



Eixo: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo.

ESTADO NO NEOLIBERALISMO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESAFIOS PARA O TRABALHO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS

ROBSON ROBERTO DA SILVA¹
ANA PAULA ORNELLAS MAURIEL²
MARIA CLARA SAMEIRO DE ALMEIDA³
LARISSA DA FRANÇA MEDEIROS⁴

Resumo: O trabalho tem como objetivo discutir a atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social levando em conta as novas configurações das políticas sociais no cenário contemporâneo brasileiro, considerando o contexto de crise do capital, de aprofundamento do neoliberalismo, as lutas de classe e o papel Estado nesses processos. Resultado de pesquisa teórica, o texto inicia a discussão do Estado e da Assistência Social sob o neoliberalismo para, em seguida, apresentar as contradições do trabalho de assistentes sociais no SUAS a partir das demandas, competências, atribuições e condições de trabalho.

Palavras-chave: Estado; Assistência Social; neoliberalismo; trabalho profissional.

Abstract: The objective of this study is to discuss the role of social workers in the Social Assistance Policy, taking into account the new configurations of social policies in the Brazilian contemporary scenario, considering the context of capital crisis, deepening neoliberalism, class struggles and State's role in these processes. Result of theoretical research, the text begins the discussion of the State and Social Assistance under neoliberalism to then present the contradictions of the work of social workers in SUAS from the demands, skills, attributions and working conditions.

Keywords: State; Social Assistance; neoliberalism; professional work.

1 - INTRODUÇÃO

Parte-se da premissa de que discutir o trabalho profissional nas políticas sociais significa não só assumir o compromisso ético-político com um exercício profissional que garante serviços de qualidade, mas pensá-lo na perspectiva de viabilização de direitos. A implementação do SUAS – criado em 2005 - trouxe novos desdobramentos para o exercício profissional de assistentes sociais, com atribuições e competências em diferentes espaços e com diversas orientações legais e normatizações. Vários aspectos e conceitos novos estão

¹ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense.

² Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense. E-mail: <apmauriel@gmail.com>

³ Estudante de Graduação. Universidade Federal Fluminense.

⁴ Estudante de Graduação. Universidade Federal Fluminense.

presentes na PNAS/SUAS e constituem hoje objeto de debates e polêmicas em nosso meio profissional.

Assistentes sociais que atuam hoje na Assistência são atingidos diretamente por novas contradições - em suas relações e condições de trabalho nesta política, em sua rotina com as equipes, nas relações com os usuários -, sem deixar de vivenciar os velhos dilemas assistencialistas que ainda se fazem presentes, mas reconfigurados e, por vezes, potencializados.

O trabalho ora apresentado é fruto da articulação de dois projetos de pesquisa, um que discute a influência do Banco Mundial na Política de Assistência Social e o outro que analisa o exercício profissional de assistentes sociais na Assistência Social a partir do SUAS, cuja parceria tem como interseção estudos que tiveram o foco centrado na formação e configuração do Estado burguês para pensar sua correlação com as políticas sociais, especialmente a assistência social.

A bibliografia utilizada foi organizada para encaminhar os reflexões e debates no grupo de pesquisa na direção de pensar, dentro das contradições componentes desse Estado, principalmente da sua fase imperialista atual diante da financeirização e do neoliberalismo, sua relação com as políticas sociais e suas implicações no exercício profissional de assistentes sociais na política de assistência social.

Resultado de pesquisa teórica, o texto inicia a discussão do Estado e da Assistência Social sob o neoliberalismo para, em seguida, apresentar as contradições do trabalho de assistentes sociais no SUAS a partir das demandas, competências, atribuições e condições de trabalho. Além de pesquisa bibliográfica, os resultados apresentados tomam por base um balanço os trabalhos publicados nos Anais do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS) entre 2004 e 2016, que tinham como foco o trabalho profissional na política de assistência social.

2 - ESTADO E ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB O NEOLIBERALISMO

Nos aportes de David Harvey (2008), encontramos elementos para compreender o papel do Estado na acumulação de capital sob o

neoliberalismo. Para Harvey, o neoliberalismo deve ser entendido como uma estratégia de restauração do poder das classes dominantes frente à crise dos anos 1970, contudo, deve-se considerar que ocorreu uma reconfiguração das classes dominantes. Diante disso, o autor mostra que o neoliberalismo fortaleceu um projeto da fração de classe burguesa rentista, com base nas finanças como fração privilegiada do capital. Diante disso, pensar o Estado nesse processo remete ainda a levar em consideração o desenvolvimento desigual e combinado do processo de neoliberalização, o qual a partir das lutas de classes tem variantes a depender das contradições e resistências.

Outro elemento essencial para Harvey (2008) entender o Estado é considerar a tensão entre teoria neoliberal e a pragmática concreta da liberalização, ou seja, como as práticas vão se impondo como processo histórico. As reações das frações dominantes rentistas à crise de superacumulação e à necessidade de atuação do Estado na construção de respostas mostram que no processo histórico neoliberal a retração estatal foi uma falácia, ou seja, não existe um Estado mínimo.

Conforme destacou Harvey, além de inconsistências da própria teoria neoliberal, como a concomitância de desacreditar o poder do Estado e demandar forte atuação para defender a propriedade privada e as liberdades empresariais, a prática neoliberal apresenta outras contradições amplamente retratadas no capítulo 3 do livro *O neoliberalismo* (2008). Tais elementos contrastam com o que Harvey denomina Estado neoliberal na prática, o qual tende a negar os direitos ao trabalho e os direitos ao meio ambiente, dois flancos diretamente atacados como nichos de acumulação contemporâneos, enquanto, por outro lado, tende a proteger os capitais (seja aliviando dívidas, resgatando empresas e bancos, etc.).

Outra questão importante ao considerar o Estado no neoliberalismo é o aumento da coerção, que para Harvey não significa necessariamente uma diminuição do consenso. Uma variação importante nessa relação coerção-consenso ocorre, onde se afirma uma resposta conservadora envolvendo uma preocupação com a ordem associada a um novo moralismo. Tais elementos ideológicos passam a servir de justificativa para que algum grau de coerção – inclusive de militarização – pareça necessário à restauração da segurança e da

ordem. A construção do consentimento via moralização envolve uma série de apelos emocionais, inclusive o apelo ao nacionalismo e ao patriotismo, que ao tornarem-se valores generalizados via senso comum, constrói uma “pedagogia da hegemonia” (NEVES, 2010) para consentir a violência do Estado.

Outro autor que nos traz elementos para entender a relação entre Estado e acumulação no atual contexto é François Chesnais (2005). Sua indicação do uso da noção de “mundialização do capital” ao invés de globalização ajuda a deixar mais transparente o sentido do processo de financeirização, em que a liberalização, desregulamentação e a privatização aparecem como alicerces da mundialização do capital, sendo seus fundamentos econômicos e, ao mesmo tempo, políticos.

Chesnais não pensa a mundialização como um todo homogêneo, mas como uma totalidade com diferenciações que carregam uma unidade. Sob essa perspectiva, podemos considerar junto com o autor que a mundialização do capital não apaga a existência dos Estados nacionais, nem as relações de dominação e de dependência políticas entre eles. Ao contrário, acentua os fatores de hierarquização entre os países, sendo essas disparidades algo essencial para a manutenção desse padrão financeirizado de acumulação.

O aumento das disparidades econômicas entre continentes e países pode ser observável pelos investimentos externos diretos (IEDs) que constituem os fluxos financeiros, o que mostra que a mundialização não é um processo integrador, mas sim base para uma repartição mais desigual de riquezas. Por isso, diferentes aspectos do capital devem ser igualmente hierarquizados para dar margem às prioridades do capital financeiro destinado para aplicações, que dão forma ao capital em seu conjunto.

Isso está relacionado ao fato de que a centralização dos ganhos não reinvestidos na produção colocou as instituições financeiras como proprietárias-acionistas de um novo tipo de empresa, além de serem simultaneamente receptoras de títulos de dívida pública de vários governos, criando condições e meios de influenciar a repartição dos ganhos totais (salários, lucros, renda financeira) de forma que melhor lhes beneficie, e definindo ainda qual cota parte será investimento e o que será redistribuído como juros e dividendos. Isso proporciona a essas empresas-polvo uma

legitimidade particular para impor sua própria lei às outras, gerando um novo padrão de concorrência intercapitalista ainda mais predatório. Novas formas de organização em rede, fusões, aquisições aumentam a nebulosidade das fronteiras entre lucro e renda e sua relação com a apropriação do valor. “No mundo dominado pela finança, a vida social em quase todas as suas determinações tende a submeter-se à influência do que Marx designa como a forma mais forte de fetichismo (CHESNAIS, 2005, p. 21)

Tal dominância das finanças conduziu à emergência de executivos de um novo tipo ou novos gerentes da governança corporativa, que interiorizaram as propriedades e os códigos de conduta nascidos do poder do mercado acionário e de derivativos, a partir disso exploram a liberdade permitida pelas tecnologias virtuais, configurando o que Harvey classifica de “novo poder gerencial”.

Tal aspecto não deixa de ter como fundamento os grupos industriais que, dispostos de efeitos combinados da liberalização e da desregulamentação do comércio, dos movimentos dos capitais e da tecnologia, lançam estratégias de deslocalização, subcontratação etc. para ameaçar os trabalhadores no sentido de reduzir os custos de produção e aumentar sua margem de lucratividade, com a introdução de novas formas de exploração e de submissão dos trabalhadores ao ritmo e à lógica da atual acumulação que necessita remunerar os papéis (títulos, dividendos, aplicações, etc.).

Isso traz consequências para a atuação do Estado, que vem mudando significativamente a forma de gerenciamento das políticas sociais, particularmente depois dos ajustes estruturais neoliberais.

A crise evidencia os limites do Estado capitalista nessa transição do século XX para o XXI, cujas contrarreformas implementadas tiveram um ponto em comum: a transferência dos custos da crise para os trabalhadores (BEHRING, 2008). Nas políticas sociais, dentre as principais tendências estiveram (e estão) a redução da Previdência Pública e o aumento dos serviços privados complementares (incluindo aí os assistenciais), aliados às políticas de incentivo ao trabalho (de ativação, geração de emprego e renda) (MOTA, 2013).

A Assistência Social na crise não aparece mais como política subsidiária ao trabalho ou às outras políticas, mas vem ganhando a cena como política central na garantia de rendimento, contrariando a tendência histórica de conquista de direitos dos trabalhadores com a Seguridade Social (BOSCHETTI, 2012). Na periferia do capitalismo, a tendência ao crescimento da ponta assistencial foi maior em função do eixo da transferência de renda, que ganha centralidade como única saída para a questão da precarização do trabalho (STEIN, 2008). Ou seja, a Assistência Social se constitui como política pública no momento em que é convocada para ajudar a promover a reprodução ampliada do capital.

Do ponto de vista do marco legal, seu reconhecimento como política pública e sua consubstanciação no SUAS possui muitos méritos, porém, seu estatuto de direito no Brasil foi reconhecido quando o contexto internacional já vivia o desmonte do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais e o ocaso do desenvolvimentismo na América Latina.

A configuração da proteção social no Brasil passa por diversos arranjos sócio-históricos e algumas características importantes apontam para a sua redefinição, a Constituição de 1988 incorpora um novo modelo de proteção, o modelo de seguridade social, que integra três pilares em si: a saúde, a previdência social e a assistência social. Tal mudança consolida um modelo mais abrangente e inclusivo de direitos sociais, o que até então não existia no Brasil, recém-saído de um processo de ditadura militar após mais de duas décadas. É, portanto, este o projeto de redefinição da proteção social no Brasil.

É importante que se saiba que a implantação desse sistema de proteção social parte de um processo contraditório, ao passo que ao mesmo tempo em que busca a garantia de direitos a toda população pela noção de seguridade social, se tem um processo de não implementação das políticas sociais no sentido dos direitos tal como consubstanciados na Constituição de 1988, muito influenciado pelo ideário neoliberal. Para Brettas (2017), o neoliberalismo no Brasil se consolida em meio a um processo limitado de implementação das políticas sociais, pois ainda não tinham sido montadas as bases de uma rede de proteção social no período anterior ao neoliberalismo, logo não podemos afirmar que tivemos um “desmonte” das políticas sociais.

Sobre a Assistência Social como política pública de Seguridade, cabem algumas ponderações importantes. Primeiro, a Seguridade nunca foi implementada como projetada; (nem do ponto de vista da articulação intersetorial, nem legal – leis orgânicas separadas, nem do ponto de vista da base orçamentária). Um segundo ponto é a implementação tardia da Assistência Social que, apesar da LOAS, veio mantendo a mesma base institucional (rede socioassistencial) após a Constituição de 1988 até a aprovação da PNAS em 2004. A inovação veio com o SUAS, mas com alterações importantes na concepção da política, já incorporando elementos que fogem do padrão da LOAS e hibridizam a noção de proteção presente no projeto Constitucional, aproximando a PNAS de uma política mais voltada para o enfrentamento da pobreza de forma mais direta e menos integrada ao projeto de Seguridade inicial.

A Lei 12.435, de 06 de junho de 2011 é um claro exemplo disso. Altera a LOAS em vários aspectos para adaptá-la ao novo padrão do SUAS, mas muda o objetivo da política. Ela deixa de ser um meio para alavancar vários direitos sociais ao lado de outras políticas (Conforme Art. 6º da Constituição de 1988) – caráter fundamental que a liga ao conceito de Seguridade Social - e o enfrentamento da pobreza era um deles, para, na nova Lei, passar a ter como objetivo principal, por meio do enfrentamento da pobreza, realizar a garantia de direitos. Isso dá uma outra conotação à natureza da política (MAURIEL, 2012).

E, um terceiro ponto, mas que não finda o conjunto de contradições que se apresentam com a política de Assistência tem a ver com a herança histórica conservadora que nunca foi totalmente superada. O passado caracterizado pelo clientelismo, pelo patrimonialismo, pelo engessamento burocrático, pela cultura do favor, aparece reatualizado, potencializado. Ou seja, novas contradições se interpõem sob velhos dilemas históricos.

A política de Assistência Social veio adquirindo uma curiosa centralidade perante as demais políticas sociais, focando sua intervenção na pobreza absoluta e no controle de segmentos da classe trabalhadora, em especial aqueles considerados parte da superpopulação relativa estagnada (ou seja, que compõem segmentos com relações de trabalho informais e vínculos precários e instáveis) e os que compõem o pauperismo (BOSCHETTI, 2016).

Tal centralidade, que vem sendo construída nos últimos governos federais, particularmente nos dois mandatos de Lula, coloca aos profissionais da área de Serviço Social desafios não só sobre o desvendamento do sentido político e funcionalidade dessa expansão (MOTA, 2013), mas impacta diretamente na intervenção profissional, impondo tensões sobre as competências e atribuições privativas dos assistentes sociais, conduzindo a rotinas que vem deflagrando um perfil profissional mais tecnicista e fragmentado, com tendência ao fortalecimento e reatualização de bases mais conservadoras do Serviço Social (SILVA, 2012).

É em face dessas questões que ocorre a ampliação de recursos para o atendimento dos segmentos da população mais pauperizada, pela via da transferência de renda, e se eleva a contratação de profissionais para preencher as necessidades de implementação dessa “nova” configuração da Política de Assistência.

Sob essa perspectiva, o próximo item tem como objetivo pensar a atuação do Assistente Social em sua inserção no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), correlacionando com as controvérsias que vêm direcionando os debates sobre essa política nos principais fóruns de debates do Serviço Social (sua correlação/contradição com o Projeto Ético-Político; a relativa autonomia profissional, as demandas, competências, atribuições e condições de trabalho.

3 - O TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS NA PNAS/SUAS

No Estado, os trabalhadores que atuam no campo da prestação de serviços sociais participam do processo de redistribuição da mais-valia, via fundo público. No âmbito da PNAS, de 2004, isso não é diferente, pois ela expressa as contradições da sociedade capitalista. Tal política inovou ao eleger a política de recursos humanos como um dos eixos estruturantes do SUAS⁵.

O assistente social é um dos trabalhadores que compõem a equipe técnica dos equipamentos do SUAS. De acordo com Iamamoto (2001), embora

⁵Esta política social aponta que o SUAS, para colocar em prática as suas diretrizes, que estão respaldadas na Constituição de 1988 e na LOAS, deve estar organizado nos eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização política-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; a política de recursos humanos; e a informação, o monitoramento e a avaliação.

o Serviço Social seja regulamentado como uma profissão liberal não tem esta tradição na sociedade brasileira em sua alocação no mercado de trabalho. Entretanto, dispõe de algumas características típicas de uma profissão liberal: a existência de uma relativa autonomia na definição de prioridades e das formas de execução de seu trabalho, o que requer o compromisso com os valores e princípios éticos norteadores da ação profissional explicitados no Código de Ética Profissional de 1993.

O exercício profissional implica compra e venda da força de trabalho pelo empregador (seja o Estado, empresas e organizações ou instituições privadas) e a presença do equivalente geral – o salário – que expressa o valor de troca dessa força de trabalho. O trabalho do assistente social não resulta apenas em serviços úteis, mas ele tem um efeito na produção ou na redistribuição do valor e da mais-valia. Assim, por exemplo, na empresa, o assistente social pode participar do processo de reprodução da força de trabalho e/ou da riqueza social, como parte de um trabalho coletivo, produtivo de mais-valia. Já na esfera do Estado, no campo da prestação de serviços sociais, pode participar do processo de redistribuição da mais-valia, via fundo público. (IAMAMOTO, 2001).

A atividade do assistente social – como qualquer outro trabalho – implica transformação de uma matéria (as expressões da “questão social”) sobre a qual incide e à qual tem acesso pela mediação de seu empregador, além de concretizar-se em um resultado que tem objetividade material ou social. De acordo com Iamamoto (2001), o processo de trabalho em que se insere o assistente social não é por ele organizado, ainda que nele este profissional participe de forma peculiar e com autonomia ética e técnica. É função do empregador organizar e atribuir unidade ao processo de trabalho na sua totalidade, articulando e distribuindo as múltiplas funções e especializações requeridas pela divisão social e técnica do trabalho entre o conjunto dos assalariados. Portanto, não existe um único e idêntico processo de trabalho do assistente social, na esfera estatal, em empresas, nas organizações-não-governamentais, etc. – e internamente em cada um desses campos. Na verdade, existem processos de trabalho nos quais se inserem os assistentes sociais.

Segundo Netto (1996), as transformações societárias numa sociedade como a brasileira tendem a imbricar no mercado de trabalho do profissional de Serviço Social. Nota-se, assim, que as precárias condições sociais de existência social da população usuária se revelam cotidianamente nas instituições, exigindo respostas dos assistentes sociais que em grande medida não dispõem de condições objetivas para viabilizá-las. Além disso, o agravamento da “questão social” também rebate em sua vida de trabalhadores assalariados, que enfrentam em níveis diversos quase os mesmos problemas da população usuária.

Segundo Silva (2012), verifica-se que os profissionais na política de assistência social apresentam sentimentos comuns a de outros trabalhadores na contemporaneidade como: angústia, por não dar conta da intenção formal dos direitos e sua concretização na vida cotidiana da população demandatária dos serviços; elevada carga de trabalho, apesar da ampliação de contratação de assistentes sociais nas prefeituras; baixos salários; ampliação de contratação temporária (observa-se que de 1999 para cá, poucas prefeituras têm realizado concursos públicos), além da terceirização da contratação realizada por entidades de assistência social.

Ainda de acordo com a autora, se por um lado houve uma ampliação dos postos de trabalho para os trabalhadores na assistência social e, em particular, dos assistentes sociais; por outro, verifica-se que, apesar da NOB-RH/2006 demarcar a contratação via concursos públicos, temos diferentes formas contratuais de trabalho, que incidem diretamente na formulação e execução desta política e que convivem nos mesmos espaços (CRAS, serviços de proteção especial média e alta complexidade, gestão etc.), e com muitas tensões no cotidiano profissional.

As possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas dessas condições e processos em que se realiza o trabalho. É neste sentido que as competências e atribuições profissionais devem se inserir na perspectiva da gestão do trabalho em seu sentido mais amplo, que contempla as atividades exercidas pelos trabalhadores, as condições materiais, institucionais, físicas, financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício. (SILVA, 2012).

As atribuições e competências dos profissionais de Serviço Social são orientadas e norteadas por direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão – Lei nº 8.662/1993, pelas Diretrizes Curriculares de 1996 da ABEPSS e outras normatizações da profissão. Assim, o perfil do assistente social para atuar na política de assistência social deve afastar-se das abordagens tradicionais funcionalistas e pragmáticas, que reforçam as práticas conservadoras que tratam as situações sociais como problemas pessoais que devem ser resolvidos individualmente. De acordo com o CFESS (2011), identificam-se duas tendências conservadoras de atuação e que devem ser rompidas:

A primeira é de restringir a atuação aos atendimentos emergenciais a indivíduos, grupos ou famílias, o que pode caracterizar os CRAS e a atuação profissional como um “grande plantão de emergências”, ou um serviço cartorial de registro e controle das famílias para acessos a benefícios de transferência de renda. A segunda é de estabelecer uma relação entre o público e o privado, onde o poder público transforma-se em mero repassador de recursos para as organizações, que assumem a execução direta dos serviços sócio-assistenciais. Esse tipo de relação incorre no risco de transformar o(a) profissional em um(a) mero(a) fiscalizador(a) das ações realizadas pelas ONGs e esvazia sua potencialidade de formulador(a) e gestor(a) público(a) da política de Assistência Social (CFESS, 2011, p. 22-23).

Para enfrentar essas duas tendências conservadoras de atuação, o CFESS (2011) aponta que o reconhecimento da “questão social” como objeto de intervenção profissional, demanda uma atuação profissional em uma perspectiva totalizante, baseada na identificação dos determinantes socioeconômicas e culturais das desigualdades sociais. Além disso, destaca que as diversas competências e atribuições profissionais no âmbito da PNAS/SUAS abrangem as seguintes dimensões interventivas complementares e indissociáveis:

- 1 – dimensão que engloba as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos (...);
- 2 – dimensão de intervenção coletiva junto a movimentos sociais, na perspectiva da socialização da informação, mobilização e organização popular (...);
- 3 – dimensão de intervenção profissional voltada para inserção nos espaços democráticos de controle social e construção de estratégias pra fomentar a participação (...);
- 4 – dimensão de gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade (...);

- 5 – dimensão que se materializa na realização sistemática de estudos e pesquisas que revelem as reais condições de vida e demandas da classe trabalhadora e possam alimentar o processo de formulação, implementação e monitoramento da política de assistência social;
- 6 – dimensão pedagógico-interpretativa e socializadora de informações e saberes no campo dos direitos, da legislação social e das políticas públicas, dirigida aos diversos sujeitos da política: gestores públicos, dirigentes de entidades prestadoras de serviços, trabalhadores, conselheiros e usuários (CFESS, 2011, p. 18-19).

A análise do trabalho profissional considerando a “questão social” como objeto de intervenção, as dimensões das competências e atribuições profissionais e as condições do trabalho no âmbito da política de assistência social, partem do pressuposto que a atuação do assistente social dispõe de uma relativa autonomia por situar-se no campo de disputa de interesses das classes sociais e de tensões, que limitam, mas também criam as condições reais para que seja redirecionada o sentido social do seu trabalho. (BRAGA; MOTA, 2016).

A respeito das demandas dos usuários no âmbito da PNAS/SUAS percebe-se que elas têm sido compreendidas como divulgação de atividades dos equipamentos de proteção social, o esclarecimento de direitos e serviços, a participação e controle social democrático. Embora se note a importância da investigação (a partir da perspectiva da totalidade) sobre o modo de vida e do trabalho da população atendida, com vista a reorganizar os planos de trabalho de modo a considerar as condições reais da vida dos usuários, percebe-se a necessidade de um maior aprofundamento sobre as necessidades sociais dos usuários a partir das suas condições de classe, gênero, raça e etnia, pois ao contrário pode-se cair no risco de compreender tais demandas como individuais, morais e/ou psicológicas. (SILVA; FRANÇA, 2008).

Em relação às demandas institucionais, “emergem diversas demandas para o Serviço Social, sendo as principais postas pela instituição empregadora: a capacitação profissional; a necessidade de trabalhar políticas públicas orientadas por suas legislações específicas e elaborar e realizar pesquisas” (MEDEIROS; RAMOS, 2008, p. 7). Identificam-se ainda demandas referentes ao trabalho coletivo com famílias nos CRASSs, e ao atendimento individual e emergencial, através dos chamados plantões sociais. Em alguns municípios constata-se que o órgão gestor vem incentivando a capacitação dos

profissionais, com o objetivo de efetivar a política de assistência social de acordo ao estabelecido na PNAS.

Segundo Silveira Jr (2016), desde os anos 2000 o governo federal vem incentivando a capacitação dos trabalhadores da assistência social por meio de programas, como o Gestão Social com Qualidade de 2008 e o Capacita SUAS de 2012. Ao buscar apreender as ideologias difundidas através desses processos de formação-capacitação, o autor identifica que a influência do social-liberalismo promove uma mudança na leitura sobre a pobreza e suas formas de enfrentamento. Assim, aponta que na política de assistência social os objetivos tendem a ser deslocados do atendimento às necessidades sociais para o chamado “desenvolvimento de capacidades” dos indivíduos e famílias, cuja condição é compreendida como “situação de vulnerabilidade e risco”.

Sabe-se que o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional, é um dos princípios do Código de Ética Profissional de 1993. Contudo, nem todo aprimoramento intelectual contribui com o aperfeiçoamento profissional na direção apontada pelo projeto ético-político e em particular pela Política de Educação Permanente do Conjunto CFESS-CRESS (2012). Algumas iniciativas (cursos, seminários, encontros, fóruns etc.) limitam-se ao conhecimento e ao treinamento de sistemas. Assim, faz-se:

[...] necessária uma formação que capacite a uma leitura crítica da realidade e das tendências e limitações do mercado de trabalho, suas atuais exigências de capacitação no âmbito do gerenciamento da força de trabalho, no âmbito da gestão da miséria, dos chamados “riscos sociais” através de políticas minimalistas, atribuições que hoje colocam a profissão como o braço executor dos atuais procedimentos exigidos pelo Estado Gerencial, resultado da contrarreforma dos anos de 1990. (GUERRA, 2013, p. 128).

No âmbito da PNAS/SUAS nota-se que o trabalho profissional em razão das condições objetivas e subjetivas vem se restringindo à execução de procedimentos operacionais previstos nessa política social e nos manuais que dela se derivam. Tais procedimentos pautam-se principalmente num conhecimento meramente instrumental, que está voltada para eficiência e eficácia, ao cumprimento de metas e à produtividade (SILVA; FRANÇA, 2008). A esse respeito, Souza (2014, p. 4) chama atenção para a necessidade de se

fazer mediações com o projeto ético-político do Serviço Social, na medida em que constata que a “reprodução do (fazer profissional) aos manuseios burocráticos dos instrumentos acabam por expressar unicamente o saber instrumental da gestão institucional que se reduz à quantificação, aos procedimentos e às rotinas de cumprimento de prazos e aos requisitos de produtividade”. Nessa direção, Yazbek et al, (2010, p. 199) apontam que:

[...] os trabalhadores do SUAS, nos espaços dos CRAS, como de resto em outros âmbitos da gestão pública, estão submetidos às marcas do saber burocrático, que valoriza a quantificação, os comandos hierarquizados, os procedimentos e rotinas voltados ao cumprimento de prazos (geralmente estreitos) e requisitos de produtividade, nem sempre compatíveis com processos de elaboração e reflexão coletivas no ambiente institucional.

No que tange às competências e atribuições dos assistentes sociais, sabe-se que existe uma diferença entre ambas: a primeira refere-se às atividades que tanto o assistente social quanto outros profissionais podem realizar; e a segunda está relacionada às atividades que somente o profissional de Serviço Social pode desenvolver. De acordo com Yamamoto (2001), as competências possuem dimensões que são indissociáveis: a ético-política; a técnico-operativa; e a teórico-metodológica. Santos (2016) constatou que para determinados assistentes sociais que trabalham na política de assistência social “a dimensão teórico-metodológica ficou restrita puramente à questão da metodologia (...), a dimensão ético-política da prática foi reduzida à esfera da ética associada ao Código de Ética Profissional. O elemento político desta dimensão foi mais difícil de ser definido; e a dimensão técnico-operativa (...) aos instrumentos utilizados no cotidiano” (SANTOS, 2016, p. 6-7). Vasconcelos et al (2016) identificaram que apesar dos assistentes sociais considerarem a importância da delimitação de atribuições privativas, por compreenderem que são funções profissionais exclusivas,

por outro lado fica explícito que os mesmos assistentes sociais consideram atividades comuns a todos os profissionais as mesmas atividades que dizem ser exclusivas. Por outro lado, são 2 os assistentes sociais que consideram atribuições privativas “o que é demandado”, podendo aqui ser incluído tanto o que é requisitado pela instituição como pelo usuário. (VASCONCELOS; SILVA; FIGUEIREDO; PINTO; CARVALHO, 2016, p. 6).

Aqui cabe destacar que as competências e demandas institucionais têm sido acatadas por determinados assistentes sociais como sendo atribuições privativas e demandas profissionais. Essa confusão é desencadeada por uma tendência que expressa uma relação mimética entre Serviço Social e política social. “Um mimetismo que se traduz em ações rotineiras, prescritivas e burocratizadas, fomentado não só pela permanência de uma perspectiva tecnicista da profissão, mas também estimulado pelos redesenhos e pelas formas de gestão da política social, a partir dos anos 1990”. (MIOTO; NOGUEIRA, 2013, p. 66).

Em relação às condições e relações de trabalho na PNAS/SUAS, essa é uma questão que tem sido muito discutida e vivenciada pelos assistentes sociais que trabalham nessa política social. Nota-se significativamente uma precarização das condições de trabalho, que se expressa na insuficiência de recursos financeiros, materiais e humanos, de concursos públicos, na lógica produtivista de mero cumprimento de metas com respostas superficiais às demandas complexas etc., como também uma precarização das relações de trabalho por via das terceirizações, das contratações temporárias, do primeiro-damismo, do trabalho voluntário e das indicações (político-partidárias, clientelistas, patrimonialistas) de profissionais (SILVA; FRANÇA, 2008). Apesar de considerar a construção do SUAS como uma das possibilidades de contribuir com a desprecarização do trabalho nessa área social, constata-se assim que muito ainda se precisa avançar. Em boa parte dos municípios brasileiros, percebe-se que o incentivo a Educação Permanente por meio do Capacita SUAS (que não faz as mediações necessárias com o objeto, os objetivos e atribuições da profissão) ocorre sem existir efetivamente uma Gestão do Trabalho nos moldes da NOB-RH/SUAS.

4 – CONCLUSÃO

O tema tratado expressa preocupação com a qual se defrontam hoje profissionais e pesquisadores envolvidos com a Política de Assistência Social, que no contexto recente brasileiro, apresenta dilemas, desafios e controvérsias para o exercício profissional. Conforme demonstrado ao longo do texto, a

despeito dos marcos legais estruturantes do SUAS, as condições e relações de trabalho se encontram em processos de contínua precarização, expressos na insuficiência de recursos financeiros, materiais e humanos, na baixa incidência de concursos públicos, na terceirização, nas contratações temporárias, na ênfase das metas e na produtividade, reforçando o tecnicismo, a superficialidade e elementos de reatualização de uma herança histórica conservadora nas políticas sociais, tais como o clientelismo, o patrimonialismo, o primeiro-damismo, o trabalho voluntário, a cultura do favor, os quais aparecem reatualizados, potencializados sob novos padrões de gestão.

Observa-se que o trabalho profissional, no âmbito da PNAS/SUAS, em razão das condições objetivas e subjetivas, vem se restringindo à execução de procedimentos operacionais previstos nas resoluções e nos manuais dessa política social, os quais criam procedimentos pautados principalmente num conhecimento instrumental. Essa dinâmica de atuação institucional tem contribuído para que as competências e demandas institucionais sejam acatadas por alguns/as assistentes sociais como sendo atribuições privativas e demandas profissionais, confundindo-se os limites da profissão com a política.

Tais controvérsias são determinadas pelo modo de ser da Assistência Social diante da crise, a qual veio ganhando maior escopo, deixando de ser subsidiária ao trabalho ou às outras políticas, ganhando espaço como garantia de renda em função da sua integração à transferência de renda, que assume centralidade como saída para a questão da precarização do trabalho em toda a América Latina.

Tal padrão de política social é implementado por um Estado que é demandado a defender a propriedade privada e as liberdades empresariais no contexto de mundialização financeira, utilizando uma combinação de fatores de desregulamentação do comércio, dos fluxos de capital e da tecnologia, deslocalização da produção, subcontratação, ao mesmo tempo em que tende a negar os direitos ao trabalho e os direitos ao meio ambiente. Tudo isso no sentido de reduzir os custos de produção e aumentar sua margem de lucratividade, com a introdução de novas formas de exploração, inaugurando uma nova onda de subsunção do trabalho ao capital pela submissão dos trabalhadores ao ritmo e à lógica da atual acumulação financeirizada.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008
- BOSCHETTI, Ivanete Salete. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, Evilásio. et. al. (Orgs.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.
- BRAGA, I. A.; MOTA, A. E. F. S. da. O Trabalho do Assistente Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS(ES) EM SERVIÇO SOCIAL: FORMAÇÃO E TRABALHO PROFISSIONAL - REAFIRMANDO AS DIRETRIZES CURRICULARES DA ABEPSS, 15, 2016. **Anais...** Ribeirão Preto: ABEPSS, 2016.
- BRASIL. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NB-RH/SUAS). Brasília: MDS, 2007.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2004.
- BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília, ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.
- CFESS. **Parâmetros para Atuação dos Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília, 2011.
- CFESS. Política de Educação Permanente do Conjunto CFESS-CRESS. Brasília: Brasília, 2012.
- CHESNAIS, François. Doze teses sobre a mundialização do capital. In: FERREIRA, Carla; SCHERER, André Forti (Orgs.). **O Brasil frente a ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas**. Lajeado: Univates, 2005.
- GUERRA, Y. Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional: significado, limites e possibilidades. In: CRESS- 7 Região (Org.). **Projeto ético-político e exercício profissional em Serviço Social: os princípios do Código de Ética articulados à autocrítica de assistentes sociais**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2013.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.
- IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.
- MAURIEL, Ana Paula O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo**

e construção da hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MEDEIROS, M. G. de; RAMOS, S. R. A Intervenção do Serviço Social no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS): Condições de Trabalho, Demandas e Relação com os Usuários. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 10, 2008. **Anais...** São Luís: ABEPSS, 2008.

MIOTO, R. C. T; NOGUEIRA, V. M. R. Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 61-71, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social brasileira: o sentido político da expansão da Assistência Social no governo Lula. In: SILVA, José Fernando, SANT'ANA, Raquel Santos e LOURENÇO, EdvâniaAngela de Souza (Orgs.). Sociabilidade burguesa e Serviço Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. (Coletânea Nova de Serviço Social).

NETTO, J. P. Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 50, p. 87-132, 1996.

NEVES, M. L. W. (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital. Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

SANTOS, M. P. dos. A Prática Profissional dos(as) Assistentes Sociais nos CREAS: Um Olhar sobre a Dimensão Técnico-Operativa. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS(ES) EM SERVIÇO SOCIAL, 15, 2016. **Anais...** Ribeirão Preto-SP: ABEPSS, 2016.

SILVA, J. A. F. Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS): reflexões sobre o trabalho profissional. **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 155-189, jan./jun. 2012.

SILVA, R. R. da. FRANÇA, L. **Relatório Parcial PIBIC:** o trabalho do profissional de serviço social na política de assistência social no Brasil. Niterói: UFF, 2008.

SILVEIRA JR, A. A.A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2016.

SOUZA, A. M. de. O Trabalho Profissional dos Assistentes Sociais nos CRAS no Município de Fortaleza e as Possibilidades de Mediações Profissionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 14, 2014. **Anais...** Natal: ABEPSS, 2014.

STEIN, Rosa. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara; MIOTO, Regina Célia. **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. SP: Cortez, 2008.

VASCONCELOS, A. M. de; SILVA, A. L. S. V. da; FIGUEIREDO, B. de A.; PINTO, D. F.; CARVALHO, K. V. Serviço Social e Política Pública de Assistência Social: Exercício profissional, Competências, Atribuições e Condições de trabalho. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS(ES) EM SERVIÇO SOCIAL: FORMAÇÃO E TRABALHO PROFISSIONAL, 15, 2016. **Anais...** Ribeirão Preto: ABEPSS, 2016.

YAZBEK, M. C. et al. O sistema único de assistência social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.