



6º Encontro Internacional de Política Social
13º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl
Marx para pensar a crise do capitalismo
Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

**SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A
PARTICIPAÇÃO DO CONJUNTO CFESS-CRESS**

Robson Roberto da Silva¹

Resumo: Este trabalho busca apresentar um estudo que envolve a participação do Serviço Social, sobretudo do Conselho Federal de Serviço Social e dos respectivos conselhos regionais (o chamado conjunto CFESS-CRESS), na construção da política de assistência social brasileira Pós-1980 como um direito do cidadão e um dever do Estado. Para tanto, apresenta uma discussão sobre Estado, “questão social” e política social, tendo em vista que a perspectiva histórico-crítica compreende o surgimento e desenvolvimento da profissão articulada ao momento em que Estado, na fase do capitalismo monopolista, reconhece à necessidade de dar resposta à “questão social” por meio da implementação de políticas sociais, que surgem nesse contexto.

Palavras-chave: Serviço Social; CFESS-CRESS; Política de Assistência Social; Brasil.

**SOCIAL SERVICE AND SOCIAL ASSISTANCE POLICY: PARTICIPATION
OF THE CFESS-CRESS**

Abstract: This paper seeks to present a study that involves the participation of the Social Service, especially the Federal Council of Social Service and the respective regional councils (the so-called CFESS-CRESS group), in the construction of the post-1980 Brazilian social assistance policy as a right of the citizen and a duty of the State. In order to do so, it presents a discussion about State, "social question" and social policy, considering that the historical-critical perspective includes the emergence and development of the profession articulated to the moment in which the State, in the phase of monopoly capitalism, recognizes the need to respond to the "social question" through the implementation of social policies that emerge in this context.

Keywords: Social service; CFESS-CRESS; Social Assistance Policy; Brazil.

Introdução

Este trabalho busca apresentar um estudo que envolve a participação do Serviço Social, sobretudo do Conselho Federal de Serviço Social e dos respectivos conselhos regionais (o chamado conjunto CFESS-CRESS), na construção da política de assistência social brasileira Pós-1980 como um direito do cidadão e um dever do Estado.

O Serviço Social surgiu na fase do capitalismo monopolista em decorrência do agravamento da “questão social” e seu enfrentamento pelo Estado via políticas sociais. De acordo com Iamamoto (2000), o seu processo de institucionalização no Brasil, como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, está vinculado à criação das grandes

¹ Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (Niterói-RJ). E-mail: <robson.essuff@gmail.com>.

instituições assistenciais, estatais, paraestatais ou autárquicas, especialmente na década de 1940.

Para compreender esta profissão, essa mesma autora destaca a necessidade de romper com a visão endógena, situando o Serviço Social na história da sociedade da qual ela é parte e expressão; de entender a profissão como um tipo de trabalho especializado, e de compreendê-la privilegiando a esfera da produção e reprodução social (IAMAMOTO, 2001).

Partindo desse entendimento, nota-se que o Serviço Social, desde o final dos anos 1970, vem construindo um projeto ético-político profissional², que se articula a um projeto de transformação da sociedade. Tal projeto reconhece a liberdade como valor ético-central e assume assim o compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais, e vincula-se a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social sem exploração, opressão de classe, gênero, raça e etnia.

Segundo Braz (2003), este projeto profissional possui três componentes: a dimensão da produção de conhecimentos no interior do Serviço Social; a dimensão político-organizativa da profissão; e a dimensão jurídico-política da profissão. Por meio desses componentes é possível compreender como os assistentes sociais vêm procurando efetivá-lo, bem como os principais limites e tensionamentos encontrados para a sua materialização.

Sabe-se que o Serviço Social objetivamente corresponde a uma estrutura complexa, que se articula a outras na sociedade que possuem também níveis diferenciados de complexidade. Sendo assim, essas dimensões (produção do conhecimento, político-organizativa e jurídico-política) também compõem esse todo complexo e articulado que é o Serviço Social³. Embora elas estejam relacionadas, aqui se buscará compreender principalmente a dimensão político-organizativa, mas levando em consideração a

² Segundo Netto (2006, p. 142), “[...] os membros da sociedade, homens e mulheres, sempre atuam teleologicamente – isto é: a ação humana, seja individual, seja coletiva, tendo em sua base necessidades e interesses, implica sempre um projeto que, em poucas palavras, é uma antecipação ideal da finalidade que se pretende alcançar, com a invocação dos valores que a legitimam e a escolha dos meios para lográ-la”.

³ Em outras palavras, compreende-se o Serviço Social como uma totalidade. De acordo com Pontes (2002, p. 73), “[...] tribute-se a Lukács a ampliação e o detalhamento filosófico da tão fecunda concepção de totalidade como sendo ‘um complexo constituído de complexos subordinados’. Afirmo o autor: todo “elemento”, toda parte, é também aqui um todo; o “elemento” é sempre um complexo com propriedades concretas, qualitativamente específicas, um complexo de forças e relações diversas que agem em conjunto. Essa complexidade não elimina o caráter de “elemento” (LUKÁCS, 1979, p. 39-40)”.

participação do Serviço Social, sobretudo do conjunto CFESS-CRESS, na construção da política nacional de assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado. Para tanto, o trabalho apresenta, em um primeiro momento, uma discussão sobre Estado, “questão social” e política social, tendo em vista que a perspectiva histórico-crítica compreende o surgimento e desenvolvimento da profissão articulado ao momento em que Estado, na fase do capitalismo monopolista, reconhece a necessidade de dar resposta à “questão social” por meio da implementação de políticas sociais.

Desenvolvimento

Estado, “questão social” e política social

A construção do Estado está associada à forma como os homens historicamente vêm se organizando para produzirem e se reproduzirem socialmente. O trabalho, como sendo uma atividade produtiva, ganha centralidade nesse processo de (re)produção da sociedade, pois é considerado uma determinação ontológica do ser social. Por meio dessa atividade produtiva⁴, os homens desenvolvem mediações que estão no campo da reprodução do ser social, dentre elas o Estado, a política, o direito e a ideologia. Sendo assim, não há lugar aqui para dicotomias, a existência do Estado passa pela sua relação com a sociedade civil.

Nessa direção, os diversos sistemas políticos, como o federalismo, também devem ser compreendidos a partir das relações econômicas de produção capitalista, que têm em sua base o trabalho como fonte de valor. Luxemburgo (1988), em seu estudo sobre a

⁴ De acordo com Marx, “[...] o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza [...]. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza [...]. Pressupomos o trabalho sob forma exclusivamente humana. Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia. Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade” (MARX, 2010, p. 211-212). Na sociedade burguesa, o trabalho que exige do homem essa capacidade teológica passou a ser realizado por meio de um contrato acordado livremente entre os capitalistas (possuidores de dinheiro e meios de produção) e os trabalhadores livres (para vender a sua força de trabalho e também de todas as coisas necessárias para a materialização de sua atividade). Ao comprar essa mercadoria (a força de trabalho), o capitalista controla a atividade humana e o produto originado por ela pertence a esse sujeito, que “[...] não é movido por puro amor aos valores de uso. Produz valores de uso apenas por serem enquanto forem substrato material, detentores de valor de troca” (MARX, 2010, p. 220). O valor da mercadoria mede-se assim pela quantidade de trabalho socialmente necessário para produzi-la. Nesse caso, pelo dispêndio de energia física e psíquica, isto é, pelo trabalho abstraído de suas especificidades, posto que pelo trabalho concreto que se imprime o valor de uso a mercadoria.

Federação, a centralização e o autogoverno local, considera que a centralização internada da economia capitalista imprimiu uma centralização do Estado; porém, para que o sistema capitalista pudesse expandir ainda mais seus processos de produção e reprodução, ocorreu, em vários países, a criação do autogoverno local como uma forma de complementar a centralização estatal e permitir a coparticipação da “sociedade civil”, mas sem eliminar a concentração e centralização em relação ao poder estatal.

[...] a criação dos novos centros sociais – gerou o autogoverno moderno, surgido das novas necessidades sociais. Este autogoverno local, municipal, surgiu assim como resposta à exigência de poder atender às necessidades destes organismos sociais específicos, pelos quais, o capitalismo, apoiando-se nas contradições econômicas que existem entre o campo e a cidade, por um lado, e entre esta e a aldeia, por outro, cria a cidade monera [...]. O autogoverno, sob qualquer destas formas, não significa, ao contrário, a eliminação do centralismo estatal, mas seu complemento, e só juntos dão uma plena caracterização do que é um Estado burguês (LUXEMBURGO, 1988, p. 110-111).

Esta análise de Luxemburgo também parte da compreensão de Marx (2011) sobre a criação do Estado. Este teórico radical, contrariando a racionalidade universal apregoada por Hegel ao Estado, explicava que nessa “sociedade política” no máximo pode ocorrer uma acomodação de interesses. Sendo assim, ainda que as classes dominantes detenham o poder econômico e político, o Estado –, que se apresenta ideologicamente como uma esfera que representa o “bem comum” ou os “interesses gerais” –, pode incorporar a sua órbita os interesses das classes e camadas subalternas. Nos manuscritos produzidos em sua juventude⁵, Marx apresenta essa possibilidade. Em outras obras do autor⁶, ele não deixa de considerar a importância da assistência pública (saúde, educação etc.) e das primeiras legislações fabris da Inglaterra, como vitória de anos de luta da classe operária, que impôs limites à economia política do capital.

⁵ Segundo Souza Filho (2011), numa nítida perspectiva radical democrática, essa possibilidade aparece em determinados textos da juventude, como na “*Crítica del derecho del Estado de Hegel*”; na “*Contribuição à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel. Introdução*”; em “*A Questão Judaica*”, na “*Mensagem do Comitê Central à Liga de março de 1850*”; na “*Crítica ao Programa de Gotha*” e em “*Anotações ao Livro Estatismo e anarquia de Bakunin*”.

⁶ Na “*Crítica do Programa de Gotha*”, considera que a libertação do trabalho exige sua transformação em patrimônio comum da sociedade e a regulação cooperativa do trabalho coletivo, com a distribuição da produção social total. Desse fruto do trabalho deve-se deduzir recursos, como úteis às necessidades sociais (educação, saúde, etc.); e fundos aos incapacitados ao trabalho, a chamada assistência pública (Cf. MARX, 2012). No “*Manifesto de lançamento da Associação Internacional dos Trabalhadores*”, aponta que as primeiras legislações fabris da Inglaterra expressaram uma vitória da classe operária. Ao impor limites à economia política do capital, significaram um ganho da economia política do trabalho (Cf. MARX, [19--?]). Em “*O Capital*”, alude que a legislação fabril inglesa de 1833 a 1864, “sua elaboração, reconhecimento oficial e proclamação pelo Estado foram à consequência de uma longa luta de classes” (Idem., 2010, p. 325).

Essas leis sociais são resultantes do conflito entre capital e trabalho, que exige intervenções que vão além das práticas pré-capitalistas (caritativas, filantrópicas etc.) e repressoras do Estado. No Brasil, uma análise crítica sobre esse fenômeno chamado de “questão social” tem sido realizada por Marilda Villela Iamamoto, que na obra *“Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social”*, considera que:

[...] a questão social é indissociável da sociabilidade capitalista e, particularmente, das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado na expansão monopolista do capital. A gênese da questão social na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É inseparável da emergência do “trabalho livre”, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. Assim, a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche. As configurações assumidas pela questão social integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção histórica. Ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais (Ibid., p. 155-156).

A criação dos direitos sociais como parte da expansão da cidadania está associada à mobilização e participação da classe trabalhadora e suas frações no cenário político das sociedades. Por meio de tais direitos, os trabalhadores podem ter acesso a uma parte da renda socialmente produzida e canalizada ao Estado sob a forma de impostos e outras contribuições sociais. Porém, não basta apenas o seu reconhecimento legal-positivo, a sua efetivação exige uma constante luta social. Desconsiderar esses conflitos é aceitar a ideologia do Estado como portador de uma racionalidade universal. Exatamente por isso, a cidadania deve ser compreendida como expressão das lutas permanentes entre os grupos e classes sociais, principalmente impulsionadas pelos “de baixo”. O seu desenvolvimento histórico integra-se ao processo de consolidação da hegemonia burguesa, que pelas próprias contradições que este encerra, acaba fortalecendo as tendências contra-hegemônicas, que visam construir uma nova ordem societária, sem dominação-exploração de classe, gênero, raça e etnia.

De acordo com Fleury (1994), os direitos sociais de cidadania ganham materialidade com as políticas sociais, que são resultantes possíveis e necessárias das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado e que

envolvem *pelo menos* três participantes principais: a burocracia estatal com seu compromisso de classe, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos. Portanto, não cabe reforçar as análises unilaterais que a consideram como um instrumento de dominação: uma via de mão única onde trafegam apenas os interesses da burguesia. Numa perspectiva da totalidade, seu entendimento envolve múltiplos determinantes e suas inúmeras funções.

[As políticas sociais] são muitas vezes analisadas sem que esse fato seja levado em conta. Para muitos autores que se baseiam numa leitura mecanicista do marxismo, as políticas sociais seriam nada mais do que um instrumento da burguesia [...]. Essa posição, por ser unilateral, é equivocada. Como todos os âmbitos da vida social, também a esfera das políticas sociais é determinada pela luta de classes. Através de suas lutas, os trabalhadores postulam direitos sociais que, uma vez materializados, são uma sua indiscutível conquista; mas isso não anula a possibilidade de que, em determinadas conjunturas, a depender da correlação de forças, a burguesia use as políticas sociais para desmobilizar a classe trabalhadora, para tentar cooptá-la etc. [...] (COUTINHO, 2008, p. 65-66).

No capitalismo monopolista, as políticas sociais em respostas as expressões da “questão social” estão associadas, dentre outras questões, à preservação e ao controle da força de trabalho ocupada e excedente. Por serem resultantes de um complexo jogo político atravessado por contradições, conflitos, acordos e concessões entre os sujeitos (representantes de setores da burguesia, da burocracia estatal e dos trabalhadores), o processo de formulação (que leva em conta os diversos corpos e as divisões no aparelho do Estado) pode tornar as políticas sociais distantes das reais necessidades da classe trabalhadora e de suas frações. Todavia, o seu processo de implementação também é pautado pelas disputas e alianças entre esses sujeitos no seio de cada setor e/ou aparelho estatal. Dependendo do grau de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, essas medidas quando articuladas a uma política econômica e financeira que não a restrinjam, podem “[...] assinalar conquistas parciais, [...] importantes no largo trajeto histórico que supõe a ruptura dos quadros da sociedade burguesa” (NETTO, 2001, p. 34).

A gestão social das políticas públicas assim é compreendida aqui como uma atividade desenvolvida no âmbito do Estado e que envolve processos, como a formulação, implantação, execução e avaliação de projetos, programas, serviços e políticas sociais. Por ser uma atividade realizada por distintos sujeitos, com interesses diferenciados vinculados a projetos societários em disputa, há divergências quanto às concepções teóricas, aos objetivos e formas de dar respostas às expressões da “questão social”.

Dependendo das correlações de força estabelecidas num dado contexto sócio-histórico, essa prática pode traduzir numa mera gestão da pobreza. Embora o Estado, nas suas três esferas governamentais, deva assumir a primazia na gestão das políticas públicas de corte social, como estabelecem a Constituição Federal de 1988, as leis orgânicas e as constituições estaduais/municipais em vigor, essas não são funções exclusivas do poder político, os setores da sociedade civil organizada e heterogênea devem participar e controlar os entes da Federação e a “coisa de todos”, pois o termo “público” aqui não é sinônimo de “estatal”.

[...] A palavra “pública”, que acompanha a palavra “política” [e também o termo gestão], não tem identificação exclusiva com o Estado, mas sim com o que em latim se expressa como *res publica*, isto é, coisa de todos, e, por isso, algo que compromete, simultaneamente, o Estado e a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado [...] (PEREIRA, 2007, p. 222).

A Constituição Federal de 1988 restabeleceu e incorporou políticas sociais públicas que levaram em consideração os anseios dos setores progressistas da sociedade. As leis orgânicas, as constituições estaduais, municipais etc. promulgadas em consonância com esta Carta Magna, estabeleceram, assim, que a gestão pública das políticas de saúde, assistência social, educação, dentre outras, fosse orientada pelas diretrizes constitucionais da descentralização político-administrativa e da participação da população na elaboração e controle das ações intergovernamentais. Em razão dessas exigências quanto à organização das políticas sociais em todo território brasileiro, tornou-se frequente na literatura o uso de expressões, como gestão social, gestão pública democrática, descentralizada e/ou participativa. Particularmente, o termo gestão social passou a ser empregado para designar as atividades desenvolvidas pelo Estado no âmbito das políticas sociais, como os processos de formulação e implementação, como também as práticas realizadas por determinadas organizações da sociedade civil (SILVA, 2017).

Entretanto, as transformações contemporâneas do modo de produção capitalista, que trazem consequências para a correlação de forças e requisitam “novas” formas de gestão pública e de reorganização do Estado, colocam há necessidade de aprofundar o debate acerca das contradições no âmbito da gestão das políticas sociais, considerando as estruturas pré-existentes e as tensões entre os projetos coletivos distintos, que, vinculados a projetos de sociedade antagônicos e em disputa, imprimem padrões híbridos de gestão,

com traços mais ou menos conservadores ou progressistas, a depender da conjuntura e da correlação de forças entre os sujeitos, que defendem concepções distintas de seguridade social, de política/gestão social e de sociedade (SILVA, 2017).

Souza Filho (2011) apresenta uma síntese de três padrões de políticas sociais, que, de acordo com Silva (2017), colidem e convivem; sendo o padrão neoliberal o hegemônico desde os anos 1990 e que reafirma ou coloca sob novas bases determinados traços do padrão tradicional.

O Padrão Democrático de Política Social se pauta numa perspectiva de garantia universal de direitos sociais, baseada na participação popular e descentralização político-administrativa [...]. A Constituição Federal, as Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social (LOS e LOAS), bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ratificam essa proposição.

O Padrão Neoliberal de Política Social fundamenta-se na lógica do receituário neoliberal proposto pelo Consenso de Washington – pautado na estabilização monetária, abertura comercial e privatização – e nos preceitos de um “social-liberalismo” que não se distingue concretamente das experiências neoliberais de redução do Estado na área social [...].

O Padrão Tradicional de Política Social possui como orientação a lógica assistencialista, fisiológica, caritativa, enfim, um padrão típico da nossa República Velha, combinando com o corporativismo do pós-1930 desenvolvido, principalmente, na área da previdência social (SOUZA FILHO, 2011, p. 172 e173).

O Serviço Social, enquanto uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho e que vem se dedicando a construção de um projeto ético-político profissional articulado a um projeto de transformação da sociedade, tornou-se um dos importantes sujeitos coletivos, que lutam pela consolidação de um padrão democrático de política social, particularmente de assistência social. De acordo com Rodrigues (2016, p. 43), a um esforço sistemático das vanguardas profissionais “de problematizar a assistência social no âmbito da dinâmica do capitalismo contemporâneo e da disputa de projetos societários antagônicos na atual conjuntura brasileira; e de aprofundar a crítica ao transformismo conceitual promovido pelo fenômeno chamado de assistencialização da proteção social. Ainda segundo a autora, as análises realizadas sobre a política de assistência social (a partir desta perspectiva) vêm orientando, não sem tensões e colisões internas, o posicionamento do conjunto CFESS-CRESS.

A Participação do CFESS –CRESS na Luta pela Construção de uma Política Pública de Assistência Social

A assistência social, por ser uma área tradicionalmente marcada por práticas assistencialistas e que se traduzia no âmbito público em uma caridade laicizada do Estado, não chegou a se converter, diretamente nos anos 1980, em uma das bandeiras dos movimentos sociais, categorias profissionais (como a de assistentes sociais) e usuários, que a defendessem como um campo de concretização de direito social. Em entrevista realizada com professores e militantes ligados à profissão de Serviço Social, Boschetti (2006) identificou que essa categoria profissional não se engajou em uma causa específica na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, ou seja, ela se envolveu nas lutas sociais como um todo. O CFESS (2007), por exemplo, participou das subcomissões e da Comissão da Ordem Social, defendendo a seguridade social e se opôs às forças que restringiam essa proteção social à lógica do seguro.

Nesse contexto, o Serviço Social passou a analisar a assistência social como um espaço contraditório e não apenas como um instrumento de clientelismo, de controle e de integração a ordem burguesa. Assim, os assistentes sociais tornaram-se um dos principais sujeitos do movimento de luta pela regulamentação dessa política como um direito social, que atraíram outras forças, como frações do movimento sindical. A respeito da população usuária, sua participação não ocorreu nesse processo de reconhecimento legal da assistência social; em parte, essa ausência derivava-se da própria representação (moral, individual ou natural) que os usuários absorveram e absorvem das classes dominantes, isto é, de uma ajuda pública direcionada aos indivíduos chamados de incapazes para o trabalho e indigentes, que não “gostam” de trabalhar.

Em outras palavras, essa ausência dos usuários como sujeitos nessa área decorria das representações sobre sua subalternidade (YAZBEK, 2006). A estrutura centralizada das principais instituições de assistência social também impedia de absorver e de incentivar a participação e o controle social por parte dos usuários. O próprio Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) não sofreu nenhuma modificação neste sentido, ou seja, continuou sendo um órgão, por meio do qual os parlamentares decidiam as instituições filantrópicas que recebiam as subvenções e em troca, em alguns casos, garantiam sua lealdade, sobretudo no período eleitoral.

Dada às frequentes denúncias de corrupção e de má administração do governo Collor, o Congresso Nacional, principalmente após o esquema de corrupção informado pelo irmão do presidente da República, abriu uma Comissão Parlamentar de Inquérito, cujos resultados levaram ao *impeachment* do presidente Collor em 1992. Somente com a

posse do seu vice, Itamar Franco, que os trabalhos que buscavam regulamentar o dispositivo constitucional sobre a política de assistência social começaram a caminhar, não sem obstáculos, na Câmara dos Deputados.

De acordo com Boschetti (2006), a conjuntura era um pouco mais favorável e permitiu um diálogo mais próximo entre o Estado e os distintos setores da sociedade civil. Destaca-se nessa época o papel do CFESS, que desde o veto do projeto de lei de assistência social se envolveu no processo de regulamentação dessa política como direito social. Este Conselho, articulado com diversas forças sociais que ainda não participavam dos debates, como o movimento sindical, a CUT ou as que estavam em campos opostos, como a Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA), organizou um seminário nacional para avaliar o veto do projeto de lei pelo presidente Collor e sua implicação para área da assistência social. O envolvimento pela primeira vez dessas organizações sindicais nessa área ocorreu, principalmente, em função do caráter democrático e descentralizado da gestão social estabelecido pela Carta Constitucional; já a aliança com a ANASSELBA surgiu em decorrência do descontentamento quanto à má administração da LBA pela primeira dama.

Esta associação passou a integrar, assim, a “Comissão Nacional pela Lei Orgânica da Assistência Social”, constituída também por outras diferentes entidades –, como CFESS, Associação Nacional de Assistência Social (ANAS), CUT, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da Universidade de Brasília (NEPPOS/UNB), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) –, que aprimorou o primeiro projeto de lei mais abrangente elaborado pelo grupo da UNB com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). No parlamento, quando ele chegou a ser encaminhado já havia outros projetos, que em comparação a este era muito restrito, pois ignorava os princípios constitucionais. Tais projetos foram engavetados até a equipe técnica do Ministério do Bem-Estar Social (MBES) construiu uma proposta de consenso, que resultasse de uma ampla discussão e negociação entre as distintas esferas governamentais e entre Estado e sociedade civil. Porém, precisou realizar cinco seminários regionais e a conferência nacional para discutir as diretrizes e normas gerais da lei; e criar a comissão e os grupos de trabalho, que assumiram a responsabilidade de elaborar o projeto de lei com base nas sugestões dos seminários (BOSCHETTI, 2006).

A “Comissão Nacional pela Lei Orgânica da Assistência Social” participou intensamente e defendeu os princípios e as diretrizes que incorporam no projeto que tinha criado. No entanto, no processo de sistematização, o MBES não incluiu um conjunto de proposições. Este ministério, com medo que o projeto não fosse concluído, submeteu-se às imposições da equipe econômica do governo, que visava diminuir custos: a equipe técnica dessa área governamental era contrária à aprovação do projeto de lei. Sua rejeição demonstrava que a assistência social deveria permanecer com o seu padrão tradicional de organização e gestão.

Na conferência nacional de assistência social, o CFESS divulgou nesse espaço político uma carta denunciando a prática do governo de criar esse projeto de lei, que não expressava os interesses da população e dos trabalhadores da área. Solicitava por meio dela apoio ao projeto de lei da “Comissão Nacional pela Lei Orgânica da Assistência Social”. O MBES, com receio de não poder contar com o apoio desses setores da sociedade civil, não se opôs a elaboração de um “projeto de conciliação”. A ideia desta Comissão era a de garantir principalmente os benefícios que haviam sido restringidos, mas as negociações com os técnicos e gestores dos ministérios da Economia, do Planejamento e também da Previdência não foram bem sucedidas. Este ministério, temendo que o projeto fosse vetado após a sua aprovação pelo Congresso, acatou as imposições desses sujeitos (representantes das classes dominantes) que buscavam subordinar tal área social à lógica econômica. Assim que foi encaminhado ao parlamento, os partidos de esquerda tentaram tornar o projeto mais abrangente e justo, mas o Executivo usou o seu poder de pressão para aprová-lo sem qualquer modificação (BOSCHETTI, 2006).

Na Câmara dos Deputados, a hipertrofia do Executivo se fazia perceber na postura dos deputados dos partidos conservadores que buscavam aprovar um projeto de lei que não aumentasse o gasto social. A relatora designada pela Comissão de Seguridade Social e Família tratou de redigir um projeto que conciliava interesses distintos. Após o término da sua redação, os deputados da Comissão de Seguridade Social e Família chegaram a seguinte conclusão: era melhor aprovar este projeto de lei passível de ser sancionado pelo presidente da República do que persistir nas mudanças e correr o risco de ser vetado. Sua aprovação na Câmara ocorreu em outubro de 1993; no Senado, o projeto de lei não sofreu nenhuma modificação e logo em seguida foi encaminhado ao presidente da República,

que sancionou a LOAS, em dezembro do mesmo ano, ou seja, cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esta Lei nº 8.742/1993, fruto de resistências políticas e econômicas, preconiza que a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que prevê os mínimos sociais e que se realiza através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, parara garantir o atendimento às necessidades básicas.

Após a aprovação desta Lei, o CFESS continuou lutando pela sua efetivação: entrou com uma ação judicial para a instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 1994; participou de cinco gestões neste conselho, representando os trabalhadores; elaborou e divulgou vários manifestos em defesa do cumprimento desta Lei e do SUAS; em todos os estados brasileiros, os CRESSs participaram das lutas pela elaboração das leis orgânicas estaduais e municipais dessa área e pela criação dos conselhos de assistência social (CFESS, 2007).

Atualmente o CFESS possui assento no CNAS e os CRESSs participam de diversos conselhos municipais/estaduais dessa área social, como também de fóruns que constituem em um dos espaços democráticos de luta pela defesa da assistência como direito e dever do Estado. No processo de discussão da PNAS (2004) e das normas operacionais do SUAS, o conjunto CFESS-CRESS participou ativamente e encaminhou sugestões ao CNAS para a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) do SUAS (CFESS, 2007). Essa participação do conjunto CFESS-CRESS demonstra um compromisso ético, político e profissional que ultrapassa o “circulo corporativo”; no sentido gramsciano, corresponde a um momento da consciência coletiva e ideológica, que se desenvolve quando a esfera dos interesses corporativos eleva-se ao nível da consciência universal (cf. SIMIONATTO, 2011).

Especificamente, no processo de discussão e debates para elaboração da PNAS (2004), os profissionais e as vanguardas do Serviço Social –, que atuam no campo das políticas sociais, exercendo diversas funções, como a de elaboração, execução, coordenação, avaliação e gestão –, participaram junto com outros sujeitos políticos dos diferentes espaços, que serviram de palco para a disputa entre distintos projetos de assistência social, que se articulam coerentemente a projetos antagônicos de sociedade. No entanto, alerta Coelho, que em “[...] face aos projetos societários, a categoria profissional [de Serviço Social], como qualquer outra, não é um todo homogêneo.

Existem segmentos da profissão que se posicionam política e eticamente reforçando valores diferenciados” (COELHO, 2013, p. 273). Portanto, até mesmo no interior dessa profissão há distintos projetos coletivos em disputa. A criação da PNAS parece ter resultado, assim, da correlação de forças progressistas e conservadoras que atravessam a sociedade brasileira, a política de assistência social e a profissão de Serviço Social: categoria profissional que tem um protagonismo nos debates políticos e acadêmicos e nos espaços de gestão.

Por isso, a PNAS avança em certos sentidos, retroage e conserva em outros aspectos. Nela encontram-se elementos que demonstram uma forte influência instrumental ou formal-abstrata, como: a eliminação da condição de classe dos usuários, de suas necessidades como expressões da “questão social”; o uso de categorias como “vulnerabilidade” e “risco social” associadas a processos de (re)produção da “exclusão”; a ideia de uma política exclusiva de proteção social; a ênfase na descrição empírica em detrimento da elaboração teórica, o estabelecimento de “novas” bases para a relação entre o Estado e a “sociedade civil” (SILVA, 2014).

Embora esses elementos não eliminem os avanços na PNAS relacionados à regulamentação do SUAS, que conservam as diretrizes e os princípios previstos na LOAS –, como a supremacia do atendimento às necessidades sociais, universalização dos direitos, respeito à dignidade do cidadão, ao seu direito a serviços de qualidade, à igualdade de direitos no acesso e à divulgação ampla dos serviços; e à organização dessa área com base nas diretrizes da descentralização, participação da população e primazia da responsabilidade do Estado –, eles indicam uma convivência tensa entre formas distintas de conceber a assistência, a gestão da política social, a descentralização, a relação público e privado, os usuários e até a sociedade capitalista contemporânea produtora das diversas manifestações da “questão social” (SILVA, 2014)..

Na tentativa de contribuir para uma atuação crítica no âmbito dessa política social e dessa maneira evitar posturas moralizantes, psicologizantes e positivistas, o CFESS construiu e publicou os “*Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social*”, no qual destaca que a ação do profissional não pode se limitar a execução das atividades previstas nos documentos institucionais, pois, se assim for, pode se restringir as abordagens que tratam as necessidades sociais como problemas e responsabilidades individuais e grupais.

Essa atuação do CFESS expressa à materialização de um dos elementos constitutivos do projeto ético-político do Serviço Social, que se manifesta nas lutas e posicionamentos políticos da categoria por meio de suas instâncias político-organizativas profissionais que se articulam aos projetos progressistas da sociedade brasileira. Segundo Coelho (2013), os valores éticos que devem fundamentar a prática do profissional de Serviço Social representam as mediações do projeto profissional com um projeto societário, que busca construir uma nova ordem social, sem exploração e opressão.

Considerações Finais

Neste sentido, puderam-se notar neste trabalho que os avanços políticos e jurídico-legais na área da assistência social são conquistas dos setores progressistas da sociedade, dentre os quais se destaca o Serviço Social e em particular o conjunto CFESS-CRESS, que conseguiram, ao menos formalmente, retirá-la da condição de ajuda e alçá-la no patamar dos direitos sociais. Entretanto, esses avanços não significam sua ruptura definitiva com as velhas e novas práticas conservadoras que estão alinhadas ao projeto societário dominante. Ainda hoje a política de assistência social é marcada pelo clientelismo, patrimonialismo, práticas de favor e neoliberais que reforçam o conservadorismo/tradicionalismo nessa política social.

Referências

- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília (DF): Letras Livres; UNB, 2006.
- BRAZ, Marcelo. Notas sobre o projeto ético-político do Serviço Social. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (Rio de Janeiro). **Assistência social: ética e direitos – coletânea de leis e resoluções**. Rio de Janeiro: Lidador, 2003.
- CFESS. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Brasília (DF), 2007.
- COELHO, Marilene A. Valores e a prática profissional do assistente social. In: MONTAÑO, Carlos e BASTOS, Rogério Lustosa. **Conhecimento e sociedade: ensaios marxistas**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos**: seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e conservadorismo no serviço social**: ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

LUXEMBURGO, Rosa de. **A questão nacional e a autonomia**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1988.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro I. Vol.I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MARX, Karl. **Crítica do programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl. Prefácio de 1859. In: MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

MARX, Karl. Manifesto de lançamento da Associação Internacional dos Trabalhadores. In: MARX, Karl; ENGELS, F. **Obras escolhidas**: Vol. I. São Paulo: Alfa-Omega, [19-?].

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Orgs.). **Serviço Social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS; OMS; Ministério da Saúde do Brasil, 2006.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2007.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2002.

RODRIGUES, Mavi. Assistência social e vanguardas do Serviço Social na era neoliberal. **Argumentum**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 35-50, maio/ago. 2016.

SILVA, Robson Roberto da. Os Projetos de Assistência Social em Disputa e o Padrão Híbrido de Gestão do SUAS. In: **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.

SILVA, Robson Roberto da. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil**. Rio de Janeiro, 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social)–Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. São Paulo: Cortez, 2001.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2006.