, conforme apresentada no referido documento, deve garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar, em que o objetivo central é prover as necessidades básicas daqueles e daquelas que não podem assegurar momentânea ou definitivamente seu sustento. No entanto, a forma da intervenção estatal no campo da assistência social se dá pela via da transferência de renda, um mínimo de recurso financeiro e não na articulação das políticas públicas para o atendimento integral das demandas dos usuários. A título de exemplo, quando se fala do convívio familiar, toda família para prover o seu sustento precisa que seus membros vendam sua força de trabalho e, quando isso não acontece, ficam privados de uma série de outros direitos: a moradia, a alimentação, a educação etc., logo, requerendo a política de assistência, que na atualidade tem por carro-chefe os programas de transferência de renda, no qual o BPC é o de maior renda – o equivalente a um salário-mínimo –; desse modo, não poderá ser por este programa que os usuários terão a garantia de proteção social seja ela básica, média ou de alta complexidade.

No que tange aos usuários dos serviços assistenciais, são aqueles que se encontram em situação de risco e/ ou vulnerabilidade social, compreendidas como:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (NOB/ SUAS, p. 34).

Como podemos perceber, os usuários são tidos em situações-problemas que não são relacionadas com a forma em que está organizada a sociedade no capitalismo, as questões que são de responsabilidade da assistência são abordadas apenas fenomenicamente, para o reestabelecimento do que se entende como família estruturada.

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como: Programa de Atenção Integral às Famílias.; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; e Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (NOB/ SUAS, 2005, p. 36).

Aqui queremos fazer referência tanto para o que se considera como serviço de proteção básica, quanto aos grupos que se pretende alcançar com a equidade, e são eles: os idosos, pessoas com deficiência, a população em situação de rua, indígenas, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei³. Somando-se a essas informações, aparecem os termos do ideário neoliberal,

³ Segundo a NOB/ SUAS (2005), estas quatro últimas categorias ainda não fazem parte de uma visão de totalidade da sociedade brasileira, o que não possibilita uma análise real para o direcionamento das políticas públicas.

tais como: solidariedade, equidade, vulnerabilidade social, com os quais se obscurecem o real motivo pelos quais esses usuários não conseguem garantir suas necessidades mais elementares, isto é, a produção social da riqueza e sua apropriação privada.

Os serviços de proteção de média complexidade atendem aqueles indivíduos ou núcleo familiar que tiveram seus direitos violados, mas que não tiveram rompidos os laços familiares e comunitários; e na medida que esses laços são rompidos, são encaminhados aos serviços de alta complexidade.

As intervenções com as populações em situações de risco trazem um conteúdo moralizante no sentido de responsabilizar a família como referência afetiva e moral, ao passo que não apresentam nada resolutivo, como podemos observar na NOB/ SUAS (2005, p. 37):

As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social.

A concepção de moral assumida pela tradição marxista tem sua gênese na ontologia do ser social; dito de outro modo, são os seres humanos produzindo meios para satisfazer suas necessidades que produzirão complexos sociais que permitirão o convívio em sociedade, e dentre eles, encontram-se a moral, a ética, a ciência etc. Consequentemente, se de fato se quer garantir uma outra referência moral, não será por via programas de proteção de média e/ ou alta complexidade: trata-se de reorganizar o conjunto das relações sociais, onde a ética, os valores e a moral não estejam voltadas para a manutenção da propriedade privada, mas sim para a satisfação plena das necessidades humanas.

Ao longo do texto da NOB/ SUAS (2005, p. 41) a família assume a centralidade para intervenção estatal, sendo entendida como a “mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de

modalidades comunitárias de vida”. Importante notar que no texto há o reconhecimento de diferentes formatos e modelos de família; dos aspectos contraditórios e desiguais nas sociedades capitalistas, mas isso é o máximo que ele alcança para uma compreensão de totalidade que, a nosso ver não passa de um conjunto de jargões que não tendem e/ ou pretendem alterar essa sociabilidade, apenas descrevê-la.

O processo de desresponsabilização da intervenção estatal frente as mazelas da questão social é um traço central do modelo neoliberal, de modo que transfere às organizações da sociedade civil responsabilidades que são do Estado; ao mesmo tempo, estas mesmas entidades prestam os serviços sócio-assistenciais são chamadas e co-responsabilizadas pela luta para a garantia dos direitos sociais, quando em verdade foram e são os trabalhadores organizados e mobilizados que conquistaram esses direitos. Apresentamos o seguinte trecho que evidencia esse aspecto no SUAS (NOB/ SUAS, 2005, p. 47):

Na proposta do SUAS, é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, sendo consensado o estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema. Assim, a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social.

Quanto à rede de atendimento da política de assistência, segundo a NOB/ SUAS, deve então ser composta pelas Organizações Governamentais (OG's), Organizações Não-Governamentais (ONG's) e grupos empresariais para assegurar o atendimento integral dos usuários que demandarem serviços sociais em determinado território, cujo estado é incumbido para consolidar essa política como pública, retirando qualquer proximidade com a filantropia, benemerência, ajuda. O que evidentemente fica no campo da formalidade, pois a bibliografia crítica da área é ampla e contradiz tal afirmação, pois ao transferir a execução das políticas sociais para as ONG's, tornam-se seletivas,

fragmentadas, focalizadas, sendo assentidas mais como filantropia, o que vai em confronto direto com o que deveria ser direito universal.

No item acerca dos recursos humanos na política de assistência, há uma superficialidade analítica, em que o máximo que o texto faz são menções que, se em alguma medida são críticas ao ideário neoliberal, mas nas demais linhas não se propõe formas para solucionar os problemas elencados. De fato, expõem-se o encolhimento e desresponsabilização do Estado com gastos sociais; a necessidade de qualificação dos profissionais para as novas funções a serem desempenhadas e se atenta para a inexistência do debate da atuação desses trabalhadores o que tem dificultado

a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política (NOB/ SUAS p. 53).

As Normas Operacionais Básicas de Recursos Humanos no Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH-SUAS, 2006) têm por referência a PNAS, LOAS e as NOB/ SUAS e objetiva capacitar o quadro de trabalhadores que atuam na prestação de serviços socioassistenciais nas três esferas da federação, devendo cumprir, dentre outros, os seguintes princípios e diretrizes:

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também: garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização, garantir a educação permanente dos trabalhadores, realizar planejamento estratégico, garantir a gestão participativa com controle social, integrar e alimentar o sistema de informação (NOB-RH-SUAS, 2006, p. 13).

Não é preciso ter grandes elaborações acerca do universo apontado para concluirmos que os citados princípios e diretrizes – mais de 10 anos após sua publicação – não têm funcionalidade: o que temos assistido é o desmonte das regulamentações do trabalho, inclusive com a última reforma trabalhista aprovada pelo atual presidente Michel Temer, no ano de 2017.

Diversas passagens da NOB-RH-SUAS (2006) ou não consideram os avanços contidos no atual Código de Ética Profissional, na Lei de Regulamentação e nas Diretrizes Curriculares do Serviço Social ou as descumprem, como é o caso do funcionamento da equipe de referência, quando a exigência é que cada equipamento social, no caso os Centros de

Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros Especializados de Referência de Assistência Social (CREAS)⁴, contará com um coordenador que deve “ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais” (NOB-RH-SUAS, 2006, p. 14). Aqui vemos que não há a necessária valorização dos assistentes sociais, profissionais esses capacitados e aptos a responderem tais competências, que pelo acúmulo profissional não tratarão esses serviços como filantropia; mais: em geral esses coordenadores são indicados pelo gestor público municipal, sendo o critério determinante a confiança e não a capacidade profissional.

Um pouco mais adiante, nos itens denominados “família acolhedora” e “república”, é posta para a atuação dos assistentes sociais uma competência que não é sua: o atendimento psicossocial. O que já foi – e ainda é alvo – de profundas críticas no interior da categoria, seja porque não tem formação profissional, seja porque o atendimento psicossocial que se espera é o da psicologização dos problemas sociais, ou melhor, é a desresponsabilização do trato público com as sequelas da questão social e a responsabilização do indivíduo pelo seu fado (NETTO, 2011).

Como se verifica na NOB-RH-SUAS (2006, p. 13) os trabalhadores da assistência social são entendidos como “profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários”. Seria necessário elucidar que são dois movimentos: um, o de requerer a um profissional impulsionar as potencialidades e a emancipação dos usuários; e outro, o do usuário que haverá de “aproveitar” a oportunidade que lhe é oferecida para tanto. E nos fica o questionamento: como o atendimento psicossocial e o compromisso ético operacionalizará técnicas para garantir a emancipação dos usuários? E de que modo esses usuários irão se emancipar?

Além dessa problematização, considere-se que os documentos dantes referidos apontam que a realidade social brasileira traz questões sociais que demandam serviços à política de assistência que implicam respostas específicas da “expressão da exclusão social⁵”, ao passo que há o desafio para

⁴ Espaços privilegiados de atuação na política de assistência social.

⁵ O documento traz o seguinte entendimento sobre a exclusão social na NOB/ SUAS (2005, p.

a atuação dos profissionais, que devem transitar de “viabilizadores de programas para viabilizadores de direitos” (NOB/ SUAS, 2005, p.53). Nas poucas linhas que se referem aos recursos humanos, observamos que surgem críticas sobre a necessidade de efetivar a política de assistência como direito e superar o antigo entendimento de favor, ajuda, dentre outros; de ampliar o número de trabalhadores; de atender as demandas específicas; de criar um plano de carreira; de um “arcabouço teórico-operativo de nova natureza [...] na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações” (NOB/ SUAS, 2005, p. 54). No entanto, as formas de superação para todas essas problemáticas se dão através de cursos de capacitação à equipe de profissionais da política de assistência, o que nos mostra a insuficiência na análise dos limites e desafios desta política – e sabemos que não se trata somente da assistência –, pois é de nosso conhecimento que as transformações societárias no pós década de 1970 vêm operando a minimização das políticas sociais e não são os trabalhadores, com suas vontades, que irão ampliá-las. E tal questão fica evidente quando esses sujeitos profissionais são tidos como viabilizadores de direitos, quando em verdade a responsabilidade é do Estado.

À vista disso, a realidade brasileira, nos documentos aqui referenciados, aparece de modo estanque, como uma situação dada, e a ação estatal deve ser direcionada para contribuir para que o conjunto da sociedade esteja de acordo com o desenvolvimento do país. Isto é, os governos durante o período analisado cumpriram o “dever de casa” com excelência, de modo que as linhas tiradas pelo Consenso de Washington – como vimos – foram bem desenvolvidas num aparente tom progressista para garantir direitos sociais.

A não universalização dos direitos para atender os interesses do capital está associada à cultura e à consciência da crise, uma vez que são fenômenos

36): Além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social. O termo **exclusão social** confunde-se, comumente, com desigualdade, miséria, indigência, pobreza (relativa ou absoluta), apartação social, dentre outras. Naturalmente existem diferenças e semelhanças entre alguns desses conceitos, embora não exista consenso entre os diversos autores que se dedicam ao tema. Entretanto, diferentemente de pobreza, miséria, desigualdade e indigência, que são situações, a exclusão social é um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal, apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço.

aparentes do capitalismo, que em essência são produzidas pelo modo de ser do capital. Enquanto essa forma de sociabilidade estiver assim organizada, elas [as crises] ocorrerão de forma cíclica e periódica. No quadro dessas cultura e consciência, a intervenção estatal, a prática profissional e as políticas sociais que amoldam os usuários às necessidades do capital precisam ser analisadas para que se determine o direcionamento se queira e se possa dar à profissão: permanecer respondendo apenas às exigências do mercado de trabalho ou atuar para tensionar no sentido de responder as demandas dos usuários de forma integral e universalizante.

Percebemos também a ausência das elaborações teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas do Serviço Social⁶, que desde 1990 se tornou referência, inclusive para outras profissões, em conceitos como: questão social entendida na relação contraditória entre o capital e o trabalho; Estado como ente que busca mediar o conflito entre as classes fundamentais, mas que em essência existe para assegurar os interesses dominantes; o Serviço Social como profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho que pode fortalecer o capital ou o trabalho; a intervenção profissional tensionada pelas exigências do mercado de trabalho sob o neoliberalismo no Brasil e o projeto ético-político; a dimensão ético-política que faz a crítica ao *ethos* burguês e que busca a ampliação dos direitos sociais como formas de luta contra o capital etc. O que fica evidente nas elaborações para a atuação profissional – destaquemos que o assistente social não aparece enquanto sujeito profissional⁷ que atua com as políticas sociais – é o atendimento emergencial da política de assistência para a manutenção da ordem tal como ela se configura, porém, formalmente, há a preocupação com a situação dos usuários, dos profissionais e com a sociedade brasileira.

As NOB's são as bases para a implementação do SUAS, mais

⁶ Ressaltamos que nosso entendimento é de que o Serviço Social compõe a área de saber das Ciências Sociais.

⁷ Ao longo do documento que ora analisamos, a referência é sempre a profissionais e não se mencionam os assistentes sociais. Sabemos que atuar nas políticas sociais não é algo exclusivo aos assistentes sociais, e sim ser de competência desse profissional “formular e executar os programas, projetos, benefícios e serviços próprios da Assistência Social, em órgãos da Administração Pública, empresas e organizações da sociedade civil” (CFESS, 2011, p. 20). Portanto, os assistentes sociais deveriam ser explicitamente mencionados na NOB/SUAS.

propriamente no que se refere as condicionalidades e condições para que os Estados, Distrito Federal e Municípios possam contar com o cofinanciamento e tudo que engloba os dispositivos de transferências, planejamento e partilha dos recursos com o ente federal na política de assistência em ações conjuntas, cujo conteúdo estipula:

a) caráter do SUAS; b) funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; c) níveis de gestão do SUAS; d) instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) financiamento; f) regras de transição (NOB/ SUAS, 2005, p. 85).

Nos documentos das NOB/ SUAS de 2005 e 2012 os conteúdos podem ser divididos do seguinte modo: 1.os conceitos e concepções da política de assistência e 2.a orientação para o funcionamento da política de assistência social nos âmbitos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal. Os princípios, as diretrizes e a formulação da política dantes mencionadas se encontram no ponto 1, e de alguma maneira encontramos conceitos utilizados pelo Serviço Social; no entanto, estão isolados, descontextualizados, o que se distancia das questões críticas anunciadas pela profissão; além disso, no ponto 2, há uma clara contradição ou incoerência: refere-se à assistência como direito universal, mas na orientação que se aponta para a sua operacionalização nada se tem de universal – ao contrário, é seletiva e extremamente focalizada, via centralmente a transferência de renda.

Ainda que a NOB/ SUAS não possa necessariamente ser considerada um manual para a intervenção profissional, a forma em que está organizada apresenta um conjunto de regras hierárquicas para o funcionamento, centralizadas no ente federal; para as demais esferas públicas, dependerá da vontade política de seus governantes ampliá-las ou não, com a consequente minimização da participação dos usuários seja para a gestão ou expansão. Ademais, em todos os materiais analisados, há uma total ausência do processo de constituição das políticas sociais como resultado e conquista das lutas de fins dos anos de 1970 e meados da década seguinte no Brasil, tendo como menção apenas a participação da sociedade civil ao longo do processo da Constituinte que culminou na Carta Magna brasileira.

Quanto aos princípios da NOB/ SUAS, dois deles são gritantes quanto à

realidade operacional da política de assistência: 1. o que diz respeito à garantia ao acesso aos direitos socioassistenciais a todos que deles necessitarem; e 2. a busca pela autonomia do sujeito através da escolarização que visa a inserção no mercado de trabalho. Ambos estão destoantes do que realmente ocorre, pois nem o acesso alcança a todos que precisam e tampouco a escolarização será capaz de assegurar trabalhos a todos e todas.

Dentre as funções da assistência social destacamos:

A Assistência Social, assim como a saúde, é direito do cidadão, independe de sua contribuição prévia e deve ser provida pela contribuição de toda a sociedade. Ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade; a proteção social de Assistência Social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana; a proteção social de Assistência Social, em suas ações, produz aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia; trata-se, efetivamente, de operar um modelo emancipatório, que requeira, então, a provisão das medidas da Política de Assistência Social que responda às necessidades sociais e coletivas, e também seja capaz de atuar a partir de inúmeros requerimentos individuais e privados, decorrentes da situação de vida das famílias. Tal padrão se realiza a partir dos parâmetros de proteção, elencados na PNAS/2004, que demarcam a sua especificidade no campo das políticas sociais e das responsabilidades de Estado, próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros: a proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade (NOB/ SUAS, 2005, p. 89).

Como vemos, as funções da assistência estão associadas à rede de proteção social básica, de média e de alta complexidade, que por sua vez tem por princípios:

A matricialidade sociofamiliar que significa que a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social; da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social; da proteção pró-ativa se dá principalmente no campo da proteção social básica na condição de conjunto de ações capazes de reduzir a ocorrência de riscos e a ocorrência de danos sociais; da integração à Seguridade Social reafirma que a rede de proteção social brasileira compõe-se da previdência social, da saúde e da Assistência Social, que devem manter entre si relações de completude e integração, com a análise da incidência de riscos sociais à população brasileira; da integração às políticas sociais e econômicas refere-se à dinâmica e à gestão da Assistência Social, na medida em que grande parte das vulnerabilidades e dos riscos se

concentra no âmbito social e no econômico, o que exige ações intersetoriais e de integração territorial (NOB/ SUAS, 2005, p. 90-91).

A prioridade da ação estatal, portanto, se dá no âmbito familiar, cabendo a este espaço a responsabilidade pelo êxito ou fracasso do indivíduo e/ ou da sociedade. O que verificamos é o seu deslocamento para a família, o que em essência está associado ao modo em que essa sociabilidade está organizada, pois o dito fracasso do indivíduo se relaciona com o não prover o sustento com o próprio trabalho, que por sua vez tem a ver com o atual estágio do capitalismo e não com a família ser estruturada ou desestruturada. Até mesmo por que a condição da família, da proteção proativa, da integração da Seguridade Social e das políticas sociais e econômicas estão intrinsecamente ligados ao modo como se organiza o capitalismo no Brasil - logo, as funções e princípios da política de assistência são leituras pouco aprofundadas da realidade brasileira.

Os usuários dos serviços socioassistenciais não possuem autonomia e tampouco o cidadão e a cidadã são sujeitos dessa política, mas sim tidos como objetos, pois em momento algum são de fato convocados a participar dos processos de elaboração, planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas sociais que acessam. Essas políticas desconstruem o sujeito concreto, inserido em determinadas relações sociais, para recompô-lo a partir da junção de elementos diversos encontrados, fatores e estatísticas que visam o controle dos riscos em que se encontra esse sujeito demandante da política social.

O tratamento informático dissolve a pessoa para só reter dados abstratos interpretados como fatores numa série. Por exemplo, o alcoolismo tal qual é encarado no quadro das políticas preventivas é o grupamento de um certo número de itens, que eventualmente tal ou tal pessoa concreta satura, e nada [sic] o alcoólico com sua história própria, seus problemas particulares, as significações simbólicas ou outras de suas condutas [...] O que diz respeito à intervenção, antes de ser uma pessoa é um alvo abstrato: uma população de riscos (CASTEL, 1981, p. 130).

Quanto ao risco social⁸, associamos ao que Castel (1981, p. 111) apresenta acerca da medicina mental, mas que na verdade tem a ver com as

⁸ Diferentemente do entendimento de Castell (1981), na NOB/ SUAS (2005, p. 93) o conceito de "risco pessoal e social se dá por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil", entre outras.

características das políticas públicas que, no geral, servem de “instrumento de gestão das populações”. Este autor nos adverte que o planejamento social era orientado de acordo com os objetivos econômicos, mas que a partir do uso de tecnologias o direcionamento tem sido para a programação da vida dos cidadãos e das cidadãs e que o dito risco social até pondera a dimensão social – as políticas sociais como respostas às demandas sociais –, mas também é pensando pela ótica do risco à ordem social, e que é possível a um governo, a partir de estatísticas – aqui os dados informáticos de um grupamento são determinantes para direcionar a intervenção –, ter a vontade política de projetar “um destino social homogêneo” (Ibidem, p. 113) para os agrupamentos. Isto é, as estatísticas servem para fomentar ações preventivas para a não perturbação da ordem e não se trata somente da repressão, mas do disciplinamento do sujeito, da introjeção de valores morais para a aceitação do estado que se encontra por via da sua culpabilização daquela situação de risco.

No caso dos usuários dos serviços socioassistenciais, a própria política já os classifica como miseráveis, desempregado etc., ao enquadrá-los nas condicionalidades dos programas, fazendo com que o usuário perca o reconhecimento enquanto pessoa para se encaixar num conjunto de dados informacionais e informatizados que visam prevenir os riscos sociais. Encontra-se dessa forma na NOB/ SUAS (2005, p. 93):

A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos.

Desse modo, as políticas públicas assumem tanto um papel que se destina ao atendimento (saúde, assistência, previdência, educação) quanto ao disciplinamento, logo, as estratégias para a prevenção têm a ver com a prevenção de riscos, assim referenciada por um estudioso:

A prevenção moderna se quer, antes de tudo, rastreadora dos riscos. Um risco não resulta da presença de um perigo preciso, trazido por uma pessoa ou um grupo de indivíduos, mas da colocação em relação de dados gerais impessoais ou *fatores* (de riscos) que tornam mais ou menos provável o aparecimento de comportamentos indesejáveis (CASTEL, 1981, p. 125).

Ao longo da leitura das NOB/ SUAS (2005 e 2012), observamos que é uma evidente forma de escamotear a realidade brasileira por meio do suposto enfrentamento à pobreza através da política de assistência social, que se enquadra na política da gestão dos riscos através do tecnicismo da intervenção social, com três polos: Estado, setor privado e profissionais, o que “define um tipo particular de ação social, que consiste em cobrir um vasto campo de intervenções, dedicando-se cada vez mais a alvos específicos” (CASTEL, 1981, p. 122/123). Portanto, a ação estatal no campo da assistência se direciona em grande medida para classificar, quantificar e descrever a realidade social, visando medidas de controle da população que pode se sublevar, dadas as condições extremas da desigualdade social no Brasil.

Há um obscurecimento do conjunto das relações sociais capitalistas e da particularidade brasileira. Nestes registros, formalmente, aparece o esforço dos entes federal, estaduais e municipais para resolver os problemas sociais; porém, não aparece o por que de seu surgimento e como têm se desenvolvido na atualidade. Se no Serviço Social crítico há o entendimento de que para apreender as políticas sociais é necessário considerar os movimentos do capital, das lutas de classes e da intervenção estatal, nas NOB/ SUAS o que se pondera é o Estado, o setor privado e os profissionais que nelas atuam. Vemos nelas, portanto, um processo de simplificação e de pura descrição do seu funcionamento, que não permite apreender as causas dos fenômenos/problemas e tampouco quais as soluções viáveis, justamente porque o que está realmente posto é a gestão da pobreza e não o combate para a sua supressão. Sabemos que não será o assistente social que garantirá em sua integralidade e universalidade todos os direitos sociais, isso é dever do Estado e na atualidade os profissionais do Serviço Social precisam se inserir no conjunto das lutas em busca de ampliar os direitos sociais como forma de enfrentamento ao capital.

CONCLUSÃO

Queremos sinalizar que por mais que a seguridade social seja um modo de garantir melhores condições de vida e de trabalho, não constitui um

processo de desconcentração da propriedade privada, de redistribuição de renda e menos ainda emancipação humana.

A intervenção profissional não deve se distanciar dos objetivos e princípios da Lei de regulamentação e a direção ético-política do Serviço Social; ao contrário, as técnicas e instrumentos devem ser utilizados para alcançá-los. Por isto, a dimensão investigativa é inerente ao exercício profissional, uma vez que há que se estudar, analisar, sistematizar a realidade a qual se atua para desenvolver o recurso adequado quando se tem em vista a ampliação e acesso aos direitos sociais.

Nosso esforço se deu no sentido de nos aproximarmos das formulações e exigências de quem contrata os assistentes sociais e como isso tensiona, no interior da categoria, as exigências das dimensões investigativa, ético-política e prático-interventiva desse profissional. As exigências do mercado de trabalho em tempos neoliberalizantes, conjugadas com o sucateamento das universidades públicas e a mercantilização do ensino superior⁹, são aqui entendidos como formas de manifestação das disputas teórico-metodológicas, prático-operativas e ético-política, pois atuar de modo que corresponda às imposições postas pela projeto societário dominante consiste em frear os vetores críticos da profissão num aparente imobilismo frente à impossibilidade de mudanças sociais. De fato, o nosso tempo histórico não assinala transformações societárias que se coadunem com a emancipação humana – mas que semelhante verificação nos torne omissos em relação às lutas de classes, o que expressa um posicionamento que corrobora, em última instância, para a manutenção da ordem.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; Gentili, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:**

⁹Da educação em geral, porém, nosso interesse é na formação profissional do Serviço Social.

fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Norma Operacional Básica NOB/ SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Norma Operacional Básica NOB/ SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2012.

ESCORSIM NETTO, Leila. **O conservadorismo clássico**: elementos de caracterização e crítica. São Paulo: Cortez, 2011.

CASTEL, Robert. A gestão dos riscos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1981.

MÉSZARÓS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

NISBET, Robert. **O conservadorismo**. Lisboa: Editorial Estampa, 1987.

PAULO NETTO, José. Lukács. Sociologia. **Coleção Grandes Cientistas Sociais**, [S.l.], n. 20, 1992.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Razão, ontologia e práxis. **Serviço Social e Sociedade**, [S.l.], ano XV, n. 44, abr. 1994.

_____. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 17, n.50, p. 87-132, abr. 1996.

_____. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: _____. **Capacitação em serviço social e política social**: Mod. 1: Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999.

_____. O Movimento de Reconceituação 40 anos depois. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, v. 85, p. 5-20, nov. 2005.

_____. Uma face contemporânea da barbárie. In: III ENCONTRO INTERNACIONAL “CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE”, 30-31, 2010. **Anais...** Brasília: Serpa, 2010.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós 1964. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. **Ensaio de um marxista sem repouso**. São Paulo: Cortez, 2017.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca Básicas de Serviço Social).

SANTOS, Josiane Soares. **Neoconservadorismo pós-moderno e Serviço Social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2004.