



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES – CCHLA
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**Precarização do Trabalho dos Assistentes Sociais dos Centros de Referência da
Assistência Social de Campina Grande**

Kallyne Lígia Dantas e Dantas

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cleonice Lopes Nogueira

João Pessoa – Paraíba
2010

KALLYNE LÍGIA DANTAS E DANTAS

**Precarização do Trabalho dos Assistentes Sociais dos Centros de Referência da
Assistência Social de Campina Grande**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, como exigência para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cleonice Lopes Nogueira

**João Pessoa – Paraíba
2010**

D192p Dantas, Kallyne Lígia Dantase.

Precarização do trabalho dos assistentes sociais
dos Centros de Referência da Assistência Social de Campina Grande/
Kallyne Lígia Dantase Dantas. - João Pessoa, 2010.

131f.

Orientadora: Cleonice Lopes Nogueira
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA

UFPB/BC

CDU:36(043)

KALLYNE LÍGIA DANTAS E DANTAS

**Precarização do Trabalho dos Assistentes Sociais dos Centros de Referência da
Assistência Social de Campina Grande**

Banca Examinadora

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cleonice Lopes Nogueira
Universidade Federal da Paraíba

Prof^a. Dr^a. Marília Tomaz de Oliveira
Universidade Estadual da Paraíba

Prof^a. Dr^a. Maria de Lourdes Soares
Universidade Federal da Paraíba

**João Pessoa – Paraíba
2010**

RESUMO

O presente trabalho resulta de uma pesquisa de campo realizada junto aos assistentes sociais que trabalham no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Campina Grande – PB. O objeto de estudo é a precarização das condições empregatícias dos referidos profissionais, cujo objetivo é analisar como a universalidade da conjuntura mundial de mudanças, inerente ao mundo do trabalho, repercute na particularidade dos vínculos de trabalho e quais as implicações disso na atuação do profissional de Serviço Social. Parte da hipótese de que os profissionais têm contrato precarizados e que isso incide negativamente sobre sua prática. O referencial teórico-metodológico é pautado na concepção histórica do pensamento crítico-dialético, que parte dos dados fornecidos pela realidade concreta e examina o conjunto de suas determinações históricas, observando a relação entre o particular e o universal. A abordagem utilizada é a quanti-qualitativa e os instrumentos de coleta de dados são a análise documental, observação e entrevista semi-estruturada, e a apreciação desses dados é feita a partir da análise de conteúdo. O trabalho apresenta os referenciais teórico-analíticos mais universais para contextualizar a particularidade, para isso, recupera o movimento histórico da profissão, problematiza o Serviço Social no contexto do neoliberalismo e da reestruturação produtiva e caracteriza o trabalho precarizado, apresenta uma discussão teórica acerca da política social, descentralização político-administrativa, política da assistência social e a particularidade que essas categorias assumem na realidade do Município. A pesquisa revelou que o ingresso dos profissionais no CRAS se dá por meio de uma avaliação de currículos crivada pelo tráfico de influências, mantendo a condição de contrato precarizado e descumprindo a prerrogativa legal de contratação pela via do concurso público. Em última análise, inferimos que todos os assistentes sociais estão inseridos de forma precarizada nos CRASs de Campina Grande e que isso estabelece uma inserção submissa do profissional no espaço sócio-ocupacional, compromete a qualidade dos serviços e a materialização do Projeto Ético-Político da profissão.

Palavras-Chave: precarização das condições empregatícias, reestruturação produtiva, neoliberalismo, CRAS, exercício profissional.

ABSTRACT

The present work is the result of a field research carried out with social assistants who work in Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) in the municipality of Campina Grande – PB. Studied the precarious labor conditions of these professionals, with the objective to analyze the changes, which occurred in the relations of work, while a worldwide phenomenon had in the bonds of work of public institutions and what implications thereof in the activity of the professional Social Service. The study assumed the hypothesis that the professionals of CRAS in Campina Grande have precarious and that this process of impoverishment of the contractual conditions focuses negatively on the practice of social workers, since the forms of integration and the limits set by its objective conditions impose obstacles to professional practice. The theoretical-methodological referential adopted is based on historic design critical thinking-dialectic, that part of the data provided by practical reality and examines the whole of their historical determinations, observing the relationship between the particular and the universal. The approach used is the quantitative-qualitative and instruments for data collection were the documentary analysis, observation and semi-structured interview. The assessment of such data guided the technique of content analysis, in addition to theoretical analysis in the light of theoretical-analytical more universal, which enabled contextualize the particularity of the profession in national and local area, recovers the historical movement and the change in direction policy of the profession. Thus, the Social Service was discussed in the context of neoliberalism and productive restructuring, which characterizes the precarious work. The research revealed that the ingress of professionals in CRAS is realized in a condition of contract precarious by means of an evaluation of curriculum riddled with too many by trafficking of influences, constitutional violating the prerogative of recruitment through the public tender. Ultimately, we infer that all social assistants are inserted, in CRASs in Campina Grande, has been precarious condition that requires a position of submission of the professional in the space socio-occupational, which undermines the quality of services and the materialization of Ethical-Political Project of the profession.

Key-words: precarious of labor conditions, productive restructuring, neoliberalism, CRAS, professional exercise.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Descentralização na Política de Assistência Social

Figura 2. Equipe de Referência do Centro de Referência da Assistência Social

Gráfico 1. Perspectivas que Nortearam a Formação Acadêmica dos Assistentes Sociais – CRAS/CG

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Estudos e Pesquisas em Serviço Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS/CG	Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CRAS(s)	Centro(s) de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS/CG	Fundo Municipal de Assistência Social de Campina Grande
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INESC	Instituto de Estudos Sócio-Econômicos
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
CAD/SUAS	Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS

NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PCCS	Planos de Carreira, Cargos e Salários
PEA	População Economicamente Ativa
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SINTAB	Sindicato dos Trabalhadores do Agreste e da Borborema
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A CONSTRUÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL E SUA INSERÇÃO NA SOCIEDADE CAPITALISTA	17
1.1 O Movimento Histórico da Profissão como Atividade de Reprodução Social	17
1.2 O Movimento de Mudança na Direção Profissional do Serviço Social	26
1.3 O Serviço Social no Contexto da Reestruturação Produtiva	36
1.4 O Serviço Social Brasileiro no Contexto das Transformações Societárias	57
2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NACIONAL E LOCAL	63
2.1 A Configuração da Assistência Social no Brasil e a Particularidade do Trabalho na Assistência	63
2.2 A Particularidade da Assistência Social no Município de Campina Grande	83
3. As Condições Contratuais dos Assistentes Sociais no Espaço Sócio-Ocupacional da Assistência Social	91
3.1 Assistentes Sociais e o Processo de Formação Acadêmica	92
3.2 A Rotatividade dos Assistentes Sociais do CRAS	94
3.3 Processo Seletivo e o Tráfico de Influência	95
3.4 Condições Contratuais e Direitos do Trabalho	103
3.5 Implicações da Forma Precarizada de Contratação	109
3.6 Precarização nas Condições de Atuação dos Assistentes Sociais nos CRAS de Campina Grande	116
CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	119
REFERÊNCIAS	126

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa de campo, cujo objeto é a análise da precarização das condições empregatícias dos assistentes sociais, inseridos nas atividades da Política de Assistência Social, na área da Proteção Social Básica, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) do município de Campina Grande/PB e suas implicações no exercício profissional do Serviço Social.

Abordamos o nosso objeto enquanto uma singularidade, que encontra suas determinações históricas no contexto da situação de precarização do trabalho (e, por conseguinte, nas formas de inserção desses profissionais no mercado) e na sua relação com as questões mais universais.

Contextualizamos nosso objeto de estudo dentro dessa relação histórica com a finalidade de verificar como a universalidade da conjuntura mundial de mudanças, inerente ao mundo do trabalho, apresenta-se na particularidade das relações brasileiras de construção do Estado neoliberal e, por conseguinte, nas políticas sociais. Procuramos verificar como tudo isso vai delinear a particularidade das características brasileiras, e sua repercussão no quadro de precarização em que vivem os profissionais estudados no município de Campina Grande/PB.

O estudo partiu da hipótese de que a maioria dos profissionais trabalhadores da Assistência Social inseridos nos CRASs de Campina/PB tem contrato precarizados e que esse processo de precarização das condições contratuais, assim como das condições de trabalho, incidem negativamente sobre a prática dos assistentes sociais, tendo em vista que tanto as formas de inserção quanto os limites postos ao nível das condições objetivas impõem obstáculos à prática profissional. Essas condições são, portanto, limitadas e limitadoras.

Diante dessa hipótese afirmativa, lançamos ao real as seguintes questões: Quais são as implicações das condições de precarização contratuais dos assistentes sociais, na sua atuação profissional, junto aos CRASs da prefeitura de Campina

Grande/PB? Quais são as consequências dessa precarização para o exercício profissional do serviço social?

Ante da complexidade dessas questões buscamos apreender de forma processual as relações contratuais dos assistentes sociais, as quais se dão no patamar da contradição entre as condições regulamentares legais de trabalho e as efetivas formas precarizadas de sua concretização, no estabelecimento dos vínculos institucionais de trabalho. Essa contradição se expressa, sobretudo, perante as mudanças nas relações de trabalho operadas no bojo da reestruturação produtiva do capital, com profundos rebatimentos na prática profissional.

Para alcançarmos tais objetivos optamos por um referencial teórico-metodológico pautado na concepção histórica do materialismo-dialético, o que exige que tomemos nosso objeto na sua totalidade parcial, possibilitando, assim, uma aproximação dos determinantes históricos de natureza política, econômica e cultural do fenômeno estudado. Nesse sentido, partiremos de uma abordagem quanti-qualitativa pautada no método crítico-dialético, por entender que este método nos proporcionará uma maior aproximação com o objeto de estudo, tendo em vista, que nos permite relacionar, de forma mais ampla, os determinantes estruturais da precarização das relações de trabalho, no âmbito nacional e mais especificamente no *lócus* da pesquisa.

Nosso campo de estudo envolve um amplo contexto social, permeado por relações dinâmicas e em permanente transformação, imbricadas pelas contradições próprias da realidade estudada, as quais envolvem os aspectos históricos da sociedade capitalista, bem como o processo de constituição da profissão de Serviço Social e suas interfaces com a Política de Assistência Social.

A abordagem qualitativa, própria da investigação dos processos sociais, preocupa-se com um nível da realidade que não pode, ou não precisa, necessariamente, ser quantificado, tendo em vista que não é a quantidade que determina a verdade dos dados. Este tipo de estudo aprofunda-se no mundo dos significados, das ações e relações humanas, dos processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalizações de variáveis (Minayo, 2004). Dada à

perspectiva de totalidade que adotamos no trabalho, não dispensamos a abordagem quantitativa e utilizamos os números por ela fornecidos para subsidiar nossa análise.

Trata-se de uma pesquisa social de base empírica, concebida ante a situação na qual, tanto o pesquisador, quanto os participantes estão, de alguma forma, envolvidos, conforme afirma a referida autora (*idem*, p. 14):

[...] é preciso ressaltar que nas Ciências Sociais existe uma identidade entre sujeito e objeto. A pesquisa nessa área lida com seres humanos que, por razões culturais, de classe, de faixa etária, ou por qualquer outro motivo, têm um substrato comum de identidade com o investigador, tornando-os solidariamente imbricados e comprometidos.

Os sujeitos da pesquisa foram os assistentes sociais que trabalham nos CRAS da cidade de Campina Grande/PB, nos bairros de Catingueira, Catolé, Jeremias, Nova Brasília e Ramadinha. O Município conta ainda com as Unidades do CRAS de São José da Mata e Malvinas, porém, no período da pesquisa essas unidades, mesmo tendo seus projetos aprovados, não estavam, ainda, em funcionamento.

O objetivo proposto pelo projeto que norteou nossa pesquisa tinha como universo de pesquisa os treze assistentes sociais que trabalham na área técnica dos referidos CRAS em funcionamento na ocasião da pesquisa, porém por questões éticas, foi respeitada à vontade de três profissionais que se negaram a prestar entrevista, alegando ser uma temática bastante delicada, dada a fragilidade de seus vínculos empregatícios, de forma que nossa amostra contempla, aproximadamente, 77%, do universo, o que corresponde a 10 profissionais.

A pesquisa foi realizada de forma direta com os sujeitos, apoiada em um roteiro semi-estruturado de entrevista, tendo sido gravada – com devida autorização dos sujeitos pesquisados. Adotamos esse instrumento de pesquisa por entender que a entrevista semi-estruturada nos permite uma maior interlocução com o entrevistado, uma vez que confere liberdade para refazer, e/ou reformular a pergunta, prestar esclarecimentos para melhor entendimento do entrevistado e fazer

outras perguntas complementares, dentro do conteúdo da resposta. A respeito desse instrumento Triviños (1987, P.146) explica que:

Podemos entender por entrevista semi-estruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativa, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Durante as entrevista, voltamos nossa atenção também para as reações e comportamentos dos entrevistados, frente às questões apresentadas durante o processo de pesquisa, bem como à condução do seu trabalho e da relação com o público, em situações eventuais de atendimento durante a entrevista. Compreendemos que “a importância dessa técnica reside no fato de situações ou fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que, observados diretamente na própria realidade transmitem o que há de mais importante na vida real” (MINAYO, 2004, P.59). As impressões, no momento das entrevistas, foram registradas em um diário de campo e retomadas no momento da análise dos dados.

Ainda na busca e coleta dos dados, utilizamos a análise documental, em que foram analisados os termos do Contrato de Trabalho dos assistentes sociais inseridos no CRASs de Campina Grande, as Normas Operacionais do SUAS: Básica (NOB, 2005) e de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS, 2006); a Lei Orgânica da Assistência Social e a Constituição Federal de 1988.

Dada à característica quanti-qualitativa da pesquisa, o conteúdo das falas foi sistematizado em quadros demonstrativos de suas tendências, de modo que pudessem ser analisados a partir da comparação das informações coletadas nas entrevistas, com os referenciais teóricos, os marcos legais (documentos supracitados) e as situações observadas empiricamente no campo de pesquisa. Objetivamos com isso desvelar as dificuldades que o distanciamento entre o ideal e o real impõe aos profissionais da Assistência, e em particular aos profissionais dos CRAS de Campina Grande/PB.

Para interpretar e analisar os dados utilizamos a análise de conteúdo, que, segundo Minayo (2004), nos permite encontrar respostas para as questões

formuladas, bem como descobrir o que está por trás dos conteúdos manifestos e não manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado.

Fizemos a opção metodológica de análise da pesquisa, a partir do processo, que partiu dos dados, considerados como real concreto, para a busca de referenciais teóricos, pautados em concepções críticas, capazes de subsidiar a interpretação do conjunto de elementos (dados de pesquisa, de observação e documentação disponível) para retomarmos, então, a construção efetiva do quadro demonstrativo do objeto que captamos – esse movimento metodológico substancia a relação teoria x prática.

Partimos do suposto de que no processo de conhecimento, as pesquisa qualitativas e quantitativas complementam-se, uma vez que a dialética nos possibilita a aproximação do objeto, numa perspectiva de totalidade, em que não cabe a dicotomia quantitativo-qualitativo, como expõe Minayo (1996, p.11-12):

Frente à problemática da quantidade e da qualidade, a dialética assume que a qualidade dos fatos e das relações sociais são propriedades inerentes, e que quantidade e qualidade são inseparáveis e interdependentes, ensejando-se assim a dissolução das dicotomias quantitativo/qualitativo, macro/micro, interioridade e exterioridade com que se debatem as diversas correntes sociológicas.

Na execução dessa pesquisa observamos rigorosamente as normas éticas da pesquisa social aplicada aos seres humanos, conforme recomendação da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), em especial, ao que diz respeito ao consentimento livre e esclarecido do sujeito da pesquisa, bem como a adoção de procedimentos que asseguram o sigilo das informações, a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização, garantindo ainda a não utilização das informações em prejuízo das pessoas pesquisadas.

Tecidas as considerações metodológicas, passamos a apresentar a estruturação da dissertação que, obedecendo à perspectiva metodológica de totalidade, o trabalho se estrutura do geral para o particular. Desse modo, nos primeiros capítulos vamos apresentar os referenciais teórico-analíticos que serão

utilizados, apresentamos também uma análise mais geral do espaço territorial do campo de pesquisa, assim como dos sujeitos pesquisados, das determinações que envolvem a formatação das políticas sociais e no último capítulo fazemos a análise dos dados.

O primeiro capítulo possui uma característica mais teórica, haja vista a necessidade de uma revisão bibliográfica, necessária à compreensão dos dados. Nesse capítulo iniciamos a busca do movimento histórico da profissão, enquanto instituição inserida na sociedade por meio da divisão sociotécnica do trabalho, como atividade de reprodução social. Posteriormente, perscrutamos a mudança na direção ídeo-política da profissão e problematizamos o Serviço Social no contexto do neoliberalismo e da reestruturação produtiva – uma vez que são tidos por uma vasta gama de autores como “a saída para a crise” do capital, iniciada nos anos de 1970, mas com repercussões até o momento presente. Ainda nessa etapa, caracterizamos o trabalho precarizado e o situamos no contexto das transformações societárias, que incluem mudanças de natureza subjetivas na racionalidade dos trabalhadores e alterações na formatação da natureza do Estado e, por conseguinte, das políticas sociais.

O novo ciclo de recomposição do capital e a deterioração da esfera pública, operados pelo capitalismo atingem o Serviço Social, tanto nas condições de sua atuação profissional (na formatação das expressões da questão social e das políticas sociais), quanto na própria condição de profissional assalariado. Assim, a precarização se opera nas condições de trabalho e de trabalhador do assistente social.

As temáticas abordadas nesse primeiro momento estão estruturadas dessa forma, por considerarmos que só é possível compreender a profissão de Serviço Social, quando a situamos na atual conjuntura e identificamos seus determinantes históricos. Assim, no segundo capítulo buscamos apreender a forma por meio da qual os determinantes sócio-históricos incidem na configuração da Política de Assistência Social no contexto nacional e local. Para tanto apresentamos os marcos regulatório legais dessa política no Brasil após ter sido elevada ao *status* de direito de cidadania pela Constituição Federal de 1988.

O capítulo dois traz ainda a discussão teórica sobre a descentralização político-administrativa, a forma como é operacionalizada na Política da Assistência Social, a maneira como está sendo subsumida ao jogo político local, que desrespeita a normatização que rege a política social e o sistema de regulação do trabalho – para adotar formas precarizadas de contratação dos profissionais. Feito esse movimento mais geral, voltamo-nos à particularidade da assistência social no município estudado, fizemos inicialmente uma caracterização geopolítica e econômica do Município e demonstramos em seguida as particularidades da Assistência em Campina Grande, com o objetivo de contextualizar o espaço, no qual os sujeitos pesquisados realizam suas atividades.

O último capítulo, intitulado “As Condições Contratuais dos Assistentes Sociais no Espaço Sócio-Ocupacional da Assistência Social”, traz a análise dos dados feita a luz do referencial teórico acumulado nos capítulos anteriores. Trazemos, inicialmente, informações acerca da formação acadêmica dos assistentes sociais pesquisados, com objetivo de lançar luz sobre algumas posturas adotadas pelos sujeitos ao longo das entrevistas. Depois, observamos o processo de seleção por meio do qual os profissionais ingressaram no CRAS, as formas contratuais e o modo como o tráfico de influência interfere nesse processo. Seguimos nossa análise pela rotatividade dos profissionais no espaço sócio-ocupacional do CRAS, assim como a implicação disso para os serviços prestados e, os direitos e as implicações da forma precarizada de contratação no trabalho dos assistentes sociais.

Nosso objeto de estudo – a precarização do trabalho – aparece em todo o texto da dissertação, porém, no terceiro capítulo trazemos a particularidade assumida no trabalho dos assistentes sociais dos CRASs de Campina Grande/PB. As características de precarização estão presentes desde o processo de seleção, passando pelos direitos e salários, até as condições objetivas e subjetivas de trabalho desse profissional.

Finalizamos nosso trabalho apresentando as considerações conclusivas, que demonstra a efetiva precarização do trabalho no espaço sócio-ocupacional estudado e a incidência negativa sobre a prática dos assistentes sociais.

1. A CONSTRUÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL E SUA INSERÇÃO NA SOCIEDADE CAPITALISTA

A análise da prática profissional do Serviço Social, assim como suas condições de inserção na sociedade e no mercado de trabalho, exige de nós que o situemos no contexto da divisão sociotécnica do trabalho, na sociedade capitalista contemporânea. Somente desse modo podemos desvendar os determinantes históricos que incidem sobre as características, o papel e as condições sócio-ocupacionais, assumidas pela profissão no processo de reprodução dessa formação social.

Essa contextualização é necessária tendo em vista que, “a apreensão do significado histórico da profissão só é desvendada em sua inserção na sociedade, pois ela se afirma como instituição peculiar na e a partir da divisão social do trabalho.” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2004, p.16)

Desta feita, objetivamos ultrapassar a análise do Serviço Social em si mesmo, para situá-lo no contexto das relações mais amplas que constituem a sociedade capitalista, as quais condicionam e atribuem características particulares à profissão. Para tanto, recorreremos à tradição do pensamento marxista em busca de um referencial que fundamente a compreensão da profissão, no interior da sociedade moderna.

1.1 - O Movimento Histórico da Profissão como Atividade de Reprodução Social

Partindo do entendimento acerca do processo de sociabilidade humana, buscamos nos apropriar da categoria de “reprodução social”, enquanto designação do modo como são produzidas e reproduzidas às relações sociais nesta sociedade, para caracterizar a prática profissional do Serviço Social, enquanto uma ação de reprodução na sociedade.

Nos marcos da teoria social crítica, Iamamoto (2008.b) afirma que a reprodução das relações sociais deve ser entendida como reprodução da totalidade concreta da sociedade capitalista, em seu movimento e em suas contradições, uma vez que esse processo de reprodução não é mera repetição¹ ou a simples organização do que já fora estabelecido. É também a criação de um novo que seja capaz de alterar o padrão de acumulação, se necessário, objetivando assegurar que a manutenção do modo de produção capitalista e a sociedade, que lhe é inerente, permaneçam intocáveis. Muitas são as expressões desse novo: novas racionalidades, novas necessidades, novas forças produtivas, além de novos segmentos fortalecidos na correlação de forças. “Trata-se, pois, de uma noção aberta ao vir a ser histórico, à criação do novo” (op. cit., p. 24).

Portanto, a reprodução das relações sociais, permeando a totalidade da vida social, engloba o modo de produção, a reprodução da vida material (desde o ciclo da produção e reprodução do capital, até a reprodução humana em todas as suas dimensões, inclusive a biológica e social), as forças produtivas e relações de produção na sua globalidade. Inclui ainda a reprodução espiritual da sociedade e das formas de consciência social, por meio das quais o homem se posiciona na vida social. Nas palavras de Iamamoto e Carvalho (2004, p.65): a produção e reprodução das relações sociais, assim como a reprodução do capital, permeiam as várias ‘dimensões’ e expressões da vida em sociedade.

Entendida desta forma, a reprodução das relações sociais é a reprodução de determinado modo de vida, do cotidiano, de valores, de práticas culturais e políticas e do modo como se produzem as ideias nessa sociedade – a consciência social. Ideias que se expressam em práticas sociais, políticas, culturais, jurídicas, artísticas, filosóficas e em padrões de comportamento que permeiam toda a trama de relações da sociedade.

Quando afirmamos tomar a reprodução das relações sociais sob a ótica da reprodução da totalidade da sociedade capitalista, o fazemos a partir do entendimento de que o capitalismo foi o primeiro sistema social a afirmar a primazia

¹ “A reprodução é a continuidade do processo social de produção, porém uma continuidade que não se reduz à mera repetição é uma continuidade no decorrer da qual o processo se renova, se cria e recria de modo peculiar.” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2004, p.46)

da razão como fundamentação da sua existência. Até aí, a legitimação dos outros tipos de instituição da sociedade era mítica, religiosa/divina ou tradicional, como expôs o pensamento da Revolução Francesa. A especificidade do capitalismo resulta do fato de se apresentar como regime "racional", cujo surgimento assinala o triunfo da razão na história.

A sociedade capitalista imputa aos seus membros uma racionalidade própria. Uma forma de ser, pensar e agir na ordem social, de modo a garantir o processo de reprodução e, por conseguinte, dar sustentação ao modo de produção. Nas palavras de Guerra (2007), a racionalidade burguesa é a lógica necessária para a manutenção da ordem social.

Mesmo porque a produção e reprodução não se restringem à criação e multiplicação de capital², mas englobam a disseminação de ideias, valores, formas de pensar e se comportar. De modo que, as relações sociais estabelecidas nessa sociedade devem seguir essa racionalidade, com vista à conservação da ordem estabelecida.

O processo de reprodução da totalidade das relações sociais na sociedade é complexo, tendo em vista que essa totalidade existe em permanente reelaboração e cujo movimento realiza-se em diferentes perspectivas. O movimento que cria as condições para a reprodução da sociedade é o mesmo que cria e recria os conflitos resultantes das referidas relações e as possibilidades de sua superação. Atingir a totalidade da vida social implica dizer que a reprodução das relações sociais se expressa no trabalho, no lazer, na família, na escola, nos códigos de leis, na formulação das Políticas de Estado e Governo, etc., e, por conseguinte, na profissão de Serviço Social.

O processo de reprodução social é indissociável do processo de produção do capital. Este se dá de modo a garantir a reprodução, enquanto esta, por sua vez, objetiva, necessariamente, gerar as condições materiais, sociais e espirituais que viabilizem um novo processo de produção.

² Partindo dessa compreensão concordamos com a ideia de que na sociedade capitalista até mesmo “(...) o valor mercantil não caracteriza coisas, mas um tipo de relações humanas sob as quais as coisas são produzidas (...). Assim, o valor é uma determinada relação social tomada como coisa.” (IAMAMOTO, 2008.b, p.60).

Netto e Braz (2006, p.136) ressaltam que na sociedade fundada no modo de produção capitalista:

(...) a produção é também reprodução – vale dizer: enquanto processo que deve dispor de continuidade, a produção traz consigo os elementos que, ao fim de cada fase produtiva, lhe permitam reiniciar-se. Nisso consiste a reprodução: ao cabo de uma fase produtiva, estão postos todos os requisitos para que a produção tenha prosseguimento.

Tudo isso conforma um ciclo periódico de rotação do capital e de produção de um conjunto muito amplo de relações sociais, políticas e econômicas que organizam e controlam a vida social.

A produção engloba o processo de trabalho e de valorização, ao passo que o processo de reprodução - enquanto uma expressão da produção - é mais abrangente e compreende um conjunto de relações que envolve a produção, a circulação (compra e venda), o consumo e toda sua regulação, criando outros valores, necessidades e relações sociais.

Se considerarmos o fluxo de renovação constante desse movimento dialético de produção e reprodução, concluiremos que todo o processo social de produção é, ao mesmo tempo, um processo de reprodução, donde as condições sociais de produção são, também, as condições de reprodução. Tal processo abrange a totalidade das relações sociais, de modo que “a produção e reprodução da riqueza material, inseparável da criação e recriação das formas sociais de que se reveste, é um processo eminentemente social” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2004, p.65).

Pensar o Serviço Social enquanto uma atividade humana partícipe na reprodução das relações sociais significa afirmar que ele participa de um mesmo movimento que permite a continuidade da sociedade de classes e cria as possibilidades de sua transformação.

É nessa concepção apresentada acerca da reprodução social que fundamentamos nossa forma de apreender o Serviço Social, enquanto instituição inserida na sociedade por meio da divisão sociotécnica do trabalho. Entendemos

que o significado social dessa profissão só pode ser apreendido se situado historicamente na sociedade capitalista, haja vista que o Serviço Social é partícipe das relações de classes e do relacionamento contraditório entre elas e nele interfere diretamente, por meio de sua prática. Segundo Marilda Iamamoto (2008), nessa divisão sociotécnica do trabalho, o Serviço Social não participa como uma atividade de produção, mas como uma atividade de reprodução, sua prática incide sobre a consciência dos homens, formando opiniões, construindo formas de comportamento e concepção do mundo e de si mesmo.

Pensando, pois, na inserção do Serviço Social na divisão social do trabalho é imprescindível ressaltar que esta se desenvolve no contexto de relações entre classes, cuja demanda parte do desenvolvimento capitalista industrial e da expansão urbana. Tudo isso implica em ressaltar a importância do “grau de maturação e das formas assumidas pelos embates das classes sociais subalternas com o bloco do poder no enfrentamento da ‘questão social’ no capitalismo monopolista” (IAMAMOTO, 2008.a, p. 87).

A institucionalização do Serviço Social, como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, se deu a partir da necessidade de racionalização do Estado burguês. No Brasil, por exemplo, a profissão caracterizou-se, em seu princípio, como uma forma de

Intervenção ideológica, que se baseia no assistencialismo como suporte de uma atuação, cujos efeitos são essencialmente políticos: o enquadramento das populações pobres e carentes, o que engloba o conjunto das classes exploradas. (IAMAMOTO & CARVALHO, 2004, p.215).

Os autores supracitados asseguram ainda que, no processo de institucionalização do Serviço Social no Brasil, a especificidade maior que reveste essa profissão se localiza na demanda social que o legitima e que, naquele momento, é oriunda da burguesia. Assim, quem legitimou o Serviço Social, naquele momento, não foi o grupo a quem se destinavam suas ações, mas aquele que o impõe às relações sociais, como uma ação de controle - o requisitante, constituído pelos segmentos patronais, públicos ou privados. Há uma ausência quase total de demanda por parte dos trabalhadores e, de acordo com Martinelli (1993), este

contingente, em geral, até rejeitava tais ações. Apenas os segmentos mais pauperizados - acometidos pela fome, desemprego, desabrigo e doença – aceitavam a assistência pública como a única alternativa de sobrevivência. Essa burguesia “impunha” as ações do Serviço Social à classe subalterna, e o fazia com um propósito claramente definido - a manutenção da ordem social necessária à expansão capitalista. A aparente função social escamoteava as funções econômicas e ideológicas das práticas assistenciais, de modo que a prática do Serviço Social se expressava, desde seu princípio, como um mecanismo de reprodução das relações sociais capitalistas, uma estratégia para garantir a expansão do capital.

A institucionalização do Serviço Social vem, pois, atender às demandas das classes sociais que se antagonizam no processo produtivo capitalista, haja vista que:

A mesma lei geral que produz a acumulação capitalista, para o que, necessariamente, tem que produzir e manter uma classe da qual possa extrair um excedente econômico, cria os mecanismos de manutenção material e ideológica dessa classe, dentre eles o Serviço Social. (GUERRA, 2007, p.153).

Esta é apenas uma das arenas de contradição na qual o Serviço Social está inserido. Quando tomamos essa profissão para análise temos por certo que, embora figurando legalmente como profissão liberal³, o Serviço Social não pode se realizar como tal, pois não dispõe do controle das condições materiais e organizacionais para o desempenho de seu trabalho, dependendo, assim, dos meios e recursos fornecidos pela instituição que o contrata⁴. De modo que a prática do Serviço Social é moldada e condicionada às determinações históricas e particulares da sua inserção no mercado de trabalho, haja vista que a atuação do assistente social só se efetiva a partir das prerrogativas impostas pela instituição que o emprega e das condições objetivas – permeadas por determinado caráter ideológico – que lhes estão disponíveis.

³ Lei 8.662/93.

⁴ Essa limitação restringe a atuação do profissional e condiciona sua intervenção junto à população.

Dentre as condições objetivas está a condição de assalariado, que inclui o assistente social nas relações de compra e venda de sua capacidade de trabalho. Isso demonstra que o assistente social se insere na sociedade a partir de condições semelhantes à dos trabalhadores em geral e, por conseguinte, assumindo parte das atividades gerais de produção e reprodução⁵ da sociedade, compartilhada com outras áreas distintas e complementares de saber e ação. Nesse contexto, o Serviço Social participa da esfera da reprodução, de modo a colaborar com o provimento das condições físicas e sociais do trabalhador, e ainda com a reprodução da cultura do trabalho e da vida social. Desse modo entendemos que o Serviço Social afirma-se como uma expressão da atividade social “(...) derivada da prática histórica das classes sociais no ato de produzir e reproduzir seus meios de vida e de trabalho de forma socialmente determinada”. (IAMAMOTO, 2008.b, p. 88)

Considerar o Serviço Social sob esta perspectiva nos permite compreender as implicações políticas do exercício profissional: a principal delas consiste no fato de que a prática profissional do Serviço Social é essencialmente polarizada pelos interesses de classes sociais e pela correlação de forças - não podendo ser pensada fora desse contexto. Ainda de acordo com a referida autora, a prática do Serviço Social responde, necessariamente, tanto às demandas do capital, como as do trabalho, tomados, ambos, como forças sociais; participa tanto dos mecanismos de exploração, quanto dos mecanismos de resposta às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora. Essas forças sociais contraditórias coexistem no cotidiano profissional e carecem de mediações que imprimam um caráter ético-político às ações profissionais.

Afirmar que o Serviço Social participa tanto do processo de reprodução dos interesses de preservação do capital, quanto das respostas às necessidades de sobrevivência dos trabalhadores, não implica apoiar uma dicotomia. Ao contrário, representa entender que a prática profissional do Serviço Social não pode eliminar essa polarização de seu trabalho, uma vez que as classes sociais e seus interesses só existem em relação e que a profissão se insere no espaço dessa relação

⁵ Produção e reprodução da sociedade são aqui postas enquanto um processo único pelo qual a vida social se gesta, a partir das relações que constrói e se transforma em outras formas de relações, criando as condições de continuidade e de ruptura.

contraditória, na qual o mesmo movimento que permite a reprodução e a continuidade da sociedade de classes cria as possibilidades de sua transformação.

Iamamoto e Carvalho (1995, p.73) apontam dois ângulos indissociáveis por meio dos quais podemos apreender esse caráter contraditório que o Serviço Social apresenta: a) a profissão deve ser tomada como realidade vivida e representada 'na' e 'pela' consciência de seus agentes profissionais, que se expressam no discurso teórico e ideológico sobre o exercício profissional; b) a atuação profissional é uma atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais objetivas que imprimem certa direção social ao exercício profissional, o que condiciona e ultrapassa a vontade e/ou a consciência de seus agentes individuais.

Esses ângulos constituem expressões do mesmo fenômeno e a unidade entre essas duas dimensões é contraditória, donde pode haver um desencontro entre as intenções, o trabalho que realiza e os resultados obtidos pelo profissional. Assim sendo, é indispensável ter clareza de que o "Serviço Social, como instituição componente da organização da sociedade, não pode fugir a essa realidade." (IAMAMOTO, 2008.a, p.99).

A análise desses ângulos nos permite ainda apreender as dimensões objetivas⁶ e subjetivas⁷ das atividades do assistente social. O que nos impõe descartar visões unilaterais e dicotômicas da vida social e da profissão, para considerarmos tanto as determinações históricas, econômicas, sociais, políticas e culturais sobre o exercício profissional do assistente social, quanto o modo como o profissional constrói sua intervenção, atribui significado, confere finalidades e uma direção social.

Descartar visões unilaterais e dicotômicas implica em rejeitar a visão mecanicista, de caráter conservador que enxerga o Serviço Social como instrumento

⁶ Entendemos as condições objetivas como sendo os determinantes sócio/históricos do exercício profissional. "São aquelas relativas à produção material da sociedade, são condições postas na realidade material. Por exemplo: a divisão do trabalho, a propriedade dos meios de produção, a conjuntura, os objetos e os campos de intervenção, os espaços sócio-ocupacionais, as relações e condições materiais do trabalho." (GUERRA, 2000, p.53).

⁷ São consideradas condições subjetivas a forma como o profissional entende o significado do seu trabalho e a direção social que lhe imprime. "São as relativas ao sujeito, às suas escolhas, ao grau de qualificação e competência, ao seu preparo técnico e teórico-metodológico, aos referenciais teóricos, metodológicos, éticos e políticos utilizados, dentre outras." (GUERRA, 2000, p.53).

de um poder monolítico, que reforça o *status quo* e, estando aprisionado em camisa de forças, não resta ao profissional à possibilidade de ser sujeito ativo de sua prática. Implica também em rejeitar a visão voluntarista, difundida pelo Movimento de Reconceituação do Serviço Social, que superestima a eficácia política da prática profissional e sua capacidade transformadora, escamoteando a realidade do mercado de trabalho e as limitações que o vínculo empregatício impõe. Como tal:

O Serviço Social, [tomado] como profissão, situa-se no processo de reprodução das relações sociais, fundamentalmente como uma atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante entre a classe trabalhadora. Isto é: na criação das bases políticas para o exercício do poder de classes. Intervém, ainda, através dos serviços sociais, na criação de condições favoráveis à reprodução da força de trabalho. Por um lado, se essas relações são antagônicas; se, apesar das iniciativas do Estado visando ao controle e à atenuação dos conflitos, esses se reproduzem, o Serviço Social contribui, ainda, para a reprodução dessas mesmas contradições que caracterizam a sociedade capitalista. (IAMAMOTO, 2008.a, p.100).

Portanto, o escopo de elucidação do caráter contraditório da prática profissional pressupõe admitir que a atuação do assistente social seja polarizada por interesses distintos que, mesmo contrapostos e em constante tensão, convivem na sociedade capitalista. O Serviço Social se insere, enquanto profissão, demandada e reconhecida pela divisão social do trabalho, no seio destas contradições, por um lado, com vistas ao controle social e à manutenção da ordem, e por outro lado desenvolvendo sua prática no sentido de criar condições favoráveis para a sobrevivência dos trabalhadores e para a reprodução da força de trabalho.

“Pela sua natureza contraditória, a instrumentalidade da profissão tanto conserva e reproduz aspectos do modo de ser capitalista quanto os nega e os supera.” (GUERRA, 2007, P.159). Em meio à contradição os profissionais de Serviço Social não permanecem na omissão, iniciando as discussões que resultaram no *Projeto Ético-Político do Serviço Social* no período que remonta ao fim da década de 1970⁸.

⁸ Em 1979 é realizado na cidade de São Paulo o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, que ficou conhecido como o “Congresso da Virada”. Na oportunidade, uma vanguarda profissional destituiu da mesa de abertura do evento os representantes governamentais da ditadura, substituindo-os por líderes do movimento

1.2 - O Movimento de Mudança na Direção Profissional do Serviço Social

Embora iniciadas as discussões na década de 1970, é nos primeiros anos da década de 1980 que se consolida efetivamente o processo de crítica e recusa ao conservadorismo profissional. Segundo Netto (1996, p.111), “a década de oitenta consolidou, no plano ideopolítico, a ruptura com o histórico conservadorismo no Serviço Social”. Uma ruptura que

(...) não significa que o conservadorismo (e, com ele, o reacionarismo) foi superado no interior da categoria profissional: significa, apenas, que [...] posicionamentos ideológicos e políticos de natureza crítica e/ou contestadora em face da ordem burguesa conquistaram legitimidade para se expressarem abertamente [...]. O conservadorismo nos meios profissionais tem raízes profundas e se engana quem o supuser residual. A legitimidade alcançada para a diversidade de posições está longe de equivaler à emergência de uma maioria político-profissional radicalmente democrática e progressista que, para ser construída, demanda trabalho de longo prazo e conjuntura sócio-histórica favorável. (idem, p. 111-112).

A publicação do livro *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*, em 1983, de Marilda Villela Iamamoto e Raul de Carvalho, marca a maioridade intelectual da perspectiva da intenção de ruptura. Segundo Netto (2004), a reflexão feita por Iamamoto, contida na publicação, foi à primeira incorporação bem sucedida, no debate brasileiro, da fonte “clássica” da tradição marxiana. Acerca do alcance e grandeza que essa produção representou para o Serviço Social, Barroco (2005, p.169) comenta:

Iamamoto desvela os fundamentos objetivos da prática profissional, apresentando uma análise histórico-crítica do significado do Serviço Social no processo de (re)produção das relações sociais burguesas. A compreensão das formas de intervenção do Serviço Social, do seu *ethos* e fundamentos amplia as possibilidades da crítica à ética tradicional.

dos trabalhadores, dentre eles, o atual Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva. É nesse momento que ganham forma as discussões entre os assistentes sociais a respeito de um possível abandono à aliança histórica com as classes dominantes e a consequente vinculação à classe trabalhadora, com isso a opção política da prática profissional inicia seu processo de redimensionamento.

O acúmulo teórico dos assistentes sociais, dotado de uma postura de recusa e crítica ao conservadorismo profissional, assim como a conjuntura de abertura democrática⁹ foram às condições objetivas por meio das quais o Serviço Social inicia a construção de novas dimensões profissionais, pautadas numa consciência crítica, capaz de inserir historicamente a profissão no contexto contemporâneo. Encontramos, portanto, nessa fase de maturação as condições mínimas exigidas para a mudança de direção proposta pelos assistentes sociais em favor de um projeto profissional comprometido com os interesses da população trabalhadora.

Essas condições mínimas dizem respeito: à conjuntura política daquele momento, caracterizada pelo processo de democratização, o qual se deu no bojo das lutas sociais, nas quais a vanguarda do Serviço Social se insere; à natureza democrática e interdisciplinar do espaço acadêmico legitimado, o qual permitiu a profissão estabelecer fecunda interlocução com as Ciências Sociais, criar e revelar quadros intelectuais respeitados no conjunto da categoria; ao debate sobre a formação profissional, cujo empenho foi dirigido no sentido de adequá-la às novas condições postas, em um marco democrático da questão social. No interior da categoria profissional, modalidades prático-interventivas tradicionais foram (re)significadas e novas áreas e campos de intervenção foram emergindo, motivadas, sobretudo, pelas conquistas dos direitos cívicos e sociais que acompanharam a restauração democrática na sociedade brasileira.

As reflexões feitas em prol da mudança de direção feita pelo Serviço Social estão expressas no Projeto Ético-Político da Profissão, termo que Reis (2001, p.385) designou como sendo:

Uma projeção coletiva que envolve sujeitos individuais e coletivos em torno de uma determinada valoração ética que está intimamente vinculada a determinados projetos societários presentes na sociedade que se relacionam com os diversos projetos coletivos (profissionais ou não) em disputa na mesma sociedade.

⁹ Condição política: nesse momento as bases da ditadura militar estão em crise, o que possibilitou que as vanguardas pudessem retomar suas expressões críticas e os movimentos sociais ensaiar seu grito.

A valoração ética está contida na opção feita pelos profissionais em abandonar o conservadorismo e se comprometer com um projeto de sociedade que vislumbra uma nova ordem social. Um projeto expressa uma teleologia, indica a direção que a categoria constrói para concretizar o que idealizou. E por isso podemos diferenciar os projetos societários dos projetos profissionais.

Um projeto profissional é apenas um dos tipos de projeto coletivo. É um projeto que apresenta valores, meios e finalidades a serem alcançadas por determinado segmento que se uniu enquanto categoria profissional para definir princípios e diretrizes, capazes de direcionar sua profissão. De acordo com Netto (2000, p.95), os projetos profissionais:

Apresentam a auto-imagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam os seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas de sua relação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais, privadas e públicas (entre estas, também e destacadamente com o Estado, ao qual coube historicamente, o reconhecimento jurídico dos estados profissionais).

O autor destaca dois aspectos que compõem os projetos profissionais: o primeiro refere-se ao fato de que tais projetos exigem uma fundamentação nos valores éticos, não obstante, ainda que fundamentando os Códigos de Ética, tais valores não se esgotam neles, posto que a valoração ética atravessa o projeto profissional como um todo. O segundo, diz respeito ao fato de que seus elementos éticos não se limitam às normatizações morais e/ou prescrições de direitos e deveres, mas abarcam as escolhas teóricas, ideológicas, políticas e práticas das categorias e dos profissionais. Portanto, “a designação dos projetos profissionais como projetos ético-políticos revela toda a sua razão de ser: uma indicação ética só adquire efetividade histórico-concreta quando se combina com uma direção político-profissional” (idem, p.99).

A ética profissional é uma das dimensões específicas da ação profissional. Segundo Barroco, as escolhas, o compromisso e a responsabilidade são categorias inalienáveis das profissões. Acerca de suas especificidades a autora afirma que:

Suas particularidades se inscrevem na relação entre o conjunto complexo de necessidades que legitimam a profissão na divisão sociotécnica do trabalho, conferindo-lhe determinadas demandas, e suas respostas específicas, entendidas em sua dimensão teleológica e em face das implicações ético-políticas do produto concreto de sua ação. (idem, 2005, p.67).

A autora subdivide a ética profissional em três dimensões constituintes: a *filosófica*, que fornece as bases teóricas para uma reflexão ética voltada à compreensão dos valores, princípios e modos de ser ético-morais e oferece os fundamentos para uma concepção ética; o *modo de ser [ethos] da profissão*, que diz respeito à moralidade profissional, que reproduz sua imagem social e cria determinadas expectativas, e ao produto objetivo das ações profissionais individuais e coletivas [consequências ético-políticas]; e, por fim, a *normatização* objetivada no Código de Ética Profissional, com suas normas, direitos, deveres e sanções.

Além da ética, a ação profissional contempla, também, uma dimensão política, a qual consolida um posicionamento e comprometimento com determinada direção sócio-política em benefício de uma determinada classe social. Afirmar que uma projeção é ética e política implica que os valores e sua objetivação supõem a política com espaço de luta entre projetos distintos (BARROCO, 2005).

O marco do redimensionamento dessa dimensão política se deu no momento em que a profissão opta por abandonar sua vinculação com o projeto societário dos setores dominantes (burguês) e se associar ao projeto societário das classes trabalhadoras, comprometendo-se em fazer uma apreciação profunda nas relações sociais e econômicas vigentes, com uma atuação crítico-participativa junto à população. Nessa mesma direção, abandona aquela prática controladora que atuava na perspectiva de integração do indivíduo ao sistema de exploração, e promoção da desigualdade e desrespeito aos direitos sociais.

Embora o projeto profissional do Serviço Social tenha contado com a aprovação da grande maioria da representação política da categoria, que tenta romper com o projeto profissional tradicional¹⁰, que se pretendia neutro e isento, não garante que a direção política hegemônica adotada contemporaneamente, pelas vanguardas seja adotada de forma homogênea pelos profissionais. Mesmo porque, essa não foi uma experiência linear no seio da profissão, dada a heterogeneidade constitutiva da categoria, formada por um conjunto de pessoas, advindas dos mais diferentes segmentos das classes sociais, apresentando diferentes condições socioeconômicas e ideológicas. Portanto, essa heterogeneidade subjetiva da categoria interfere a forma de realização e, por conseguinte, de legitimidade da profissão.

A legitimidade de uma profissão depende, dentre outras coisas, de que seu projeto profissional esteja vinculado às necessidades sociais, de modo que a sua prática responda às demandas¹¹ que lhe são postas pelos segmentos sociais que o requisitam, pois, só assim essa profissão passa a ser reconhecida como necessária à sociedade. Desse modo, o Serviço Social busca sua legitimidade vinculando sua atuação aos seguimentos da classe trabalhadora.

Com uma opção explícita por um projeto societário alternativo ao dominante, o Serviço Social aprova, em 1986, seu novo Código de Ética. No entanto, estudiosos afirmam que este, ainda que contemplasse em certa medida a dimensão política, não atendia satisfatoriamente à dimensão ética, sendo necessário, portanto, seu aprimoramento. A fragilidade da dimensão ética diz respeito à falta de uma explicitação mais clara acerca dos fundamentos da ética que constitui àquela racionalidade do projeto ético-político, enquanto que a perspectiva técnico-operativa não era apontada como sendo fundamental a competência profissional, resultando em insuficiência da dimensão operativa.

¹⁰ “Sugerimos entender como Serviço Social *tradicional* ‘a prática empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada’ dos profissionais, parametrada ‘por uma ética liberal-burguesa’ e cuja teleologia ‘consiste na correção – desde um ponto de vista claramente funcionalista – de resultados psicossociais considerados negativos ou indesejáveis, sobre o substrato de uma concepção (aberta ou velada) idealista e/ou mecanicista da dinâmica social, sempre pressuposta a ordenação capitalista da vida como um dado factual ineliminável” (NETTO, 1981 apud NETTO, 2004, p.117-118 – nota de rodapé, grifos do autor).

¹¹ Não confundimos aqui demanda com necessidade. Uma vez que as demandas são mera aparência e, nem sempre, expressam as reais necessidades dos usuários, contudo, como é a demanda quem expressa à escassez imediata, é a resposta dela quem confere a legitimidade à profissão.

Pautado nessas fecundas reflexões sobre a necessidade de aperfeiçoamento das dimensões ética e operativa inerentes ao Projeto Ético-Político da Profissão, em 1993, o novo Código de Ética da Profissão – em vigência até os dias atuais – é revisado e aprovado. Essa revisão contempla as dimensões política, ética e operativa do Projeto.

Os princípios que fundamentam o Código de Ética¹² (CFESS, 1997) contemplam todo o conteúdo do Projeto Ético-Político. O primeiro princípio adota como valor ético central a liberdade e as demandas políticas a ela inerentes. Requisições, tais, como a expansão e emancipação dos indivíduos sociais são postas, o que implica a superação da heteronomia e, conseqüentemente, a defesa intransigente de sua plena realização. A centralidade da liberdade nessa concepção vincula-se ao postulado de uma ética coletivista e universalista, onde é consubstancial a efetividade do acesso de todos os direitos para todos os cidadãos. A realização dessa perspectiva não se coaduna com políticas focalistas, que apontam apenas para a defesa de mínimos sociais no atendimento às necessidades básicas, mas com aquelas que visem à universalização dos direitos e a integral satisfação das necessidades humanas do cidadão. Na perspectiva política, posiciona-se em favor da justiça social, equidade, cidadania e democracia, socialização da riqueza (material e espiritual) produzida e participação política na vida social do País. Logo, é inerente a esta direção social a vinculação a uma perspectiva de defesa e construção de uma sociedade plena e radicalmente humana, sem dominação, exploração, discriminação ou preconceito.

Essa defesa relaciona-se à recusa do arbítrio, do autoritarismo e do combate a todas as formas de sofrimento e humilhação, tais como tortura, xenofobia, racismo, intolerância religiosa, violência de gênero e doméstica; na perspectiva da defesa dos direitos humanos. Para tanto, propõe a articulação com os movimentos de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos trabalhadores.

¹² Lembremos a afirmativa de Netto (2000) de que: mesmo fundamentando os Códigos de Ética, tais valores e princípios não se esgotam neles, posto que a valoração ética atravessa o projeto profissional como um todo; para além de sua dimensão normativa.

Do ponto de vista da democracia, o projeto profissional assegura a garantia do pluralismo, através do respeito às correntes profissionais existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual, para garantir o cumprimento do compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional.

Assim a construção do Projeto Ético-Político construído a partir das três últimas décadas aponta para uma direção claramente anticapitalista e anticonservadora. Em outras palavras, ele tem como horizonte a superação da ordem burguesa e a construção de uma nova ordem societal, sem desigualdade de classe, etnia e gênero ou de qualquer natureza.

O Código de Ética é um componente imperativo¹³ para o exercício profissional em cujos princípios estão imbricadas todas as dimensões do projeto profissional.

Outro componente imperativo é a Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, que regulamenta a profissão, donde destacamos o artigo 4º que, ao longo de suas alíneas, demarca a superação da compreensão do Serviço Social como uma profissão essencialmente prática e mera executora de políticas sociais.

Este artigo delibera as competências do Assistente Social, destacando, dentre outras, a de implementar, coordenar, executar e avaliar as políticas, planos, programas e projetos sociais no seu âmbito de atuação; prestar encaminhamentos e orientações na perspectiva da garantia dos direitos de seus usuários; planejar, organizar e administrar benefícios e serviços sociais; planejar, executar e avaliar pesquisas sociais e prestar assessoria na execução e avaliação de planos, programas e projetos sociais e movimentos sociais na luta em defesa de direitos; bem como planejar, organizar e administrar/coordenar setores/unidades de Serviços Sociais.

¹³ “*Imperativos* são os componentes compulsórios, obrigatórios para todos que exercem a profissão” (NETTO, 1996, P.98).

Além do Código de Ética e da Lei 8.662/93, o Projeto Ético-Político da Profissão também está explícito na proposta de Diretrizes Curriculares¹⁴ para o Curso de Serviço Social, aprovadas em 1995/6 e referendadas pelo MEC apenas em 2000. Estas diretrizes inauguraram uma lógica curricular distinta da anterior, fundada em três núcleos centrais: Núcleo de Fundamentos Teóricos-Metodológicos, Núcleo de Fundamentos da Formação da Sociedade Brasileira e Núcleo de Fundamentos do Trabalho Profissional.

O Projeto Ético-Político e Pedagógico de Formação do Assistente Social, construído pela categoria e sob a coordenação da instância de organização das Escolas de Serviço Social no Brasil, a Associação Brasileira de Estudos e Pesquisas em Serviço Social (ABEPSS), visa um processo de formação acadêmica unificado e legalmente reconhecido.

As diretrizes são definidas por um conjunto de princípios que implicam em capacidades teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa. Elas preconizam a apreensão da realidade social em sua totalidade, a partir do processo histórico e dentro de uma visão crítica. Esse processo histórico requer a investigação da formação da sociedade brasileira para compreender as particularidades do capitalismo no Brasil e suas sequelas sobre a população do país. Elas balizam, ainda, a compreensão do significado social da profissão junto às classes e segmentos sociais, identificando as possibilidades de ação contidas no real, ou seja, em cada espaço de ação; bem como define a necessidade de identificação das demandas postas ao Serviço Social – aquelas já consolidadas e aquelas emergentes em cada conjuntura e em diferentes momentos históricos – e ainda de formular propostas que sejam capazes de enfrentar a questão social, e que essas propostas estabeleçam novas formas de relação entre público e privado e entre profissionais e população, para assim realizar uma prática profissional de acordo com as competências e atribuições previstas na legislação.

O Projeto Ético-Político da profissão está, portanto, materializado no tripé: Lei que Regulamenta a Profissão (8.662/93), Código de Ética Profissional e Diretrizes Curriculares para o Curso de Serviço Social.

¹⁴ As diretrizes Curriculares são tratadas em maior profundidade no Caderno ABESS nº07, 1996.

A profissão teve condições para construir seu Projeto Ético-Político diante de uma conjuntura que contava com a vantagem de uma correlação de forças entre Estado e sociedade, favorável aos movimentos sociais, tendo em vista o esforço da sociedade civil organizada para construção do processo de redemocratização político-institucional do país, sobretudo, em função da defesa dos princípios de cidadania e de direitos. Esses princípios eram postos como orientadores de toda prática política desenvolvida naquele momento.

Entretanto, no momento presente, essa conjuntura já não se apresenta tão favorável à materialização dos princípios ético-políticos, expressos no projeto profissional. Isso se deve a minimização do Estado brasileiro e sua desresponsabilização para com a questão social, e a, conseqüente, transferência para o setor privado e organizações da sociedade civil; a precarização das políticas públicas que assumem cada vez mais um caráter restrito e seletivo.

Diante da forma neoliberal assumida pelo Estado brasileiro e das suas conseqüências sobre a vida dos segmentos sociais mais pauperizados do país, orientar a prática na perspectiva do projeto profissional requer um grandioso esforço por parte dos assistentes sociais. Nas palavras de Iamamoto (2005, P.141):

A consolidação do projeto ético-político profissional que vem sendo construído requer remar na contracorrente, andar no contravento, alinhando forças que impulsionem mudanças na rota dos ventos e das marés na vida em sociedade.

Essa tarefa depende do comprometimento e do engajamento dos profissionais, uma vez que podemos concretizá-lo em nossas próprias ações profissionais cotidianas.

De acordo com Sarmiento (2000), a nova concepção, posta pelo projeto profissional, privilegia a compreensão do Serviço Social como uma profissão resultante das relações sociais na sociedade capitalista. E, enquanto profissão, está posta como uma atividade prática mediadora no seio da prática social. O aspecto que, nessa prática profissional, continua inalterado é o alvo da profissão – a

população usuária de seus serviços: os segmentos expropriados e destituídos de seus direitos, excluídos das condições de satisfazer suas necessidades básicas.

O que mudou foram as prerrogativas necessárias ao exercício dessa profissão. É imprescindível um novo perfil técnico, não mais como um agente submisso¹⁵ e apenas executivo, mas como um profissional competente teórica, técnica e politicamente, que pense a ética como pressuposto teórico-político e que a adote como racionalidade no enfrentamento das contradições postas à profissão, a partir de uma visão crítica, capaz de traduzir na sua prática cotidiana os valores ético-políticos elencados em seu projeto profissional. Ressaltamos, então, que o engajamento do profissional é imperativo para a operacionalização do projeto ético-político da profissão.

As condições históricas concretas no Brasil, no contexto da divisão social e técnica do trabalho condicionam as perspectivas profissionais, impõem limites e possibilidades ao projeto profissional e moldam as novas condições de trabalho do assistente social. Por isso, para entender o trabalho do assistente social, é preciso situá-lo no campo das relações sociais capitalistas, cuja função está historicamente determinada pela divisão sociotécnica do trabalho. Portanto, para tal entendimento é imprescindível pensar e situar o Serviço Social no contexto da reestruturação produtiva e do Estado neoliberal, articulados pelo capitalismo como solução para sua mais recente crise de acumulação.

Analisar essa inserção da profissão no contexto das mudanças ocorridas – por meio da introdução de novas modalidades de produção e reprodução social da força de trabalho – na sociedade é fundamental, pois, em decorrência disso, todas as relações, produtivas e sociais, foram reorganizadas, alterando substancialmente o mundo do trabalho e, por conseguinte, o cotidiano dos usuários dos serviços sociais.

¹⁵ Ainda que, reconhecendo que o Serviço Social não pode fugir da sua condição de submissão na estruturação da sociedade capitalista, chamamos a atenção aqui para os aspectos de submissão mais relacionados à subjetividade do profissional, inerente a uma postura acrítica e subserviente às normas postas pelo sistema capitalista.

1.3 - Reestruturação Produtiva e o Estado Neoliberal

A reestruturação produtiva é uma das estratégias mais importantes das quais o Capital lança mão para superar a crise de acumulação iniciada nos anos 1970/80, com vistas à recuperação do seu ciclo produtivo. Essa reestruturação não implica apenas em mudanças técnicas no processo produtivo, mas expressa, sobretudo, uma rearticulação das diferentes frações do capital numa perspectiva global resultando numa maior concentração de riquezas sob o comando do capital financeiro, o que é tratado por Chesnais (1998) como financeirização do capital.

O capital financeiro, hoje é representado por composições consorciadas de grandes volumes de capital especulativo internacional, que ampliou as possibilidades de extensão do processo produtivo para além dos limites nacionais e, por conseguinte, as possibilidades das forças produtivas ultrapassarem as fronteiras do Estado-Nação, colocando questões para a soberania nacional – o que afetou significativamente o papel protecionista do Estado (CESAR, 1998). Isso representa um novo momento de aglutinação de forças do capital, que potencializa o seu alcance no movimento de mundialização do mercado e da generalização do processo de produção de mercadorias. Essa nova forma de realização do capital também é responsável pelo aprofundamento das contradições sociais, tornando a questão social ainda mais complexa.

Considerando a inserção do Serviço Social na divisão sociotécnica do trabalho, todas essas mudanças na sociedade incidem nas condições da prática e sobre a vida dos profissionais, tendo em vista a necessidade do conhecimento sobre a realidade contemporânea, sobretudo, das novas modalidades de produção e reprodução das relações sociais, tanto para entender as modificações que lhe são postas enquanto profissão, quanto para realizar as mediações necessárias à sua intervenção profissional.

Portanto, considerando que o processo de reestruturação produtiva opera um conjunto de mudanças estruturais no padrão de acumulação do capital e, por conseguinte, nas condições de vida da classe trabalhadora é que nos debruçamos sobre as novas problemáticas que surgem e que geram o conhecimento mobilizador de competências profissionais estratégicas para o Serviço Social, tais como,

“elaboração de proposições teóricas, políticas, éticas e técnicas que se apresentem como respostas qualificadas ao enfrentamento das questões que lhe são postas” (MOTA & AMARAL, 1998, P.25).

No que se refere ao processo produtivo destacam-se as alterações na organização da produção e do trabalho, tendo como principais consequências a precarização do trabalho e do desemprego.

Nosso aprofundamento bibliográfico demonstrou que os autores tratam conceitualmente a precarização do trabalho de forma difusa, considerando o trabalho precário, flexível e informal de maneira muito semelhante. Baraldi (2005, p.18-19), no entanto, é mais sistemática nesse sentido e utiliza-se de alguns parâmetros que dizem respeito ao trabalho precário:

Considero que um trabalho precário seria aquele que não:

- Respeita os enunciados da Consolidação das Leis do Trabalho no tocante à proteção social;
- Conceda direito à aposentadoria;
- Conceda licença-maternidade;
- Efetue remuneração compatível com níveis salariais adequados, conforme dispõe o art. 7º da Constituição Federal (IV), que define o salário-mínimo como parâmetro "fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim".
- Preze pelo direito à saúde (plano ou serviço público estruturado e universal);
- Possibilite ao trabalhador o reconhecimento do sentido do seu trabalho no tocante às atividades desempenhadas;
- Promova possibilidades de crescimento/desenvolvimento profissional e pessoal.

Tais parâmetros encontram-se intrinsecamente ligados e remetem, necessariamente, a um Estado comprometido com a defesa dos direitos dos cidadãos. No Brasil, muitos deles estão garantidos legalmente, porém sucumbidos pela opção político-econômica.

A experiência da precarização do trabalho no Brasil possui como base objetiva, a intensificação da exploração (espoliação) da força de trabalho, as novas configurações dos coletivos de trabalho, a ofensiva para debilitar a resistência

sindical-corporativa; além, é claro, da fragmentação [estratificação] social nas cidades, em virtude do crescimento exacerbado do desemprego e da deriva pessoal no tocante a perspectivas de carreira e de trabalho, devido à ampliação de um precário mercado de trabalho (ALVES, 2007).

Partimos, portanto, do pressuposto de que a precarização do trabalho – em seu sentido mais amplo –, resulta das determinações históricas inerentes às mudanças realizadas na sociedade capitalista. Nesse sentido, faz-se necessário situá-lo no contexto das transformações societárias postas pela reestruturação do capital.

Seguimos nossa construção pela compreensão do processo de reestruturação do padrão de produção e acumulação do capital e, por conseguinte, pela forma assumida pelo Estado, uma vez pensados como solução para o exaurido pacto fordista/keynesiano¹⁶, como analisado por Harvey (1992, p. 135-6).

A rigidez dos compromissos do Estado foi se intensificando a medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensões etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia a expansão da base fiscal para gastos públicos. O único instrumento de resposta flexível estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável. E assim começou a onda inflacionária que acabaria por afundar a expansão do pós-guerra.

Com a simultânea estagnação da economia e o crescimento da inflação, o mercado retraiu-se, não podendo mais suportar a produção rígida e em massa do fordismo. Assim, uma vez que o mercado não comportava mais níveis fixos de produção, surgiram os problemas no investimento e de redução nas taxas de lucro do capital, entrando, assim em um processo de crise. E, sempre que o capital tentava encontrar saídas para a sua crise, esbarrava na “estrutura rígida keynesiana”, que houvera criado para superar a crise anterior e dar respostas políticas ao perigo socialista que se instalara no Leste Europeu, em especial, pela Revolução Russa de 1917.

¹⁶ Também tratando da crise do Fordismo/keynesianismo, Antunes (2005, p.31) afirma que esta crise foi a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo e que exprimia, em seu significado mais profundo, uma “*crise estrutural do capital*.”

Diante da nova crise¹⁷ do capitalismo, originada nos anos de 1970, o capital lança mão de estratégias, algumas delas, apesar de antigas, apresentam-se sob nova roupagem. As principais estratégias lançadas pelo capital foram: liberdade de mercado e alteração na estrutura produtiva, estando estes atrelados a um sistema de (des)regulação política e social do Estado, pondo fim ao Estado de Bem-Estar Social. Assim,

Para fazer frente a esta crise, o capitalismo articula e põe em cena dupla solução: o neoliberalismo e a reestruturação produtiva. Estas duas estratégias constituem uma mesma processualidade. O capitalismo, 'superados' os principais obstáculos à sua continuidade, entre eles, o desmonte objetivo dos Estados 'socialistas', coloca em questão o chamado bem-estar social. Os capitalistas liberam-se de todo e qualquer compromisso com a satisfação das necessidades reais da população e da ampliação da cidadania. Para tal, levaram a extremo a ideia de liberdade do mercado (DIAS, 1998, p.49).

Portanto, a reestruturação produtiva seria impensável sem que estivesse acompanhada de reformas engendradas dentro do Estado para lhes fornecer o suporte legal, necessário à implementação das mudanças operadas na produção e no trabalho, sobretudo nas suas relações. Seguindo na mesma linha de pensamento de Dias, Antunes (2005, p.31) afirma:

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal [...] a isso se seguiu também um intenso *processo de reestruturação da produção e do trabalho*, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores. (grifos do autor).

A resposta para essa crise que, de acordo com Antunes (2005), é estrutural, dá-se por meio de mudanças no padrão de acumulação do capital sem transformar os pilares essenciais do modo de produção capitalista, atingindo, sobretudo, as

¹⁷Mota (2005) salientou que esta não foi uma crise global, societal, uma crise geral que implica no esgotamento do capitalismo em virtude de determinações econômicas.

relações de produção. Tais relações continuam pautadas na exploração do trabalho assalariado, mudando os mecanismos de aumento da produtividade desse trabalho. As medidas adotadas pelo capital objetivaram reestruturar apenas o processo da produção e do trabalho, o que exigiu uma reorganização do papel das forças produtivas na recomposição do ciclo de reprodução do capital, tanto na esfera da produção, quanto na das relações sociais. Para tanto é imprescindível um sistema ideológico e político que lhes fornecesse suporte na garantia de altas taxas de lucro.

A partir daí a reestruturação produtiva preconizou diversas mudanças no âmbito do trabalho: nos meios de consumo, modalidades de controle e mecanismos de reprodução da força de trabalho (CESAR, 1998). Quanto às mudanças operadas nos meios de consumo da força de trabalho, a referida autora entende que estas mudanças consistem na introdução da exigência de uma força de trabalho polivalente e multifuncional, possibilitadas pela substituição da eletromecânica pela microeletrônica, pela crescente informatização no processo de produção e pela institucionalização de mudanças na divisão sociotécnica do trabalho, com resultado no desenvolvimento acelerado do processamento de dados e informações, tornando-o um elemento constitutivo do processo de trabalho.

Nas formas de mudança introduzidas nas modalidades de controle da força de trabalho se inscrevem os incentivos à produtividade, bem como os programas participativos que buscam o envolvimento do trabalhador com os objetivos da empresa, em relação às metas estabelecidas pela produção. Quanto às modificações realizadas nos mecanismos de reprodução da força de trabalho estes dizem respeito às políticas de benefícios oferecidos pelas empresas ou reguladas do Estado, que passam a se vincular à natureza do contrato de trabalho e ao desempenho individual/grupal dos trabalhadores, atingindo a esfera dos direitos sociais.

Com a crise do padrão fordista, adota-se o Toyotismo como novo modelo de organização da produção, utilizado inicialmente no Japão. Referindo-se a este padrão, Antunes (2005, p. 230-231) resume:

- 1) é uma produção mais diretamente vinculada aos fluxos de demanda; 2) é variada e bastante heterogênea e diversificada; 3) fundamenta-se no trabalho em equipe, com multivariabilidade e

flexibilidade de funções, na redução das atividades improdutivas dentro das fábricas e na *ampliação e diversificação das formas de intensificação da exploração do trabalho*; 4) tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção, (...). Enquanto na fábrica fordista cerca de 75%, era produzido no seu interior, na fábrica toyotista somente cerca de 25% é produzido no seu interior. Ela *horizontaliza* o processo produtivo e transfere a 'terceiros' grande parte do que anteriormente era produzido dentro dela. (grifos do autor)

A reestruturação produtiva impõe uma mudança na forma de organização da produção material, seja nas relações do trabalho, seja no campo das práticas sociais e atividades complementares. Muda-se o perfil da empresa, tornando-a mais enxuta, na medida em que a produção deixa de ser centralizada nas unidades empresariais. A empresa baseada no modelo toyotista passa por um profundo processo de subcontratação e terceirização de atividade-meio.

Surge a figura das Empresas subsidiárias – nas situações de desativação de setores ou linhas de produção, estas passam a ser realizadas por outra empresa, cuja produção destina-se ao atendimento das necessidades de subprodutos da primeira.

Outras formas de trabalho pré-capitalistas, como é o exemplo do trabalho domiciliar, são aproveitados e subsumidos a esses processos de produção. Desta feita, os problemas inerentes a produção e ao trabalho, tais como: o absenteísmo, o desperdício de tempo de trabalho necessário e a má qualidade dos produtos são de inteira responsabilidade dos terceirizados, diminuindo o custo do produto final e acentuando a taxa de lucro para a empresa contratante.

Tendo em vista à redução dos custos de produção, além das formas precarizadas de trabalho, o toyotismo se utiliza largamente das inovações tecnológicas, o que provoca profundas modificações no processo de trabalho, como transferências de funções, redução e eliminação de vagas. Nesse sentido, a reestruturação produtiva imprime restrição do mercado formal de trabalho, fazendo crescer o desemprego e o setor da economia informal.

O fenômeno do desemprego é o responsável pela aceitação, por parte do trabalhador, das mais diferentes formas de trabalho precarizado, tendo em vista que ele depende do salário para assegurar a sua subsistência e da sua família. O desemprego vai atingindo índices cada vez mais altos em todo o mundo e tem se tornado um fenômeno ainda mais perverso nos países de economia periférica¹⁸. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a taxa de desemprego no Brasil, em março de 2009, foi de 10,10%¹⁹. Por outro lado tivemos o percentual de 51,2% de informalidade do mercado de trabalho, ou seja, 51,2% da população economicamente ativa (PEA) estava trabalhando sem carteira assinada²⁰, no entanto, não estava oficialmente procurando emprego, não figurando, portanto, nos índices de desemprego oficiais.

Esse fenômeno deve-se ao fato de que o desemprego leva a população à recorrência a formas de sobrevivência, tanto no mercado informal, quanto na criação e proliferação de pequenos negócios, que se instituem como micro e pequenas empresas, sem capacidade de autossustentabilidade²¹. Essa opção “empreendedora”, em grande medida, se dá pela necessidade de encontrar alternativas para burlar o desemprego, ou seja, não é, de fato, uma superação dos problemas, mas a alternativa possível. O setor informal da economia e a opção empreendedora são de fundamental importância para a manutenção de uma ordem social, que poderia vir a ser desfeita pela pressão dos que se encontram excluídos do mercado de trabalho, e que, sem oportunidade de encontrar emprego, poderiam vir a se rebelar.

Com a reestruturação produtiva são criadas, além de novas modalidades de gestão e organização (como já vimos), novas nomenclaturas de tratamento dos

¹⁸ O termo economia periférica não expressa a condição de desarticulação da produção com os países centrais. Entendemos que os países periféricos estão plenamente articulados ao movimento de reestruturação do capital em condição de profunda desigualdade com relação aos países de economia avançada.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata>>. Acesso em 15 de maio 2009.

²⁰ Estudo intitulado “Estado de uma Nação: Mercado de Trabalho, Emprego e Informalidade” divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Esse dado é relativo ao ano de 2004, o mais atualizado no instante da pesquisa disponível em: <<http://www.ipea.org.br>>. Acesso em 14 fev. 2007.

²¹ De acordo com a publicação “10 Anos de Monitoramento da Sobrevivência e Mortalidade de Empresas” do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) de São Paulo, 2008: “O último levantamento realizado pelo SEBRAE-SP indica que 27% das empresas fecham no primeiro ano, 38% encerram suas atividades até o segundo ano, 46% fecham antes do terceiro ano, 50% não concluem o quarto ano, 62% fecham até o quinto ano e 64% encerram suas atividades antes de completar seis anos de atividade”.

trabalhadores²² com a finalidade de lhes impor novas formas de representação. São mecanismos que atingem a subjetividade do trabalhador e alteram sua identidade de classe, mascarando a condição de subordinação desse trabalhador assalariado. Cria-se uma falsa ideia de pertencimento deste empregado com relação à empresa, que, embora, mantendo as mesmas condições de subordinação, passa a assumir um falso *status* de pertencimento em uma falsa condição de igualdade ao patronato. Nesse sentido, a nova forma de gestão tem implicações de caráter ideológico, na medida em que promove a ilusão de igualdade, desconfigurando a luta de classes.

Foi sendo ditada uma nova cultura e ações políticas de inspiração neoliberal no mundo do trabalho que buscam flexibilizar ao máximo, não somente as estratégias de produção e racionalização (através de novas tecnologias, políticas, processos de trabalho, padrões de consumo), como também as condições de trabalho, os direitos e os compromissos do Estado para a população, conquistados no período anterior.

Na vigência dessa nova racionalização, posta pela reestruturação produtiva, os contratos e acordos coletivos estão sendo destruídos. Souza (1994, apud MOTA & AMARAL, 1998, p. 32) afirma que:

O trabalhador coletivo se reordena em torno de um vasto número de estatutos trabalhistas e reprodutivos (precarizados e desprotegidos), que fazem ecoar de modo permanente, entre a força de trabalho ativa, o risco e a ameaça de desemprego permanente e estrutural como expressão da modernização neoconservadora deste final de século.

Enquanto na vigência plena do fordismo, o operariado foi massificado²³, assim como seus acordos trabalhistas, na era da acumulação flexível²⁴ as formas de contratos e acordos trabalhistas adotados assumem o caráter flexível, devastando os acordos coletivos. Essa é uma forma de fragmentar e estratificar o operariado enquanto classe.

²² Exemplo disso é o tratamento de “associados”, “colaboradores”, “clientes internos”, dado pelas empresas aos seus empregados de modo a gerar a falsa impressão de pertencimento e “privilégio”.

²³ O “novo proletariado, cuja forma de sociabilidade industrial, marcada pela massificação” (ANTUNES, 2005, p. 41) se identificava com a produção em massa de mercadorias, característica distintiva do fordismo.

²⁴ Termo cunhado por Harvey (1992) que refere à passagem do modo fordista de acumulação capitalista, dominante de 1920 a 1970, para um modo flexível.

Essa fragmentação se dá, segundo Freire (2003, p. 46) pela divisão dos trabalhadores em posições centrais e periféricas. As posições periféricas

(...) ampliam a força de trabalho descartável, flutuante e subcontratada, através das terceirizações e similares, provocando a expansão dos baixos salários e a superexploração. Esta realidade permite inclusive a recriação de formas antigas de exploração convivendo com novas formas de intensificação do trabalho (...). Com relação a esses trabalhadores subcontratados, o retrocesso se dá de modo mais perverso, em razão do seu grau de dependência e maior fragilização. Este constitui um dos aspectos mais destrutivos da cultura em construção, justificado pela crise geral e competitividade do mercado, legitimando e naturalizando a desigualdade no interior da classe trabalhadora, associada à exclusão do trabalho formal (idem).

Os trabalhadores que ocupam posições centrais ou estratégicas são, relativamente, valorizados e recebem incentivos, enquanto puderem ser usados de forma estratégica para atingir às metas do capital. Já os trabalhadores que ocupam posições periféricas tendem a ser excluídos do mercado formal de trabalho e subcontratados, com precarização das condições de salário, de trabalho e de direitos, que os condena à inferioridade permanente.

São muitas as formas utilizadas para burlar ou maquiar as desigualdades entre os trabalhadores, e isso é fundamental para a pacificação do trabalhador diante da intensificação da exploração e a consequente manutenção da ordem estabelecida. Além do emprego da força física, o trabalhador deve empenhar-se para garantir as margens de lucro da produção, de modo a assegurar a permanência da empresa no mercado e, consequentemente, a manutenção do seu emprego. O conjunto de mudanças e comentados não atingem apenas as condição objetivas do trabalho, elas trazem também profundas mudanças de natureza subjetivas para o trabalhador, alterando aspectos importantes da racionalidade que permeia suas relações.

Tudo isso fortalece, sobretudo, a racionalidade da classe dominante, quanto a esse aspecto Mota (2005, p.31-32) afirma que:

A correlação de forças entre as classes alarga-se para o âmbito da formação cultural, isto é, da construção de outras formas de racionalidade, da socialização de valores, informações e visões do mundo e da sociedade, como uma condição para a formação de subjetividades coletivas, necessárias à adesão das classes a um projeto econômico, social, político e cultural que consolide a hegemonia de uma classe.

A autora afirma ainda que as novas formas de domínio supõem tanto a socialização de novos valores políticos, sociais e éticos, quanto a produção de outros padrões de comportamento (compatíveis com as necessidades de mudança na esfera da produção e da reprodução social), a direção dos processos políticos e a produção de consentimento de classes (para empreender mudanças) transformam-se em novos suportes da ação das classes, diante da necessidade de superação das crises (idem, p.90).

Ainda no intuito de explicitar a necessidade de operacionalizar mudanças na racionalidade do trabalhador para adequá-la ao projeto do capital, Mota & Amaral (1998) afirmam que, seja em termos de ajuste ou de reestruturação industrial, são determinadas novas formas de domínio do capital sobre o trabalho, realizando uma verdadeira reforma intelectual e moral, a qual visa à construção de outra cultura do trabalho e de uma nova racionalidade política e ética compatível com a sociabilidade requerida pelo atual projeto do capital.

Com a modificação na forma de pensar, no ideário do trabalhador, torna-se mais fácil operacionalizar as modificações ditas “necessárias” para a otimização do processo de trabalho. Medidas como diminuição nos postos de trabalho, flexibilização da mão-de-obra, “enxugamento” na folha de pagamento etc., são impostas visando ao aumento da taxa de lucro dos capitalistas. Mudanças nas formas de organização do trabalho são gradativamente introduzidas e os profissionais são necessariamente envolvidos nessas alterações. A manipulação de certos “princípios”, inerentes a participação, satisfação, colaboração, empreendedorismo e outros, confundem os trabalhadores e os tornam permeáveis à assimilação das mudanças que lhes são nocivas, inibindo resistências.

No que concerne aos aspectos subjetivos, à reestruturação produtiva interfere na consciência de classe fragilizando os organismos representativos, como sindicatos, entre outros. A perda de identidade, enquanto classe trabalhadora, desmobiliza a disposição de luta destes em torno de uma pauta política, restando às suas instâncias representativas o mero papel de luta pela permanência, e não mais por melhorias, no emprego.

O desemprego despolitiza²⁵ e torna inerte a ação dos que (ainda) estão empregados, uma vez que é mais urgente lutar pela permanência no emprego, que pela melhoria das condições de trabalho, de salário e da qualidade de vida. Portanto, essa despolitização tem repercussão político-ideológica sobre a conduta dos trabalhadores frente à fragilização dos contratos de trabalho a que os desempregados têm de se submeter para serem re-inseridos no mercado – mesmo que informal.

As transformações realizadas, tanto no processo produtivo, quanto na natureza do Estado, afetam não somente à produção ou às relações de trabalho, perpassam as condições de vida e todo o cotidiano do trabalhador: os direitos, a educação, a saúde, o lazer, a vida privada como um todo e, nessa conjuntura de mudanças operacionalizadas na sociedade, valores como individualismo, competitividade e consumismo, frutos dessa nova racionalidade, são cada vez mais fortalecidos.

Outro valor largamente difundido é o da solidariedade, intrínseco à sociedade civil organizada, no chamado “terceiro setor”. Tanto que o ano de 2001 foi dedicado internacionalmente ao “voluntariado”. A esse aspecto, Montaño (2003, p.243) tece críticas, afirmando que o “terceiro setor” age “de modo desarticulado, imediato, direto, nos ‘problemas’ singulares, numa realidade destotalizada, deseconomizada, despolitizada, imutável, sem história”. Aponta, ainda, a funcionalidade do “terceiro setor” para o projeto neoliberal, dizendo que ele justifica e legitima o processo de desestruturação da Seguridade Social e desresponsabilização do Estado na intervenção social; desonera o capital da responsabilidade de cofinanciar as

²⁵ Tratamos de despolitização aqui não apenas como ausência de consciência política, mas como a debilitação das condições políticas para encaminhamento das lutas da classe trabalhadora.

respostas às refrações da “questão social”, mediante políticas sociais estatais (*idem*, p. 233-239).

Nesse sentido, despolitizar os conflitos sociais dissipando-os e pulverizando-os é transformar as “lutas contra a reforma do Estado” em ações de “parcerias com o Estado”; é criar a cultura/ideologia do “possibilismo”; é reduzir os impactos (negativos ao sistema) do aumento do desemprego e, por fim, é apostar na trivialização da “questão social” e na autorresponsabilização da sociedade pelas respostas às suas sequelas.

Tudo isso revela que o Estado e o capital têm investido pesadamente na consensualização de uma nova cultura e forma de representação social do trabalhador, para tanto se utiliza de mecanismos para interferir na subjetividade das pessoas, imputando-lhes formas de representações e passividade, ora eliminando a consciência crítica das necessidades sociais da população, ora criando-lhes necessidades que sejam capazes de gerar aumento do consumo e, por conseguinte, das suas taxa de lucro. Assim, a mídia e o *marketing* são importantes instrumentos para o processo de acumulação, na medida em que repassa valores capitalistas, na perspectiva da individualização dos problemas sociais e responsabilização dos sujeitos pelas situações de precarização da vida. Um exemplo claro da utilização da mídia para “sensibilizar” a sociedade a tomar para si a responsabilidade de intervir na questão social é o programa Criança Esperança que em 2010 chegou a sua 25ª edição, exibido pela emissora de televisão líder de audiência no país.

Deste modo, é gestada e difundida pela sociedade capitalista, em seu estágio monopolista, uma cultura de repasse para a sociedade civil organizada às atribuições que, de fato, são do Estado. Agora, os cidadãos são responsabilizados pela resolução da questão social. A pobreza aparece então como resultado da incapacidade empreendedora das pessoas ou de empregabilidade do indivíduo.

Esse mecanismo de uso da mídia e do marketing adotado pelo capital e pelo Estado é uma das expressões do vertiginoso avanço da tecnologia – alcançado com investimentos estatais e privados – que trouxe grandes contribuições ao mundo contemporâneo, principalmente na área da produção, da comunicação, da saúde e

dos transportes, porém, acentuou a “mazela” do desemprego, na medida em que essa tecnologia é posta de forma unilateral a serviço da acumulação do capital.

No quadro geral de globalização financeira, instabilidade econômica e emergência de inovações tecnológicas, produtivas e organizacionais, a reestruturação produtiva, segundo Cesar (1998, p. 21), rompeu com:

(...) as prevalentes formas de concorrência e com os instrumentos e mecanismos de caráter público (nacionais e internacionais) que as regulavam, introduzindo práticas políticas que modificaram a correlação de forças entre países, governos, capital e trabalho.

O processo de reestruturação do capital, além de impor alteração às relações produtivas, sobretudo pela precarização do trabalho, exige também uma forma de Estado, que lhe permita mover-se a partir de seus próprios mecanismos de regulação social. Assim, ao se reestruturar, o capital requer um Estado que lhe assegure as condições de produção e reprodução, nesse sentido, o neoliberalismo²⁶ é a reação teórica, político-ideológica e econômica contra o Estado intervencionista. O escopo do Estado neoliberal é: promover o desmonte dos direitos sociais e das formas de regulação do trabalho, de modo a legalizar a precarização do trabalho e permitir a elevação da taxa de desemprego; sucumbir o poder do sindicalismo; realizar reforma fiscal, controle da moeda, e disciplinamento orçamentário, o que representa retração dos gastos com as políticas sociais²⁷. O mercado é privilegiado sobre o Estado como regulador da sociedade, propondo a redução da intervenção deste último na sociedade e o repasse para os setores privados da sociedade de suas antigas funções sociais. Na perspectiva neoliberal “o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os setores privados não podem ou não querem produzir” (LAURELL, 1995, p.163).

Os Estados Nacionais e seus cidadãos, por conseguinte, são pressionados a aceitar às exigências do processo de reestruturação do capital porque o capital

²⁶ “O neoliberalismo é uma ideologia capitalista que defende os ajustes dos Estados nacionais às exigências do capital transnacionalizado” (ABREU, 1999).

²⁷ Autores como ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo”. Pós-neoliberalismo, as políticas sociais e o Estado democrático. Paz e Terra, 1996; e BEHRING, Elaine. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. CEAD / UNB / CFESS. Capacitação em Serviço Social e Política Social, Mod.3. Brasília-UnB, 2000, tratam dessa temática.

financeiro, expresso pelos banqueiros credores do Estado, e, sobretudo os organismos de financiamento internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, dentre outros) e as empresas multinacionais condicionam seus empréstimos e investimentos produtivos aos ajustes políticos e institucionais dos Estados Nacionais. De modo que, não aceitar as prerrogativas impostas, implicaria na exclusão do país da esfera produtiva mundial e, em decorrência, do comércio externo.

Abreu (1999, p.41) aponta esse conjunto de exigências por meio das quais o processo de globalização capitalista submete os Países, transferindo as responsabilidades e as decisões do Estado para o mercado, da esfera pública para a iniciativa privada: da soberania da nação para a ordem social capitalista dominante no cenário mundial. Dentre as exigências a autora enumera as seguintes:

- 1) a desregulamentação da entrada e saída de capitais dos países;
- 2) a liberação do comércio com a eliminação das barreiras alfandegárias;
- 3) a privatização e transnacionalização das empresas públicas;
- 4) o reconhecimento jurídico das marcas e patentes tecnológicas do capitalismo mundial;
- 5) a redução dos gastos públicos (portanto, dos serviços públicos como a saúde, educação, transporte, fundos de aposentadoria e pensão, telefonia, água, energia etc., que devem ser oferecidos e explorados comercialmente pelo capital privado);
- 6) a desregulamentação das relações de trabalho, retirando-as da esfera pública e submetendo-as às condições do mercado (de domínio privado).

No caso brasileiro, a conjuntura dos anos 1990 foi caracterizada pela inserção definitiva do Brasil na proposta neoliberal, aderindo às prerrogativas dos órgãos internacionais de crédito. O presidente Fernando Collor de Melo, eleito em 1989, conduziu a ofensiva neoliberal no País, configurando-se como expressão da contemporaneidade.

O Plano Collor, intitulado 'Brasil um Projeto de Reconstrução Nacional', estabelece as linhas gerais do seu programa: a) a redução do Estado (...) que deve se dedicar a funções essenciais na área da saúde, educação e infra-estrutura; b) a liberalização da economia (...) para que o mercado se recomponha e a competitividade alcance níveis internacionais; c) a abertura da economia ao mundo; d) o resgate da dívida social' (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 15.03.91 apud MOTA 2005, p. 106).

A Constituição Federal de 1988, recém aprovada, no governo anterior, (de José Sarney) e conhecida como “Constituição Cidadã”, não foi à norteadora dos projetos de governo que a sucederam, uma vez que nesses projetos os direitos sociais são subordinados aos interesses econômicos.

Como exemplo disso, podemos citar a Seguridade Social instituída na Carta Magna: à qual, o Governo José Sarney, antecessor do Governo Collor de Mello resiste à sua criação. Este Governo, por sua vez, mesmo sendo o primeiro presidente eleito direto e democraticamente²⁸ após anos de ditadura militar, veta na íntegra, em 1991, as propostas para a regulamentação da Previdência e da Assistência, aprovando apenas parcialmente a Lei Orgânica da Saúde, após alguns meses de seu mandato.

Marcado pela corrupção o Presidente Fernando Collor sofre *impeachment* (1992), sendo substituído por Itamar Franco, que sob fortes pressões populares aprova o projeto da Previdência e, somente em dezembro de 1993, aprova a Lei Orgânica da Assistência Social²⁹.

Ainda no que se refere às mudanças na estrutura e natureza do Estado tivemos o processo de privatização de grande parcela de setores do Estado. Segundo Laurell (1995), para gerar a necessidade de privatizar é imprescindível, antes, criar e legitimar demandas para os serviços privados, o que, ainda segundo a autora, vem sendo promovido através do sucateamento dos serviços fornecidos pelo setor público, para que sejam avaliados como insuficientes ou de má qualidade. Na implementação do projeto neoliberal a direita, representada pelo Presidente Fernando Collor, contou largamente com o auxílio da mídia para macular a imagem do Estado, prevenindo-se contra possíveis movimentos reivindicatórios.

No espaço da *mídia*, a ofensiva foi centralizada no processo de privatização das estatais, na denúncia das mordomias dos funcionários do Estado, na corrupção e no déficit da previdência

²⁸ Lembremos que Sarney não foi eleito como presidente, mas como Vice de Tancredo Neves.

²⁹ “A própria Constituição determinava que o governo deveria enviar os projetos de lei de regulamentação da seguridade social ao Congresso Nacional no prazo máximo de seis meses a partir de sua promulgação. Este, por sua vez, deveria analisá-los e votá-los neste mesmo prazo. Finalmente, após sua aprovação pelo Parlamento, o Poder Executivo teria 18 meses para implementá-los progressivamente” (BOSCHETTI 1999, p.17). A nosso ver, isso evidencia a falta de interesse dos governantes para implementar as leis que visam o direito social.

social, (...) divulgação ampla de apoio dos operários à privatização das empresas, como meio de desqualificar o discurso sindical cutista; a divulgação do movimento dos aposentados pelos 147% de aumento nas aposentadorias e pensões, procedimento que expôs os números do déficit da previdência, ao mesmo tempo em que criticava a *Constituição* de 1988, qualificada de pródiga em benefícios e *irresponsável* na definição dos mecanismos de custeio (MOTA 2005, p. 107, grifos do autor).

Assim, a mídia, como disseminadora da cultura capitalista, colabora com a deterioração da imagem do Estado, em prol do projeto neoliberal, ao passo em que fomenta o ideário popular contra o Estado de Bem Estar acusado de “paternalista”.

Já o presidente seguinte Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, apresenta à população brasileira o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), medida que, segundo Behring (2003), foi totalmente incorporada como projeto de governo deste presidente. Aqui, FHC afirma que a crise brasileira da última década foi também uma crise de Estado e assegura, ainda, que o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou a gradual deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e, por conseguinte, a inflação.

O diretor da equipe que formulou o PDRE, o Ministro Bresser Pereira, segundo Behring (2003), justifica a crise fiscal pelo déficit público, poupanças públicas baixas ou muito baixas, excessivas dívidas interna e externa, falta de crédito do Estado e pouca credibilidade do Governo. Frente a isso, propõe um pacto de modernização que, segundo o ministro levarão ao Estado Social-Liberal do século vinte e um, para tanto os componentes ou processos básicos da reforma do Estado são:

a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta). b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível

internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional. c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução. d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.08).

Percebe-se que Bresser Pereira, estranhamente, escamoteia a sonegação fiscal como uma das fontes da crise fiscal do Estado, não propondo qualquer ação de combate a essa prática; desconsidera as particularidades do parque industrial brasileiro e, portanto, as condições que temos para concorrer com países mais e melhor industrializados, o que efetivamente nos rebaixa perante outras economias. De acordo com o Plano Diretor, alguns aspectos seriam inadiáveis, tais como: o ajustamento fiscal duradouro; as reformas econômicas voltadas para o mercado; a reforma da Previdência Social; a inovação dos instrumentos de política social e a reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

Outra proposta apresentada no Plano é a publicização – que transforma uma organização estatal em uma organização de direito privado, implicando a transferência para o setor público não-estatal a execução de serviços sociais que o Estado proporciona, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, cujo financiamento e fiscalização devem ser obrigação do Estado e da sociedade. Tudo isso se dá em nome da superação da crise fiscal, indicada como a solução para a crise do Estado.

No discurso governamental, o Plano assume a intenção de posicionar-se contra a proposta neoliberal, afirmando-se como Social-Liberal, porém, se observadas suas propostas, como um todo, veremos que são meras falácias. Na proposta de publicização, aplicada também na perspectiva econômica, foi possível

verificar, por exemplo, que este termo está sendo usado, na verdade, como sinônimo de “privatização”. Assim, “através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista de substituição de importações” (BRASIL, 1995, p.54); aponta para a necessidade de o Estado afastar-se do setor produtivo, o que mais uma vez implica na privatização, na retirada do Estado do campo social e econômico, resultando na sua minimização. Todos esses fatores são preconizados pelo projeto neoliberal, o que justifica a caracterização do seu plano como eminentemente neoliberal.

Verifica-se, também, a tentativa de separar a Reforma do Aparelho do Estado, da Reforma do Estado, mas como conceber que no contexto atual, onde as responsabilidades públicas estatais são crescentemente transferidas para organizações sociais privadas - incluindo-se aí o chamado terceiro setor - o próprio Estado não esteja passando por reformulações?

Quanto ao discurso que prometia resgatar “sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p.16), constata-se, nas pesquisas apresentadas a *posteriore*, que consiste em mera retórica, pois, tem sido evidente a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. Uma dessas pesquisas tratou sobre, “A execução orçamentária no primeiro ano do governo com o FMI”, realizada pelo Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC, 2000) avaliou que o ano de 1999 marcou a história como o ano do acirramento dos problemas sociais no Brasil, pelo aumento da pobreza e de baixíssima execução orçamentária de programas sociais e de investimentos do Governo Federal (INESC, 2000 apud BEHRING 2003, p.203-204).

Também merece nossa apreciação o balanço contábil das privatizações, realizadas por Biondi (apud BEHRING 2003, p.201-202):

Se o governo diz que arrecadou 85,2 bilhões de reais, ele gastou ou perdeu no processo de entrega do patrimônio público cerca de 87,6 bilhões de reais até dezembro de 1998 (1999: 40-1). Chegou-se a este número calculando o que o governo FHC escondeu: vendas de estatais a prazo, dívidas que o governo ‘engoliu’, investimentos, ‘moedas podres’ usadas, dinheiro que o governo ‘deixou’ (!?) aos compradores. E o número poderia ser ainda maior se pudessem ser quantificados outros favorecimentos: demissões com indenizações e

direitos trabalhistas assumidos pelo Estado; perdas do imposto de renda etc. além de não abater um centavo as dívidas internas e externas, tudo indica que o processo de privatização representou uma profunda desnacionalização do parque industrial de base do país e até a destruição de alguns setores intermediários.

Diante do exposto, podemos observar que a suposta escassez de recursos foi o pretexto utilizado para justificar os cortes realizados nas políticas sociais. As causas oficiais da escassez de recursos orçamentários foram tratadas por Bresser Pereira como sendo decorrentes da crise fiscal do Estado. Questionamos a existência dessa crise e as estratégias utilizadas para sua superação e, mais ainda, inquietamo-nos com a “maquiagem que insiste em escorrer com a chuva”, uma vez que é notória a incompatibilidade entre a adoção de uma política de estabilização e ajuste econômico e a efetividade de políticas sociais condizentes com as necessidades sociais do país, haja vista que são as políticas sociais as primeiras a serem afetadas pelo corte dos gastos públicos inerentes ao ajuste econômico.

A respeito da crise fiscal do Estado, Montañó (2003, p.216) afirma:

Na verdade, o fundamento da crise fiscal do Estado tem mais a ver com o *uso político e econômico* que as autoridades, representantes de classe, têm historicamente feito em favor do capital (e até em proveito próprio): pagamento da dívida pública (interna e externa), renúncia fiscal, superfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, vendas subvencionadas de empresas estatais subavaliadas, clientelismo político, corrupção, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimo ao capital produtivo com retorno corroído pela inflação, taxas elevadíssimas de juros ao capital financeiro especulativo, construção de infra-estrutura pública necessária para o capital produtivo e comercial. (Grifos do autor).

Temos constatado que para esconder todos esses fatos o governo adota uma divulgação enganosa nos meios de comunicação. Comentando sobre essa questão, Montañó (op. cit.) alerta para o fato de que, cotidianamente, os telejornais nos apresentavam fatos, à luz de um discurso oficial, que suprimia a verdade, com o objetivo de culpabilizar a população e denegrir a capacidade de governança do Estado, para assim convencer o povo brasileiro de que a Reforma do Estado seria a única saída para a crise.

Analisando esse período Mota (2005), fala da emergência de uma cultura da crise³⁰ no País, dizendo que estando criada a cultura da crise, o Estado Brasileiro teve justificada, perante seus cidadãos, a realização das mudanças exigidas pelo projeto do neoliberalismo, necessárias a reestruturação do capital. Desse modo, o Estado operou um conjunto de mudanças na sua própria estruturação e funcionamento, reduzindo sua participação na regulação social e do trabalho, inclusive se desresponsabilizando de parte da questão social, bem como retraindo seus gastos com o financiamento das políticas sociais. Tudo isso afeta veementemente o trabalhador, na medida em que, o Estado, que deveria proteger, permite a precarização do trabalho, dos salários e dos sistemas de proteção social, aumentando ainda mais a exclusão e estratificação social.

Em 2002, a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva faz renascer as esperanças em efetivas mudanças, uma vez que sua agenda programática conferia elevada ênfase ao âmbito social. De acordo com Freitas (2007, p. 66-67), Lula possuía toda a legitimidade e força política necessárias para realizar mudanças democráticas efetivas, porém não o fez:

O governo optou por uma política econômica ortodoxa, com vistas a estabilizar a economia e restaurar a sua credibilidade, ameaçada no mercado financeiro internacional, dando continuidade àquela assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), em consonância com as metas acordadas com o FMI (...). Houve tempo para aprovar duas reformas estruturais (que FHC não havia conseguido): a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária; aprovar, ainda, a Lei de Falência e o projeto das Parcerias Público-Privado (PPP). Conseguiu realizar anualmente o leilão de áreas de exploração de petróleo e o pagamento da dívida externa com muito maior eficiência do que FHC, em detrimento das políticas sociais e dos investimentos para o desenvolvimento do país e sem jamais ter cogitado fazer uma auditoria daquela dívida. Além disso, aumentou, ainda mais: a dívida interna, que chegou à casa de R\$ 1 trilhão, devido aos juros altos; os lucros dos banqueiros, dos fundos de pensão e dos rentistas e os lucros das empresas privatizadas (telefonia, eletricidade). Ainda, fez opção pelo agronegócio e abandonou a reforma agrária, contribuiu para que o PT, como partido de esquerda, se transformasse num partido neoliberal ou no 'partido do Lula' e defendeu a tese de que 'não há alternativa' à política econômica neoliberal. (*idem*).

³⁰ Tema trabalhado por Mota (2005) em *Cultura da Crise e Seguridade Social*, especialmente capítulos I e II.

O governo Lula manteve a opção pela política econômica neoliberal de FHC e suas políticas sociais mantiveram o caráter compensatório – evitando o risco de convulsão social.

Assim, nesse contexto de globalização e reestruturação, em que o grande capital financeiro se firma hegemonicamente, precisamos relacionar Estado, sociedade e mercado, em sua amplitude histórica, na conjuntura atual, como espaços contraditórios que refletem a arena de interesses, para então pensarmos na legitimação e alcance das políticas sociais. A partir, daí, então, podemos buscar a necessária compreensão sobre os desdobramentos da atual transformação societária e situar nesse contexto a profissão de Serviço Social.

Lembremos que o surgimento das políticas sociais (no mundo) se deu com a construção da sociedade burguesa e o reconhecimento da questão social, que só ocorre quando os trabalhadores passam a assumir um papel político na sociedade. Entendemos que a política social assume um caráter regulador na sociedade, contribuindo, através de serviços e benefícios e da ação político pedagógico para a reprodução da força de trabalho e para a reprodução da sociedade.

É válido ressaltar, ainda, que “as políticas sociais são um produto concreto do desenvolvimento do capitalismo, de suas contradições, da acumulação crescente do capital e, portanto, um produto histórico, e não fruto de um desenvolvimento ‘natural’” (PASTORINI, 1997, p.85). A autora nos conduz a reflexão de que é impensável equidade social sem a reformulação do posicionamento do Estado ante as classes sociais antagônicas.

O Estado brasileiro seguiu à risca o receituário: “arrocho salarial, ajuste fiscal, redução do Estado, privatização e desregulamentação das leis trabalhistas” (FALEIROS, 2000, p.53). Nesse sentido, como caracterizá-lo como sendo este um Estado de Direito e como então conciliar acumulação capitalista com equidade social?

Na atual conjuntura, em que o desemprego vem alcançando altos índices - como mencionamos anteriormente - ocorrem, necessariamente, o aumento da demanda por políticas públicas, já que esses desempregados tornam-se

desprovidos dos meios materiais para o atendimento de necessidades básicas como alimentação, educação, saúde etc. Porém, em decorrência da política de ajuste econômico do Estado neoliberal, os recursos que deveriam financiar as políticas públicas estão sendo submetidos a cortes constantes, sob o discurso da escassez. Com isso, as políticas sociais, no contexto neoliberal, ficam subjugadas à contradição entre o aumento de demanda social e a redução de recursos. Tudo isso se põe como desafios ao exercício da profissão do Serviço Social, cujo objeto de atuação é o conjunto dos problemas sociais decorrente desse quadro conjuntural crítico, a partir do qual tem suas próprias condições de inserção no mercado de trabalho problematizada.

Com objetivo de melhor compreender o modo como o Serviço Social é afetado pelas transformações societárias daí decorrentes, recorreremos, pois, a análise do processo de reestruturação produtiva e suas imposições aos Estados-Nação. Entendemos, contudo, que a reestruturação produtiva e suas implicações são de uma magnitude muito superior ao que podemos dar conta, uma vez que o esboço aprofundado desse processo não é o objetivo do nosso estudo.

1.4 - O Serviço Social Brasileiro no Contexto das Transformações Societárias³¹

O Serviço Social, enquanto profissão legitimamente reconhecida que se inscreve no contexto de contradições e interesses diversos na sociedade capitalista, é afetado duplamente pelo novo ciclo de recomposição do capital e pela destruição da esfera pública operada pelo capitalismo: nas condições de sua atuação e na própria condição de profissional assalariado.

As respostas profissionais do assistente social dependem³², em grande medida, das condições de trabalho que lhe são fornecidas (já que este profissional,

³¹ Em consonância com NETTO (1996), conferimos a nomenclatura de “recentes transformações societárias” aos resultados decorridos das alterações desencadeadas no mundo – no plano econômico, político e social – desde a década de 1970.

mesmo reconhecido juridicamente enquanto profissional liberal, não dispõe dos meios necessários para desenvolver a sua prática), sejam elas oriundas dos segmentos privado ou estatal.

A mercantilização da força de trabalho, pressuposto do estatuto assalariado, subordina esse trabalho de qualidade particular aos ditames do trabalho abstrato e o impregna dos dilemas da alienação, impondo condicionantes socialmente objetivos à autonomia do assistente social na condução do trabalho e à integral implementação do seu projeto profissional. (IAMAMOTO, 2009, P. 348).

Os condicionantes objetivos são postos ao nível das condições materiais de trabalho – terminologia que utilizamos em seu sentido mais amplo, que engloba não somente as condições do espaço físico e material de expediente, mas também as relações institucionais de poder, o aumento da demanda atrelado à escassez de recursos que financiam as políticas e projetos e as condições de contratuais de trabalho.

No tocante ao âmbito estatal, Cavalcante (2009) sustenta que as políticas sociais são precárias desde a sua gênese, por isso o assistente social que atua diretamente com essas políticas, sofre os reflexos dessa precarização e tem seu trabalho também precarizado. Nesse contexto, é que se fez necessário situar o Serviço Social no momento histórico contemporâneo, no qual o Estado, por determinação do capital, vem reduzindo suas responsabilidades sociais, o que tem resultado na deterioração dos serviços públicos.

Como já ressaltamos o mito da escassez/racionalização de recursos e a consequente retração das políticas sociais expressas na focalização e na seletividade dos programas sociais têm consequências funestas para a profissão. Dentre estas, a debilitação do projeto ético-político por meio de uma prática profissional pulverizada e imediatista, que impedem o alcance de resultados substanciais de melhoria das condições de vida dos usuários, compromete a

³² Não desprezamos, contudo, a relevância da formação acadêmica de nível superior, do aparato legal e organizativo, da opção ético-política e nem do compromisso com o projeto profissional como fundamentais para a busca da autonomia do profissional de Serviço Social.

legitimação da profissão perante o Estado e a própria sociedade, uma vez que “o Serviço Social só pode afirmar-se como prática institucionalizada e legitimada na sociedade ao responder as necessidades sociais” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2004, p.16).

O fenômeno do neoliberalismo perpassa a profissão em diversas dimensões: na constituição da questão social – seu objeto de intervenção; no cotidiano dos usuários; nas mediações necessárias à atuação profissional; na atuação do Estado e, conseqüentemente, nas condições de trabalho do assistente social.

A questão social, por sua vez, adquire múltiplas expressões, que são moldadas pelo quadro histórico, político, econômico, social e cultural de uma dada sociedade. Como esse quadro é determinado pelas transformações societárias em curso, os assistentes sociais precisam, necessariamente, de maior capacidade teórica, política e de especial criatividade para atuar junto à população usuária, de modo a garantir algumas respostas plausíveis às problemáticas que lhes são postas. Toda a condição de escassez e precarização impedem o profissional de apresentar resoluções radicais aos problemas.

O redimensionamento das funções do Estado no que concerne às políticas sociais e aos serviços públicos põe amplos desafios aos que trabalham na execução e legitimação de tais políticas. Esse é um problema que incide decisivamente na profissão de Serviço Social, tanto nas condições de sua inserção no mercado de trabalho, quanto na qualidade de sua prática, tendo em vista que “o assistente social tem sido historicamente um dos agentes profissionais que implementam políticas sociais, especialmente políticas públicas” (IAMAMOTO, 2005, p. 20). A contradição “aumento de demanda/retração dos gastos com as políticas sociais” precariza as políticas sociais e como este profissional atua diretamente com essas políticas, sofre os reflexos dessa precarização.

Tudo isso atinge o Serviço Social não apenas porque o Estado é o seu maior empregador, mas porque afeta de forma decisiva as condições de vida dos usuários demandantes dos serviços sociais, bem como as condições e relações de trabalho dos assistentes sociais, no instante em que precariza as condições objetivas de trabalho:

Nos locais de trabalho é possível atestar o crescimento da demanda por serviços sociais, o aumento da seletividade no âmbito das políticas sociais, a diminuição dos recursos, dos salários, a imposição de critérios cada vez mais restritivos nas possibilidades da população ter acesso aos direitos sociais, materializados em serviços sociais públicos (IAMAMOTO, 2005, p.18-9).

Os direcionamentos políticos das ações governamentais, determinados por uma conjuntura internacional, produto da reestruturação produtiva, sobrevêm direta e visceralmente no tratamento e financiamento das políticas públicas e nas condições e relações empregatícias dos que trabalham diretamente na sua efetivação.

Todo esse conjunto de transformações condiciona multidirecionalmente às perspectivas profissionais dos assistentes sociais, uma vez que impõem limites e possibilidades, moldam as novas condições de trabalho e contribuem com o redimensionamento da profissão (IAMAMOTO, 2005).

Ademais, o profissional de Serviço Social, assim como o conjunto de trabalhadores assalariados, tem suas relações empregatícias afetadas pelas transformações societárias em curso, uma vez que,

A polivalência, a terceirização, a subcontratação, a queda do padrão salarial, a ampliação de contratos de trabalho temporário, o desemprego são dimensões constitutivas da própria feição atual do Serviço Social e não uma realidade alheia e externa, que afeta 'os outros' (IAMAMOTO, 2005, p.48-9).

O profissional de Serviço Social não somente atua junto aos trabalhadores que vivenciam as situações de contratação terceirizada, trabalho temporário, subcontratação, que sofrem os efeitos da queda do padrão salarial e pior, do desemprego, ele mesmo, o assistente social, é vitimizado por tais situações. Isso implica um desrespeito às leis brasileiras (seja ao Regimento Estatutário, que normatiza a contratação e relações de trabalho dos servidores públicos, seja à CLT³³, que o faz no âmbito das empresas privadas) no tocante à proteção social. Na mesma perspectiva, inviabiliza o direito à aposentadoria; fragiliza a luta por níveis

³³ Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-Lei N.º 5.452, de 1º de maio de 1943.

salariais adequados; gera insegurança, o que impossibilita o crescimento/desenvolvimento profissional e compromete a autonomia para o desempenho ético das competências profissionais e a defesa do projeto profissional.

Num cenário de degradação das leis que regulamentam o trabalho, o fenômeno da precarização extrapolou o setor privado e atinge também o setor estatal. A realidade brasileira tem demonstrado que a inserção dos profissionais no espaço ocupacional do Estado³⁴ (nas esferas federal, estadual e municipal) vem se dando por meio de relações precarizadas sustentadas em contratos temporários de trabalho. Tais modalidades infringem a regra constitucional de ingresso no setor público, que, de acordo com o estabelecido no inciso II, do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, deve se dá, exclusivamente, via concurso ou seleção pública. Esse descumprimento da lei acarreta um déficit de proteção social e instabilidade do vínculo de trabalho, além do que, de acordo com Nogueira, Baraldi e Rodrigues (2004), o contrato firmado nessas condições evidencia-se juridicamente nulo.

É curioso perceber que o Estado que regula e fiscaliza os contratos de trabalho é o mesmo que descumpre e promove a precarização dos contratos. Esse é um sinal evidente do sucateamento estatal, frente à ofensiva neoliberal.

No que concerne especificamente à política da assistência social, o Estado, no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS³⁵), reconhece a precarização como sendo um dos reflexos de sua retração, uma vez que o enxugamento realizado na máquina estatal precariza os recursos humanos, financeiros, físicos e materiais e fragiliza a Política. Reconhece, ainda, que a qualidade dos serviços oferecidos está comprometida: “é sabido que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionadas com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos” (CNAS, 2004, p. 46).

Outro marco legal que se destaca na política da assistência no que tange à

³⁴ A Pesquisa cujos dados trataremos, mais detalhadamente no terceiro capítulo constatou que o Município de Campina Grande, a exemplo de outras instâncias, contrata os assistentes sociais que trabalham nos CRAS por meio de contrato precarizados.

³⁵ PNAS/2004 – Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, publicada no Diário Oficial da União, de 28 de outubro de 2004.

precarização do trabalho é a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (NOB-RH/ SUAS³⁶). Esta Norma objetiva delinear a gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores.

A Política de Recursos Humanos constitui um dos eixos estruturantes do SUAS, sua implementação está inserida no contexto de lutas travadas nas Conferências Nacionais de Assistência Social pelos trabalhadores do SUAS (especialmente a partir da quinta edição) como forma de combater a precarização do trabalho na política de assistência e melhorar a prestação dos serviços socioassistenciais, deste modo fez-se, pois, um dos instrumentos que subsidiam a análise da nossa pesquisa – que será exposta no terceiro capítulo.

A NOB-RH/ SUAS, assim como o conjunto das políticas sociais, enfrenta uma conjuntura muito adversa à sua implementação. As orientações neoliberais e a cultura clientelista contrapõem-se à lógica do direito. Nesse sentido, seguimos o estudo perscrutamos a Assistência Social no contexto nacional e local.

³⁶ NOB-RH/SUAS, aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, pelo Conselho Nacional de Assistência Social e publicada pela Resolução nº 01, de 25 de janeiro de 2007.

2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NACIONAL E LOCAL

2.1 - A Configuração da Assistência Social no Brasil e a Particularidade do Trabalho na Assistência

A compreensão do processo de precarização dos vínculos empregatícios dos assistentes sociais no mercado de trabalho supõe situá-lo no contexto das mudanças societárias, o que procuramos fazer, tanto no primeiro capítulo, quanto neste, quando buscamos inseri-lo no contexto das políticas sociais, como uma prática que participa de sua construção, planejamento e execução.

Considerando que o estudo dedica-se a análise das condições precarizadas de inserção da prática do assistente social nos novos espaços ocupacionais da Política da Assistência Social no município de Campina Grande, faz-se necessário compreender os determinantes sócio-históricos advindos das condições de desenvolvimento dessa Política. Também precisamos compreender aqui a particularidade que ela assume na relação de poder político-institucional no referido Município, a partir do processo de descentralização político-administrativa.

Tendo em vista o processo metodológico de exposição adotado nesse trabalho, o qual segue na perspectiva de apresentar o objeto estudado a partir dos seus determinantes e, só em seguida, as formas particulares assumidas no contexto local, é que iniciamos este capítulo pela análise teórica da Política de Assistência Social no âmbito mais geral do País. Num segundo momento trataremos das particularidades assumidas no espaço local.

Compreendemos o caráter contraditório das políticas sociais dentro de um processo que, mesmo estando a serviço da regulação da ordem necessária a reprodução do capital, atendem, em alguma medida, às demandas das massas populares. Contudo, em concordância com Behring & Boschetti (2007), recusamos a falsa questão que coloca de um lado o Estado como o grande bem feitor que promove as políticas sociais apenas como mecanismo para responder as demandas

da sociedade e assegurar hegemonia, e de outro que põe as políticas sociais somente como uma conquista heróica da luta dos trabalhadores. Ainda seguindo as autoras, recusamos as perspectivas que põe a exclusividade das teses economicista e politicista, a partir das quais, as políticas sociais são tidas, na primeira, como as responsáveis simplesmente por reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar o consumo e, na segunda, unicamente como mecanismos de cooptação dos trabalhadores e legitimação da ordem capitalista.

Lembremos de que a perspectiva marxista nos impele à busca da totalidade do termo política social, uma vez que suas complexas determinações são imperiosas e, por serem complexas não se limita a perspectivas unilaterais e reducionistas, pois envolve um conjunto de relações amplo e multifacetado que se constitui como determinações históricas das características que tais políticas assumem. Assim, seguimos a compreensão de Behring & Boschetti (2007, p.43) de que:

O estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões. Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Dito de outra forma, relaciona as políticas sociais às determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo e às políticas sociais, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam.

Entender a política social sob esta perspectiva é imprescindível para o estudo da política de assistência social, uma vez que seus aspectos contemporâneos são fruto dos condicionantes históricos, políticos e econômicos que ganham forma, estando os mesmos em intrínseca relação, desde a sua origem até os dias atuais.

Maciel (2007) nos lembra de medidas políticas, econômicas e sociais adotadas pelo governo brasileiro, que desde a década de 1990 têm repercutido significativamente na forma e no conteúdo das políticas públicas, dentre elas:

“(...) as medidas neoliberais, recomendada pelo Consenso de Washington, da ampla abertura comercial, da desregulamentação dos fluxos financeiros; da privatização das empresas estatais; da ampla reforma administrativa do Estado (para acabar com estabilidade no emprego público e para abrir os serviços públicos a iniciativa privada); e da reforma dos direitos sociais” (idem, p.04).

De modo que, essas medidas têm gerado fortíssimos reflexos no conjunto dos direitos sociais reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, pois se constituíram em uma nova investida do capital no momento em que outra crise cíclica do capital atingia o sistema.

Ainda na perspectiva de definir o caráter das políticas sociais, Sônia Fleury (2007, p.01) defende que o conceito de política social recebe sua melhor definição quando tratado sob a égide do conceito de cidadania, nesse sentido:

As políticas sociais tratariam dos planos, programa e medidas necessários ao reconhecimento, implementação, exercício e gozo dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade como incluídos na condição de cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estado.

Apoiada nessa tese, entendemos que o significado social, o tratamento dado as políticas sociais e as condições de sua realização, estão associados à dimensão que a cidadania assume nessa sociedade, pelo nível de reconhecimento dos direitos dos segmentos sociais assistidos pelas referidas políticas.

A referida autora, em outro trabalho (2005), também atenta para os determinantes das configurações e do conteúdo das políticas sociais, os quais apontam para fatores como: a disputa ideológica, a articulação com o processo econômico de reprodução do capital, a mercantilização, a produção de mercadorias, que só podem ser consumidas pelos segmentos de usuários das políticas sociais, a

hegemonia do capital financeiro e, finalmente, o próprio aparato administrativo e prestador de serviços.

Há uma forte luta ideológica com relação à atribuição de significados políticos às terminologias utilizadas no processo de construção das políticas sociais, por exemplo, o conceito de família. A instituição família vem sofrendo inúmeras modificações, desse modo, muitas são as formas de conceituá-la, dentre essas formas aquela que é adotada pela política da assistência, por exemplo, é fruto de uma disputa ideológica de seus propositores.

A influência do processo econômico de reprodução do capital sobre a formulação das políticas sociais talvez seja o elemento consensual entre os estudiosos da área. A forma de organizar o padrão de acumulação é determinante para a vida dos trabalhadores, de modo que incide diretamente na configuração das políticas sociais. Outro fator também gerador de consenso, nessa área, é a influência do capital financeiro e o crescente processo de mercantilização dos serviços sociais. A educação, a saúde e a previdência, antes tidas como atribuição do Estado, agora são comercializados porque se tornaram fonte de lucros. Também com relação à fonte de lucros tomemos as mercadorias que são produzidas por setores da indústria que são consumidas, em sua maioria, pelos segmentos de usuários das políticas sociais, tais como medicamentos e livros escolares. Os setores industriais responsáveis pela fabricação de tais produtos, geralmente de grande porte, costumam pressionar o governo e balizar o rumo das políticas sociais, dado seu poder de barganha.

É de fundamental importância considerar também o próprio aparato administrativo e prestador de serviços do Estado como definidores das configurações do conteúdo das políticas sociais, uma vez que: “os sistemas são mais ou menos descentralizados, instituições e culturas institucionais distintas, variam a capacidade técnica e os recursos humanos, as fontes de financiamento e as modalidades de alocação dos recursos” (FLEURY, 2005).

Nesse sentido é válido ressaltar, mais uma vez, que as políticas sociais não são fruto de desenvolvimento natural, mas produto concreto e histórico do desenvolvimento do capitalismo e de suas contradições (PASTORINI, 1997).

As políticas públicas e as prioridades por elas contempladas são decididas pelo Estado, ainda que nasçam a partir da sociedade civil e dela emanam. “Elas adentram a agenda do Estado, quando se constituem em demanda fortemente focalizada por grupos e movimentos da sociedade, que adensam forças e pressões introduzindo-as na arena política” (CARVALHO, 1999, P.19). Portanto, as políticas sociais são também respostas às demandas feitas pelos grupos sociais, o que demonstra a tensa relação existente entre Estado, entendido enquanto governo, e sociedade civil.

Essa relação tensa representa a correlação de forças resultante das divergências e antagonismos entre os interesses das classes e grupos sociais em enfrentamento, diante do projeto político e econômico do governo - comprometido com o processo de reprodução do capital - e do quadro da questão social, decorrente desse processo, que problematiza a vida da classe trabalhadora. Esta, por sua vez, demanda medidas de enfrentamento às expressões da referida questão social, cujas respostas do Estado se apresentam no formato de políticas sociais.

Portanto, diante desse jogo de forças elas (as políticas) também se configuram como mecanismos de atendimento à questão social, que vem ganhando novas e múltiplas expressões, em decorrência das mudanças no padrão produtivo do capital. Os avanços tecnológicos, a revolução informacional e as novas exigências postas aos trabalhadores pela reestruturação do processo de produção são responsáveis por um conjunto de problemas sociais, como: desqualificação, desemprego e precarização das condições de trabalho e, por conseguinte, de vida, fatores que vão exigir novas respostas por parte do Estado, na medida em que vão gerando a necessidade de inovação na formatação e gestão das políticas públicas.

No Brasil, a política social é tratada como um dos tipos de política pública que, de acordo com Pereira (1998, p.61), “integra um complexo político-institucional denominado seguridade social”.

Nesse sentido, podemos constatar que na perspectiva de dar novas respostas às pressões populares, dada a participação dos segmentos organizados da sociedade, a Constituição Federal de 1988 confere um papel de destaque à Seguridade Social, assentada no tripé: saúde, previdência e assistência social.

Porém, mesmo configurando uma unidade complexa, essas três áreas não foram unificadas em um mesmo corpo administrativo, não partilham planos ou projetos e trabalham de forma isolada (PEREIRA, 1998); ademais são dirigidas por princípios distintos: a saúde é regida pela universalidade da cobertura do atendimento; a previdência possui caráter contributivo, que pressupõe a inserção no mercado de trabalho e a assistência social dirigida aos que “dela necessitarem”, segue um direcionamento seletivo e focalizado.

Constitucionalmente, a Assistência Social ganha o *status* de direito social, sendo reconhecida pela primeira vez como política pública, dever do Estado e direito de cidadania, partícipe da Seguridade Social. O Artigo 203 da Constituição Federal define que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- 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 a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Ainda que garantida legalmente, demorou a ser regulamentada - foram necessários cinco anos para que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) fosse sancionada. Muitos foram os embates em torno dos interesses conflitantes, e o resultado disso foram às inúmeras alterações, que deformaram muitos aspectos do projeto original, a maior parte delas foram as que contemplavam as demandas históricas da sociedade. Pereira (1998, p.69-70) afirma que a LOAS é um documento jurídico e político que:

Expressa no seu conteúdo, aparentemente neutro, toda a gama de dissensões que caracterizam a história da Assistência Social desde as ‘leis dos pobres’, entre os séculos XVI e XIX, até os nossos dias, passando pelas políticas sociais do Welfare State, do pós-Segunda Guerra Mundial. Nela está inscrita a reprodução de velhos embates em torno da questão social e de velhas resistências em transformar a proteção ao pobre em direito de cidadania. Isto explica por que, no corpo da LOAS, há evidentes choques entre princípios, que têm

mais a ver com a ética e disposições normativas, que devem orientar, na prática, critérios e formas de provisão (caracterização dos destinatários, linhas de pobreza, tipo e valor de benefícios etc.).³⁷

A LOAS³⁸ regulamenta a Assistência Social a partir dos artigos 203 e 204 da Carta Magna e, em consonância com ela, define:

Art. 1º - A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Com a LOAS, foram definidos os princípios, diretrizes, competências, gestão e o financiamento da política de Assistência Social.

Mesmo trazendo velhas marcas³⁹, a aprovação da LOAS constitui um grande avanço, tendo em vista que, naquele momento, a conjuntura brasileira encontrava-se muito adversa aos direitos sociais. A prioridade governamental, graças à opção neoliberal, seguia outra direção, volta-se para a estabilização da moeda, redução do tamanho do Estado e do déficit fiscal. Nesse contexto, vale ressaltar que a Constituição foi emendada mais de quarenta vezes para adequar os preceitos constitucionais à realidade econômica globalizada. É nesse sentido que Pereira (2002, p.218) acredita que ainda hoje “a assistência social não passa de uma incomoda reserva estratégica ou uma ‘tapeação’ política das elites no poder, acionada para encobrir as falhas das demais políticas socioeconômicas”.

O difícil caminho para legitimar a Assistência Social como direito, passa pela sua forma de organização, pautada na descentralização político-administrativa para os estados, Distrito Federal e municípios e comando único das ações em cada esfera de governo; participação da sociedade e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política (LOAS, art.5º). Na perspectiva de garantir esses

³⁷ A autora aprofunda o estudo problematizando os dispositivos restritivos e arcaicos e àqueles mais abrangentes que seguem na perspectiva de consolidar o direito de cidadania.

³⁸ Lei nº 8.724/1993

³⁹ Acentuada tendência à focalização e seletividade.

preceitos, o artigo 30 da referida Lei condiciona o repasse de recursos a essas três unidades da federação acima referida à efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e Plano de Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social⁴⁰, aprovada somente no ano de 2004⁴¹, estabelece o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como o novo modelo de gestão da assistência. Assim, o SUAS é concebido como um “sistema descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” (CNAS, 2005).

O SUAS configura-se enquanto uma nova ordenação da gestão da assistência social, como política pública, concebida a partir de um processo histórico de quase 20 anos de lutas em defesa da assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde (em particular com o SUS). Nesse patamar, ele não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal (SPOSATI, 2006).

Os eixos que estruturam a gestão do SUAS, em conformidade com as leis que a precederam, preconizam a primazia da gestão pública, descentralização político-administrativa, fortalecimento do controle social, financiamento compartilhado entre os entes federados. Apóia-se ainda em pressupostos, que se apresentam como inovações e dizem respeito à matricialidade sociofamiliar, territorialização, qualificação dos recursos humanos, informação, monitoramento, avaliação e sistematização dos resultados. Tais orientações proporcionam avanço na forma de gerir a política de assistência, uma vez que viabilizam a constituição de uma rede de serviços sócio-assistenciais que se articulam por meio de um sistema de informações. Isso busca superar as ações historicamente fragmentadas e descontinuadas da Assistência, sempre marcadas pela lógica do favor e da benemerência. É preciso reconhecer que tão árdua e longa quanto à luta para sua

⁴⁰ PNAS/2004 – Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, publicada no Diário Oficial da União, de 28 de outubro de 2004.

⁴¹ Nesse ínterim o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o princípio do comando único e criou uma estrutura paralela: o Programa Comunidade Solidária (decreto nº 1.366/1995), que consistia em ações interministeriais focalizando os municípios mais pobres.

conquista, será a batalha para se romper, na efetividade, com o estigma do clientelismo que carrega historicamente consigo.

Enquanto um dos eixos estruturante, o processo de descentralização e cogestão da política da Assistência Social é normatizado somente em 2005 pela NOB/SUAS⁴², mesmo tendo sido previsto desde 1988 pela Constituição Federal e pela Política Nacional de Assistência Social, em 2004. Portanto, a gestão das ações socioassistenciais subordina-se à NOB/SUAS, que disciplina a descentralização do Sistema, estabelecendo as formas de relação entre as três esferas do Governo e as formas de aplicação dos recursos públicos. Entre outras determinações, a NOB reforça o papel dos fundos de assistência social como principal instância para o financiamento⁴³ e cogestão na descentralização político-administrativa da política de assistência.

O processo de descentralização, no entanto, não ocorre sem conflitos. Desde o princípio enfrenta profundos desafios, o que se deve aos antecedentes históricos, responsáveis pelas mais adversas conjunturas políticas vividas no país. É necessário advertirmos para o fato de que a gestão pública brasileira nasceu marcada pela centralização e o patrimonialismo, o que se aprofunda, posteriormente, mediante o domínio do poder das oligarquias, com suas práticas autoritárias e fisiologistas, patrimonialista e clientelistas.

Nesse contexto, mesmo a noção de direito sempre esteve enviesada pela tutela do Estado, de modo que, fragilizou, historicamente, o processo democrático de gestão pública. Um exemplo disso são as formas de enfrentamento das necessidades sociais, por meio de medidas que aparecem como privilégios, os quais têm funcionado como “moeda de troca”, nas relações políticas, caracterizadas pela troca de favores entre os segmentos da sociedade política e seus eleitores.

⁴² Norma Operacional Básica do SUAS, aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social.

⁴³ Um grande obstáculo enfrentado para implementação do SUAS é a inexistência de vinculação orçamentária fixada em lei para a Assistência Social. A PNAS recomenda que estados e municípios invistam, no mínimo, 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área, porém a ausência da obrigatoriedade constitucional deixa a cargo dos gestores a decisão pelo percentual de investimento, que, na maioria dos casos, não atinge a recomendação, até porque não serão penalizados.

O exposto demonstra que o processo de descentralização fica restrito a uma estrutura formal de gestão, já que nas diferentes instâncias as medidas resultantes do referido processo pautam-se em ações distante do controle social, que favorece a centralização do poder local e não a operacionalização da descentralização, como determinado legal e politicamente.

O sentido do processo de descentralização é esvaziado de seu conteúdo político, limitando-se apenas aos fatores gerenciais. Nessa perspectiva a compreensão real da descentralização enquanto categoria teórica se torna imprescindível para o entendimento do nosso objeto, uma vez que esta foi pensada para dar respostas à demanda da sociedade organizada, no entanto pode também ser utilizada como o cumprimento de mera formalidade legal.

O conceito de descentralização não é unívoco, Tobar (1991) o considera como “autêntico camaleão político”, pois adquire uma funcionalidade particular em cada caso, de acordo com as estratégias e intenções de quem o utiliza. Há, contudo, certo consenso em torno das ideias centrais do que ela indica, quais sejam: a transferência de recursos financeiros e de poder decisório (no sentido de fortalecer a esfera local), mas, sobretudo, de controle social sobre a aplicação de recursos e aumento de responsabilidades às competências locais.

A descentralização vislumbra a possibilidade do desenvolvimento de formas inovadoras de gerir as políticas públicas. Contudo, o conceito de descentralização não se restringe apenas ao âmbito da gerência ou de transferência de responsabilidades, pois, tal conceito “implica redistribuição do poder, uma transferência na alocação de decisões” (TOBAR, 1991, p.04).

O processo de descentralização posto pela PNAS institui o compartilhamento entre as unidades da federação (União, Estados e Municípios) da responsabilidade de planejar, executar e cofinanciar a Assistência Social. Confere autonomia a esses entes federados, no entanto, diante da falta de funcionalidade do controle social, essa autonomia acaba sendo utilizada no exercício das velhas práticas clientelistas e fisiologistas e, principalmente, para a adoção de formas precarizadas de contratação da mão de obra.

Aqui, o processo de redistribuição do poder na tomada de decisões, a qual Tobar refere-se acima, não é feita aleatoriamente, ela é pautada nas diretrizes gerais que regem a Política da Assistência Social. O objetivo é que a referida Política seja operacionalizada de acordo com as necessidades peculiares de caráter social, econômico e cultural do território, no qual é demandado – tendo em vista às inúmeras particularidades regionais próprias de um país que possui proporções continentais, como o Brasil.

Entretanto, a realidade demonstra que esses objetivos são desvirtuados na efetividade da Política, pois, ainda que a descentralização pressuponha maior comprometimento do Estado com a questão das desigualdades sociais e regionais, esse compromisso tem sido difícil de ser cumprido. Isso se deve, em grande medida, às restrições impostas pela funcionalidade do Estado mínimo e pelos empecilhos postos pela política econômica neoliberal, que impede qualquer perspectiva de proteção social por parte do Estado. Verifica-se uma descentralização dos encargos sociais envolvendo estados e municípios, porém sem uma distribuição de recurso de forma equitativa às reais condições financeiras desses entes federados.

O processo de descentralização põe em curso uma crescente transferência de responsabilidade da união para os estados e municípios, no sentido de que estes devem executar grande parte das políticas e serviços sociais. Entretanto, o repasse de recursos não vem se dado na mesma proporção, como demonstra o estudo de Pereira (*et. al.* 2009), desse modo, poucos municípios - especialmente os de menor porte, que são maioria no país e que não possuem receita - têm as condições objetivas (recursos financeiros e estrutura institucional) para assumir a responsabilidade de cumprir suas competências constitucionais. Com isso, ficam precarizadas as condições necessárias para que os municípios dêem as respostas institucionais necessárias, comprometendo, assim, a qualidade dos serviços ofertados para os usuários. Ademais, as ações profissionais sofrem fortes interferências das condições de precarização de trabalho, tendo em vista que o próprio assistente social é submetido ao emprego precarizado.

Tobar (1991) alega que a condição básica da autoridade local é a autonomia e que é no surgimento desta que reside à redistribuição de poder. Assim, a

participação popular e o controle social, como expressões da autonomia, são pré-requisitos para o processo de descentralização e de fortalecimento do poder local, uma vez que a descentralização se constitui enquanto medida política, ligada à tomada de decisões, e esta pressupõe autonomia.

No processo de descentralização, o maior desafio é potencializar a perspectiva emancipatória das políticas sociais em contraposição às formas históricas de dependência e conformismo, bem como encontrar mecanismos que barrem a apropriação do “público” pelo “privado”, consolidando a primazia do direito sobre o favorecimento. Esse desafio se constitui enquanto tal, como um aspecto de grande magnitude dado aos fatores históricos, políticos e econômicos inter-relacionados, os quais estamos discutindo ao longo do trabalho.

A gestão descentralizada e participativa, proposta pela Constituição e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742/1993), no seu art. 5º, parágrafo I garante: “descentralização político-administrativa, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993). Essa é a primeira diretriz da Assistência Social, também expressa na PNAS e NOB/SUAS. A segunda diretriz, tão importante para o processo de descentralização quanto à primeira, é a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. E, por fim, o parágrafo terceiro afirma a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

A partir da regulamentação feita pela LOAS, a NOB/SUAS normatiza e define as estratégias para a gestão descentralizada e participativa na Política de Assistência, que está assim disposto:

Figura 1. Descentralização na Política de Assistência Social.



Fonte: Elaboração com base na NOB/SUAS

Os instrumentos de gestão se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro das três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social básica e especial. Os organismos estatais responsáveis pela gestão são o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social, as secretarias estaduais e municipais de Assistência Social. Estas por sua vez, trabalham em conjunto com os Conselhos, que são as instâncias deliberativas e fiscalizadoras, de composição paritária entre governo e sociedade civil e que estão presentes nas três esferas de governo, como pré-requisito para o repasse de recursos.

Foram criados espaços de negociação entre estados e municípios, são as Comissões Intergestores Bipartite – CIB, entre estados e municípios e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, entre união, estados e municípios. Nessas instâncias são articuladas, pactuadas, deliberadas e avaliadas normas e critérios para a alocação de recursos, estratégias de implementação de políticas e programas, dentre outros. Ainda como instâncias deliberativas, temos os Conselhos que funcionam como privilegiados espaços de controle social, de caráter permanente, e as Conferências, cuja atribuição é avaliar as políticas e propor diretrizes para o devido aperfeiçoamento e cujas convocações se dão a cada quatro anos, pelos respectivos Conselhos, nas três esferas de governo.

Como uma demanda dos segmentos profissionais, inseridos nas atividades da Assistência Social, a NOB-RH/SUAS propõe a criação do Fórum de trabalhadores do SUAS, que assumirá o papel de levantar debates sobre a inserção dos recursos humanos nas atividades do SUAS, bem como debater e apresentar propostas concernentes às normas e princípios regulamentadores das relações empregatícias e das funções e papéis sociais desses trabalhadores⁴⁴.

Nesse processo de descentralização da política de assistência social, são fixados requisitos mínimos – em consonância com o artigo 30 da LOAS – para a habilitação dos municípios nos níveis de gestão (inicial, básica e plena) tais como: instituição e funcionamento de Conselhos e Fundos de Assistência Social; elaboração de Planos de Assistência Social; alocação de recursos próprios para Assistência Social na Lei Orçamentária Anual. Acrescido ao que já havia sido proposto pelo referido artigo para o repasse de recursos temos, para habilitação nos níveis de gestão, apenas a alocação de recursos próprios na Lei Orçamentária Anual dos estados e municípios.

Atendidos a tais requisitos, as unidades federadas (estados e municípios) são habilitadas para receber diretamente e administrar seus recursos, os quais passam a ser repassados fundo-a-fundo (do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais e Municipais da Assistência Social). Assim, o sistema tem previsão de recursos das três esferas de governo, em razão da co-responsabilidade que perpassa a provisão da proteção social brasileira. Os Fundos de Assistência Social, de acordo com o decreto nº 1.605/1995, têm por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar os serviços, programas e projetos de assistência social.

Outro fato que ganhou destaque nessa política foi à formação de redes de serviços socioassistenciais, tanto entre as ações da proteção básica e especial, quanto entre as organizações governamentais e não-governamentais. No último caso, é condição necessária que o Estado seja o coordenador do processo de articulação. Com essa formatação pretendeu-se criar uma estratégia de articulação política que resultasse numa integralidade do atendimento.

⁴⁴ Essa proposição não consta na figura acima porque não é preconizado pela NOB/SUAS, mas posteriormente, no ano de 2007, pela NOB-RH/SUAS.

Comentando sobre a organização do sistema de proteção social no âmbito da Seguridade Social, Fleury (2005) entende que ele deveria ter o formato de uma rede obedecendo à seguinte formatação: ser descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantam a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental. O arcabouço legal é complementado com a promulgação das leis orgânicas em cada setor, que definem as condições concretas por meio das quais os princípios constitucionais e as diretivas organizacionais irão se materializar (idem, p.11).

A PNAS preocupou-se não somente em instituir e gerir o SUAS, mas também com a qualidade dos serviços socioassistenciais. Para tanto reconheceu a precarização dos vínculos de trabalho⁴⁵ estabelecidos entre os entes federados e os trabalhadores da Assistência e a necessidade de capacitação permanente dos profissionais. Nesse sentido, preconizou uma política de recursos humanos que foi aprovada em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).

A NOB-RH/SUAS é pioneira nessa área. Delineia os principais pontos da gestão pública do trabalho e propõe mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais. Institui a organização de um cadastro nacional de trabalhadores do SUAS (Módulo CAD/SUAS) e define as diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários (PCCS), as diretrizes para a política nacional de capacitação, bem como as diretrizes para o cofinanciamento da gestão do trabalho.

Os princípios e diretrizes nacionais para a gestão de trabalho no âmbito do SUAS, definido no quinto tópico da NOB-RH/SUAS, reafirmam o que muitos gestores parece ter esquecido, que o preenchimento de cargos para suprir as necessidades dos serviços deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, regidos pelos critérios da transparência e impessoalidade. Ainda nesse sentido, o oitavo tópico assegura que a gestão do trabalho no âmbito do

⁴⁵ “O enxugamento realizado na máquina estatal precarizou seus recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, fragilizando a política. (...) a incapacidade de gerar carreira de Estado tem gerado desestímulo nos trabalhadores que atuam na área” (CNAS, 2004, p.48).

SUAS deve garantir a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores da Assistência Social e o fim da terceirização (CNAS, 2006, p.20). Essa iniciativa é primordial para os trabalhadores que, apesar de trabalhar na perspectiva de viabilizar direitos aos usuários, não têm seus próprios direitos, enquanto trabalhadores, respeitados.

A orientação da referida NOB-RH é a de que toda a equipe de referência do CRAS seja composta por servidores públicos com contratos efetivos. Isso está fundamentado na necessidade de que a equipe de referência do CRAS tenha uma baixa rotatividade, de modo a garantir a continuidade, eficácia e efetividade dos programas, serviços e projetos ofertados pelo CRAS, bem como permitir o processo de capacitação continuada dos profissionais. A realização de concursos públicos e a garantia dos direitos trabalhistas desses profissionais devem, portanto, constituir prioridade dos órgãos gestores da assistência social nas três esferas de governo.

É recomendado que haja uma transição gradativa do quadro de profissionais da equipe de referência dos CRAS que, por ventura, se encontre na condição de terceirizados ou com contratos de trabalho precarizados, para as condições definidas na NOB/SUAS⁴⁶. Recomenda-se também que a seleção desses profissionais se ainda não efetuada por meio de concursos, deve ser, em caráter provisório, realizada em um processo público, aberto e transparente, pautado na qualificação dos profissionais e no perfil requerido para o exercício das funções da equipe de referência da proteção social básica e especial.

Entretanto, o que se verifica na realidade dos espaços institucionais, tanto dos estados, quanto do município é a não observância dessas recomendações, o que tem resultado na precarização dos vínculos dos trabalhadores dessa área.

Sabemos, porém, como tratado no capítulo anterior, que o processo da precarização do trabalho consiste em um fenômeno muito mais amplo, decorrente do movimento do capital, ele, contudo, extrapola a esfera privada, e afeta diretamente aos que desenvolvem suas atividades junto às esferas e instituições governamentais.

⁴⁶ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/servicos>.

No âmbito da Assistência Social, os trabalhadores têm se caracterizado como meros prestadores de serviços, que não possuem a segurança que um vínculo efetivo de trabalho proporciona. Os vínculos de trabalho precarizados estabelecem uma inserção do trabalhador no espaço profissional, dentro de tal condição de insegurança que gera e/ou impede a tomada de determinados posicionamentos e atitudes, como veremos na análise dos dados apresentados posteriormente.

O processo de descentralização, que redundou na municipalização de parte das políticas públicas, tem proporcionado uma ampliação do mercado de trabalho para o profissional de Serviço Social, por meio da expansão dos serviços de proteção social básica e especial, de acordo com o nível de gestão em que o município está inscrito. Tal ampliação do mercado profissional se deve aos novos espaços ocupacionais, dentre eles: os CRAS e CREAS, capacitação de conselheiros (dos Conselhos deliberativos de políticas públicas e de defesa de direitos), os conselhos tutelares, assessoria e consultorias no campo das políticas públicas para elaboração dos planos e projetos na área da assistência e dos movimentos sociais, na organização e mobilização popular em experiências de orçamentos participativos, em pesquisas, estudos e planejamentos sociais. Entretanto, a expansão do mercado de trabalho, possibilitado pela descentralização, tem se dado pelo viés da precarização.

A aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS representa um grande avanço na área, ainda que isso constitua também um grande desafio diante da conjuntura mundial, marcada pelo avanço do neoliberalismo e da globalização do capital, operada no âmbito da reestruturação produtiva, com a conseqüente retração do Estado e desmantelamento dos direitos sociais e trabalhistas. Também constitui desafio para a NOB-RH/ SUAS superar a reprodução do caráter patrimonialista e clientelista, que prevalece na administração pública brasileira, em especial no âmbito da Assistência Social, historicamente marcada pelo nepotismo, primeiro-damismo, fisiologismo, caridade e favor.

Eliminar a “cultura do favor” exige um processo educativo complexo, intenso e prolongado, capaz de mudar valores e posturas tradicionalmente arraigadas nas práticas políticas e comportamentos sociais vivenciados entre as classes e

segmentos sociais. Porém, essa tarefa torna-se ainda mais difícil em conjuntura caracterizada por altos índices de desemprego, de aprofundamento das desigualdades sociais e de prevalência de uma cultura midiática de massa, cada vez mais, dedicada aos valores individualistas.

A Política Nacional de Assistência Social define seu caráter como sendo de proteção social, objetivando, com isso, garantir a sobrevivência (por meio de um rendimento, que possibilite a autonomia) e ainda a acolhida dos indivíduos por meio da convivência familiar. Para tanto, os programas e ações da Assistência estão dispostos em dois patamares: o da Proteção Social Básica e o da Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica tem a finalidade de prevenir as situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades (como por exemplo, as vocações profissionais e econômicas, os recursos existentes, etc.) e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Essa modalidade de proteção destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação ou fragilização de vínculos afetivos. São os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) quem executam os serviços de proteção social básica, organizam e coordenam a rede de serviços sócio-assistenciais locais da Política de Assistência Social.

A Proteção Social Especial destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, por violência física, psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento ou fragilização de vínculos, ou ainda por afastamento do convívio familiar. Diferente da Proteção Social Básica que tem um caráter preventivo, a Proteção Social Especial é de natureza protetiva. As atividades da Proteção Especial são diferenciadas de acordo com os níveis (média ou alta) de complexidade e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família e os serviços desse nível de proteção são realizados nos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS).

Para fins didáticos, iremos nos deter, especificamente, à Proteção Social Básica, em nível dos CRASs, uma vez que foi este o *lócus* da nossa pesquisa.

O CRAS, de acordo com o Guia de Orientação Técnica – SUAS nº1/2005, é concebido como unidade pública estatal, responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social; constitui-se enquanto unidade efetivadora de referência e contra-referência do usuário na rede sócio-assistencial do SUAS e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas; como tal é a “porta de entrada” dos usuários à Rede de Proteção Social do SUAS (MDS, 2005).

No CRAS são oferecidos os seguintes serviços e ações: apoio às famílias e indivíduos na garantia de seus direitos de cidadania, com ênfase no direito à convivência familiar e comunitária; serviços continuados de acompanhamento social às famílias ou seus representantes; proteção social proativa, visitando as famílias que estejam em situações de quase-risco; acolhida para recepção, escuta, orientação e referência (MDS, 2005).

O documento supracitado recomenda que o espaço físico do CRAS seja compatível com os serviços nele ofertados, devendo contar com mobiliário adequado às atividades a serem ofertadas, com espaço para atendimento individual que garanta a privacidade; deve, obrigatoriamente, prever meios de acessibilidade para pessoas idosas e com deficiência⁴⁷. O documento indica ainda que haja meios e instrumentos de informação, comunicação e acolhida, disponibilização de linhas telefônicas e computadores conectados à Internet. A estruturação do espaço físico do CRAS é de responsabilidade do município.

A composição da equipe de trabalhadores, denominado equipe de referência do CRAS, cuja composição é regulamentada pela NOB-RH/SUAS, depende do número de famílias referenciadas no CRAS, conforme o quadro a seguir:

⁴⁷ Como indica o Decreto 5.296, de 2 de dezembro de 2004.

Figura 2. Equipe de Referência do CRAS

Equipe de Referência do CRAS			
Porte dos municípios	Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Porte Médio, Grande Porte, Metrópole
Famílias referenciadas e capacidade de atendimento	2.500 famílias referenciadas e capacidade de atendimento anual de 500 famílias	3.500 famílias referenciadas e capacidade de atendimento anual de 750 famílias	5.000 famílias referenciadas e capacidade de atendimento anual de 1000 famílias
Equipe de referência	2 técnicos de nível médio e 2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social e outro preferencialmente psicólogo	3 técnicos de nível médio e 3 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais e preferencialmente 1 psicólogo	4 técnicos de nível médio e 4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS

Fonte: Elaborado com base na NOB-RH/SUAS.

Quando há oferta direta de outros serviços, programas, projetos e benefícios é necessário ampliar a quantidade de profissionais, sendo estes contratados pela via do concurso público, com vistas às garantias dos direitos do trabalho (CNAS, 2006).

Os CRASs, enquanto instâncias de base municipal, devem ser instalados próximos às áreas com maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, com vistas a facilitar o acesso dos usuários à política de assistência, na perspectiva de potencializar a proteção social. Cabe ao município identificar os territórios de vulnerabilidade para instalação do CRAS, conforme indicadores definidos na NOB/SUAS (MDS, 2005).

Tecidas as devidas considerações acerca da formatação da Política de Assistência Social no Brasil e de seus determinantes, nos propomos – seguindo nossa opção metodológica – a, no item seguinte, caracterizar geopolítica e economicamente o município de Campina Grande e as peculiaridades que a Política de Assistência assume nesse Município.

2.2 – A Particularidade da Assistência Social no Município de Campina Grande

Campina Grande é um município brasileiro situado no estado da Paraíba. De acordo com estimativas do censo 2010 do IBGE, sua população é de 383.146⁴⁸ habitantes, sendo a segunda cidade mais populosa da Paraíba. Ocupa uma área da unidade territorial de 621 km² no agreste paraibano.

Campina Grande exerce grande influência política e econômica sobre todo o compartimento da Borborema, que envolve 5 microrregiões: Agreste, Brejo, Cariri, Seridó e Curimataú.

Também é conhecida como cidade universitária, por contar com três universidades públicas e onze privadas. Decorrente dessa concentração acadêmica, o município se constitui como significativo pólo tecnológico – reconhecido internacionalmente pela qualidade dos cursos de formação acadêmica na área de tecnologia e produção e exportação de software; além disso, dispõe também de bons cursos na área de educação, das ciências humanas e sociais aplicadas. Essa concentração atrai grande número de estudantes de outras cidades e estados que, quando se formam academicamente profissionais capacitados, retornam aos seus territórios de origem em busca de emprego ou permanecem na região e aumentam a “fila dos desempregados”⁴⁹, que alimenta o processo de precarização do trabalho, uma vez que é melhor estar inserido, mesmo que precariamente, no mercado de trabalho do que estar fora dele.

De acordo com o IBGE, a economia de Campina Grande está ancorada no setor de serviços e na indústria. A cidade ocupa o segundo lugar no ranking do PIB dos municípios paraibanos, por produzir R\$ 3 bilhões em riquezas e contribuir com a produção de 13,95% do total das riquezas produzidas na Paraíba⁵⁰. Contudo esse índice não representa uma redução do número de famílias em condição de vulnerabilidade⁵¹, ao contrário revela o nível de desigualdade social e o alto índice de famílias na condição de extrema pobreza.

⁴⁸ Fonte: IBGE Cidades, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

⁴⁹ Uma vez que a cidade não comporta a quantidade de profissionais que forma.

⁵⁰ Informação disponível no endereço eletrônico: http://www.jornalonorte.com.br/2009/12/17/economia1_0.php.

⁵¹ “Aproximadamente 50.000 [pessoas] encontram-se abaixo da linha da pobreza, residindo em aeras

Dado o alto índice de famílias em condição de vulnerabilidade, a cidade está contemplada, pela Proteção Social Básica, com sete unidades do CRAS – número muito próximo ao indicado para os municípios com porte de metrópole.

Em decorrência do seu contingente populacional, Campina Grande é classificado pela PNAS como município de grande porte. E, hoje, está habilitado no nível de Gestão Plena das ações socioassistenciais, isso implica dizer que

(...) o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS. (CNAS, 2005, p.25)

Implica também assumir as responsabilidades e receber os incentivos próprios desse nível de gestão elencados pela NOB/SUAS (*idem*).

O órgão gestor da Política de Assistência Social no Município de Campina Grande é a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS. Um fato interessante a ser registrado é que, no momento da pesquisa, o gestor municipal da Assistência Social não possuía formação acadêmica na área social, nem reconhecidos méritos na área, devendo, pois, sua indicação para o cargo à influência política que exerce no âmbito estadual, o que demonstra que as relações de poder institucionais no município são pautadas pelo forte viés da cultura política tradicional, caracterizada pelo tráfico de influências.

O município possui Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social, mesmo porque esses são pressupostos para o repasse de recurso, previsto pela LOAS. No tocante ao Fundo Municipal, estudo realizado por Pereira (*et. al.*, 2009) revela que, no ano de 2005, dos recursos executados pelo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), 37,7% são oriundos de recursos próprios do tesouro municipal e 62,3% é proveniente do Fundo Nacional de Assistência Social, não constando nenhum valor advindo do Fundo Estadual de Assistência Social. De acordo com as autoras, essa ausência de recursos provenientes do governo

estadual compromete o modelo de gestão que se baseia no cofinanciamento das três esferas de governo. Ainda nesse texto, as autoras afirmam que no ano de 2005 o total de recursos investidos na área da Assistência Social pela Prefeitura Municipal foi de apenas 1,64%, bem abaixo do recomendado pela PNAS, que é de pelo menos 5% do orçamento municipal. Esse dado revela a pouca relevância conferida à Assistência Social.

Dados mais atualizados⁵² dão conta de que a receita total do município, no mês de agosto de 2010, é de R\$ 21.950.525,66, desses R\$ 624.702,79 estava alocado no Fundo Municipal da Assistência Social. Ou seja, estão sendo investidos na Assistência 2,84% do total da receita do município. Apesar do aumento constatado em relação ao ano de 2005, ainda não foi atingido o percentual de 5% recomendado pela PNAS.

O Fundo Municipal de Assistência Social de Campina Grande (FMAS/CG) foi criado em 27 de dezembro de 1995, através da Lei Municipal Nº 3232/95, juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande (CMAS/CG).

De acordo com a referida lei o CMAS/CG é composto por treze representantes de órgãos governamentais, quatro representantes dos prestadores de serviços, três representantes dos profissionais e seis representantes dos usuários dos serviços de assistência social. Deste modo, respeita a paridade preconizada pela LOAS.

No tocante ao funcionamento do CMAS/CG recorremos ao estudo de Carvalho & Silva (2007, p.19) que revela características peculiares deste Conselho. São elas:

- Uma fragilidade de seus membros no que diz respeito ao conhecimento do marco legal da assistência social enquanto política pública de Seguridade Social; os quais, em sua maioria, mantêm uma concepção de assistência social ainda atrelada à perspectiva da caridade e da benemerência;
- Há equívocos na renovação de suas gestões, resultantes da ausência de amplos processos eleitorais para a (re)composição da representação da Sociedade Civil;

⁵² Pesquisa realizada em 23 de outubro de 2010 no site: <http://sagres.tce.pb.gov.br>.

- O Conselho não tem um perfil crítico-propositivo, o que se evidencia na escassez ou ausência de intervenções com vistas a apresentar propostas, protestos, discordâncias; bem como com vistas ao exercício da democratização, da cultura pública e da defesa de interesses coletivos, elementos constitutivos e essenciais à experimentação e consolidação da esfera pública e do controle social no âmbito da Política de Assistência Social;
- A fragilidade do CMAS/CG – tanto no que diz respeito às concepções e conhecimentos dos seus conselheiros acerca do marco teórico-conceitual e legal da Política de Assistência Social, quanto no que diz respeito ao seu efetivo funcionamento e exercício do controle social – deve-se, prioritariamente, ao insuficiente apoio do órgão gestor da Política de Assistência Social em Campina Grande – a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) – expresso na ausência de processos permanentes de capacitação; na inadequação da infraestrutura disponível; na indisponibilidade de um transporte que assegure o acompanhamento da Rede Socioassistencial do município.

No tocante ao Plano Municipal de Assistência, no entanto, não tivemos acesso ao documento, nem encontramos publicações que o abordassem.

A SEMAS tem cadeira cativa na CIB e quem representa o município é o próprio gestor da Assistência Social, conforme definido pela NOB/SUAS. A composição da CIB está assim disposta: 3 representantes do estado, indicado pelo gestor estadual da Assistência Social e 6 gestores municipais, sendo 2 representantes dos municípios de pequeno porte I, 1 de pequeno porte II, 1 de médio porte, 1 de grande porte e 1 da capital do estado (CNAS, 2005).

A referida Secretaria possui um departamento exclusivo para tratar da proteção social básica, é a Diretoria de Rede de Proteção Social Básica. Esse setor foca sua atenção na prevenção das situações de risco e se destina à população que vive em situação de vulnerabilidade social, como preconiza o SUAS, e os serviços são executados nos CRAS.

Até o mês de setembro de 2010, o Brasil possui 6.763 unidades do CRAS⁵³, destes, apenas 243 estão localizadas no estado da Paraíba e 07 no Município de Campina Grande, que estão sediados nos seguintes bairros: Bairro das Cidades, Catolé, Jeremias, Malvinas, Nova Brasília, Ramadinha e Distrito São José da Mata.

⁵³ Dados coletados no dia 19 de outubro de 2010, no endereço eletrônico: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados.php?ue=25>

O conjunto dos CRASs de Campina Grande desenvolve, como requer o SUAS, o Programa de Atenção Integral à Família, com serviços de acolhimento, acompanhamento e inserção em serviços socioeducativos, desenvolvimento de atividades coletivas e encaminhamento das famílias para os demais serviços socioassistenciais e de outras políticas, com vistas a cumprir o papel de “porta de entrada” dos usuários à Rede de Proteção Social do SUAS. São desenvolvidas também atividades com os usuários do Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁵⁴ e do ProJovem Adolescente⁵⁵.

De acordo com o Relatório Anual dos CRASs, de 2009, elaborado pela SEMAS (Março de 2010), o Regimento de Atendimento Geral dos CRASs de Campina Grande define os seguintes tipos de atendimento: social, psicológico, psicossocial, cadastramento, encaminhamento, visita domiciliar, visita institucional, formação e acompanhamento de grupos, reunião, oficina e palestra sócio-educativa e oferta de cursos. Tais atendimentos são prestados a quaisquer cidadãos que procure a unidade do CRAS, mesmo que este não seja morador de um dos bairros que compõem a área de abrangência dessa unidade do CRAS.

Os atendimentos sociais, psicológicos, psicossociais e os cadastramentos são feitos não somente nas unidades dos CRAS, mas também na casa das próprias famílias quando a demanda é encaminhada pela comunidade ou por alguma das instituições e/ou serviço das políticas públicas ou entidades parceiras. As visitas institucionais são realizadas com objetivo de formar parceria para encaminhar ou receber as demandas da população usuária.

As visitas domiciliares são importante instrumento de intervenção, porém para utilização desta ferramenta se faz necessário o emprego de outras duas técnicas fundamentais: a entrevista e a observação sistemática. Por meio das visitas

⁵⁴ Benefício de Prestação Continuada, que consiste no pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas idosas e com deficiência, cuja renda familiar por pessoa não ultrapasse o correspondente à ¼ do salário mínimo por mês. É um benefício da política de assistência social previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/93), Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03), e em normativas de caráter operacional.

⁵⁵ O ProJovem Adolescente é um “serviço socioeducativo de convívio de assistência social, que visa completar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir o direito à convivência familiar e comunitária e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional” (MDS, 2008). Configura-se como uma reformulação do Agente Jovem no contexto da Política Nacional da Juventude.

domiciliares os profissionais podem se aproximar do cotidiano dos sujeitos e apreender aspectos do ambiente de convivência familiar e comunitária, para então propor medidas que visem atender àquela determinada demanda.

As unidades dos CRASs formam grupos de crianças, adolescentes, mulheres, gestantes e idosos, com eles são realizadas reuniões sistemáticas, palestra sócio-educativas, oficinas de convivência e cursos de produção. As reuniões com idosos fazem parte da proposta de acompanhamento dos beneficiários do BPC, mas não se restringem a eles, absorvendo também idosos que não são beneficiados. Os profissionais apóiam também as ações dos coletivos do ProJovem, escolinha de futebol do bairro e dão suporte aos demais grupos formados nos clubes de mães, igrejas e associações de moradores da sua área de abrangência (SEMAS, março de 2010).

Por ser caracterizado como município de grande porte, a meta nos CRASs de Campina Grande é de referenciar 5.000 famílias em situação de vulnerabilidade social, com capacidade de atendimento anual a 1.000 famílias, residentes na área de abrangência. Contudo, o número de família cadastradas em cada uma das unidades não chega à 1.000. Os profissionais reclamam dessa meta posta pelo Governo Federal, uma vez que o tipo de atividade desenvolvida demanda tempo e um comprometimento dos profissionais para com as famílias, que inviabiliza o alcance de tais metas, haja vista que o número de profissionais, para esse contexto, se torna insuficiente.

O Relatório Anual de 2009 dos CRASs não faz referência à existência de uma rede de serviços socioassistenciais no município de Campina Grande, mas traz uma lista de instituições e entidades para onde fazem seus encaminhamentos, são elas: Agência Municipal de Desenvolvimento (AMDE), Associação de Portadores de Câncer Esperança e Vida (AEV), Casas da Esperança I e II, Casa da Mulher, Centro Cultural Lourdes Ramalho, Centro Profissionalizante Antonio Carvalho Sousa (CEPACS), Centro Profissionalizante de Emprego e Renda, Centro Técnico Manancial da Beleza (CTMB), Clínica Oftalmológica Dr. Francisco Pinto, Conselhos Tutelares, Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), Curadoria da Infância e Juventude, Defesa Civil, Delegacia da Mulher, Escritório de

Advocacia Marcos Inácio, Equipamentos Sociais, Espaço Cidadão, Fábrica de Confeção em Malhas Sempre Viva, Grupos Artísticos e Culturais Local, Hospital Fundação Assistencial da Paraíba (FAP), Hospital Universitário Alcides Carneiro (HUAC), Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Juizado da Infância e Juventude, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa Bolsa Família, Programa RUANDA, ProJovem Adolescente, Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), Secretaria de Educação e Cultura (creches, escolas, ProJovem urbano), Secretaria de Planejamento, Secretaria Municipal de Saúde (PSF, maternidade municipal, CAPS II, CAPS AD e CAPS infantil), Universidade Estadual da Paraíba (Faculdade de Serviço Social e Psicologia e Clínica Escola de Odontologia), Universidade Federal de Campina Grande (Unidade Acadêmica de Arte e Mídia).

A composição da equipe de trabalho dos CRAS de Campina Grande se diferencia da proposta da NOB-RH/SUAS, que é de quatro técnicos de nível médio e quatro técnicos de nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS⁵⁶. Em Campina Grande as equipes de trabalho são compostas por quatro assistentes sociais, sendo um deles o coordenador, dois psicólogos, vigilante e auxiliar de serviços gerais, não há técnicos de nível médio. Os profissionais relataram que a opção da gestão municipal por ampliar o número de profissionais de nível superior, de quatro para seis, redundou na redução salarial, uma vez que a verba destinada para pagar o salário de quatro, agora é dividida para pagar o salário de seis profissionais.

Os espaços físicos das unidades dos CRAS são alugados pelo Município, como a contrapartida ofertada. Porém, nenhum deles contempla na íntegra a orientação do Guia de Orientação Técnica – SUAS nº1/2005. A gestão municipal justifica que isso acontece porque não são encontrados espaços físicos adequados que possam ser alugados nos bairros mais pobres da cidade, uma vez que é lá onde se encontram os maiores índices de vulnerabilidade social, e neles precisam estar localizados os CRAS.

⁵⁶ Cuja formação acadêmica não está especificada na NOB-RH/SUAS.

O referido documento recomenda ainda que estejam disponíveis nas unidades: linha telefônica e computador conectado à rede mundial de computadores. Porém, não encontramos em nenhuma das unidades computador, nem linha telefônica instalados. Outro problema detectado foi à ausência da disponibilização de transporte para atender a demanda institucional que é muito grande.

No tocante à efetivação das recomendações feitas pela NOU-RH/SUAS constatamos que essas, mesmo decorridos quatro anos de sua publicação, não estão sendo obedecidas. Os profissionais da Assistência estão sendo contratados por meio de contratos temporários, denominados “Contratação por excepcional interesse público”⁵⁷. Esses contratos, como explicita o próprio nome, possuem, juridicamente, caráter excepcional e transitório, porém no município de Campina Grande eles estão em vigor desde a implantação do CRAS, em 2004. De modo que, decorridos seis anos ainda não houve nenhum concurso público que contemplasse vagas para a Política da Assistência.

Outro fator que merece nossa atenção está disponível no site do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba⁵⁸, refere-se ao número de profissionais contratados sob o signo “Contratação por excepcional interesse público”, pagos com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social. Esse número teve em junho de 2010 um aumento de 25% com relação ao mês de janeiro do mesmo ano, esse fato ganha especial relevância quando consideramos que 2010 é um ano de eleição.

O aumento do número de funcionários contratados no ano eleitoral e o fato de a Assistência ser gerida por um “profissional da política” – e não por alguém com competência acadêmica ou reconhecida na área – demonstram que a Assistência Social nesse Município, ainda, é um campo perpassado por relações políticas de caráter autoritário e clientelista, com relações empregatícias marcadas pelo tráfico de influência, onde a capacidade e a competência estão subjugadas aos interesses eleitoreiros de manutenção do *status quo*.

⁵⁷ Conforme demonstra pesquisa realizada em 23 de outubro de 2010 no site:

http://sagres.tce.pb.gov.br/pessoal02.php?cd_ugestora=603050&dt_mes=08&de_mes=Agosto&dt_ano=2010

⁵⁸ Disponível em << [<< http://sagres.tce.pb.gov.br/pessoal01.php>>](http://sagres.tce.pb.gov.br/pessoal01.php). Acesso em 23 de outubro de 2010.

3. AS CONDIÇÕES CONTRATUAIS DOS ASSISTENTES SOCIAIS NO ESPAÇO SÓCIO-OCUPACIONAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Esse terceiro capítulo traz a análise dos dados de opinião dos assistentes sociais entrevistados durante a pesquisa, revelando o quadro da situação sócio-ocupacional nos CRASs do município de Campina grande.

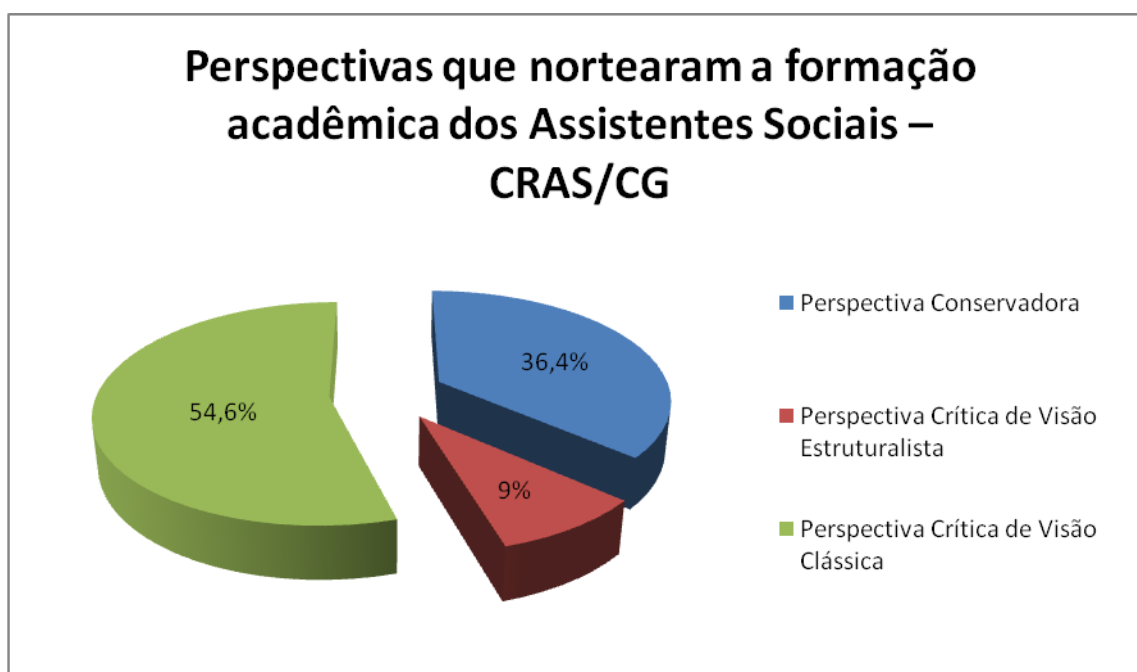
As discussões realizadas nos capítulos anteriores formam o arcabouço teórico que baliza nossa compreensão acerca dos condicionantes que formatam as atuais transformações societárias e, por conseguinte, delineiam as condições sob as quais se desenvolvem as ações dos profissionais do Serviço Social. Tal percurso fez-se necessário por entendermos que a prática profissional dos assistentes sociais

(...) não tem o poder miraculoso de revelar-se a si mesma. Ela adquire inteligibilidade e sentido na história da sociedade da qual é expressão. Assim, desvendar a prática profissional cotidiana supõe inseri-la no quadro das relações entre as classes sociais, suas frações e das relações destas com o Estado brasileiro. (IAMAMOTO, 2005, p.150-151).

Partindo desse pressuposto, percorremos um trajeto, no qual procuramos analisar a conjuntura contemporânea e as inter-relações destas com o Serviço Social. Deste modo, abordamos a reestruturação produtiva e o decorrente redimensionamento do Estado brasileiro, diante do qual ele adotou a proposta neoliberal, buscando nesse contexto a compreensão da reprodução das relações sociais e de trabalho, atentando para a precarização das suas condições. É no interior dessas relações que situamos o Projeto Ético-Político da profissão e as relações empregatícias do assistente social.

3.1 – Os Assistentes Sociais e o Processo de Formação Acadêmica

Iniciamos nossa análise identificando os sujeitos pesquisados, a partir de dados que subsidiaram nosso estudo na medida em que eles oferecem um quadro de caracterização dos sujeitos, o qual explica algumas posturas e procedimentos por eles assumidos, frente às formas de inserção no espaço institucional. Dentre esses dados destacamos aqueles referentes às perspectivas curriculares que nortearam a formação acadêmica dos sujeitos da nossa pesquisa, esse dado nos foi revelado a partir da identificação do ano de formação dos profissionais.



Fonte: Primária

João Pessoa, Dezembro de 2010

Constatamos que os entrevistados, em sua totalidade, realizaram seu curso de graduação em Serviço Social na Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, dentre os quais 36,4% dos entrevistados se formaram (entre os anos de 1983 e 1988) sob a perspectiva da visão conservadora da profissão, tendo em vista que realizaram sua formação acadêmica sob a regência do currículo orientado em referências teórico-políticas conservadoras – positivistas/funcionalistas; outros 9% se formaram sob o currículo constituído a partir da intenção de ruptura com o conservadorismo do Serviço Social, adotando uma perspectiva crítica, porém com o viés do estruturalismo; ao passo em que a maioria, 54,6%, concluiu seu curso de graduação (entre os anos de 2002 e 2008) sob o currículo expressivo do propósito de ruptura com o conservadorismo, que se define como parte do novo projeto

profissional, o qual concebe a profissão a partir de uma perspectiva crítica⁵⁹ - esse currículo apresenta as “Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social”, tendo sido aprovado em Assembléia Geral Extraordinária da ABEPSS de 8 de novembro de 1996.

O período entre 1983 e 1985 correspondeu à formação de 36,4% dos profissionais entrevistados. Nessa fase, o Serviço Social havia iniciado seu processo de crítica e recusa ao conservadorismo profissional, vivendo, nesse momento um embate entre a tentativa de reatualização do conservadorismo e a tentativa de ruptura, cujos marcos podem ser identificados, respectivamente, no Seminário do Alto da Boa Vista /RJ (1984) e na publicação do livro “Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica” (1983), de autoria de Marilda Villela Iamamoto e Raul de Carvalho, como já referenciado no primeiro capítulo. Contudo, o currículo que orienta a formação desses profissionais na UEPB ainda é aquele orientado na perspectiva do Serviço Social Conservador⁶⁰, cujo exercício possuía caráter tradicional. Segundo Netto (2004), essa perspectiva conservadora implica numa prática que se desenvolvia de modo empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada, estando, pois, revestida pela ética liberal-burguesa, a partir de um ponto de vista funcionalista e mecanicista da dinâmica social, com vistas à manutenção do *status quo* da sociedade capitalista⁶¹.

Observar este fato nos permite apreender algumas posturas adotadas pelos assistentes sociais, contudo, destacamos que tal perspectiva de formação não aprisiona, necessariamente, os profissionais ao funcionalismo, uma vez que o processo de capacitação permite a crítica e a mudança de postura. Constatamos que muitos destes buscaram o aperfeiçoamento e adotam posturas críticas diante das experiências profissionais vivenciadas, mesmo reconhecendo estar assentada em uma realidade marcada pelo desemprego e pela falta de oportunidade, situações que tem obrigado muitos profissionais a práticas reiterativas de concepções conservadoras.

⁵⁹ O que chamamos aqui de perspectiva crítica não expressa apenas o pensamento de Marx. Entendemos que o esse pensamento crítico congrega um conjunto de autores com posicionamentos bastante diferenciados sobre a sociedade capitalista e suas decorrentes formas de Estado.

⁶⁰ Informação fornecida pela versão preliminar do Projeto Pedagógico do Curso de Serviço Social/UEPB.

⁶¹ Conforme referenciado no primeiro capítulo.

3.2 – A Rotatividade dos Assistentes Sociais do CRAS

Verificamos que o tempo de experiência no exercício profissional dos Assistentes sociais é mais ou menos relativo ao tempo de formação, ainda que não corresponda exatamente a uma inserção imediata à conclusão do curso, de modo que temos profissionais com tempo de experiência profissional que varia entre 04 meses a 24 anos, enquanto no que diz respeito ao tempo de formatura, temos uma variação entre 02 e 27 anos.

Quanto ao tempo de trabalho especificamente nos CRASs, constatamos que este varia entre 04 meses e 06 anos, sendo que, do total de profissionais empregados nos CRASs, 50% mantêm-se nesse espaço ocupacional desde a implantação dos Centros de Referência em Campina Grande, mesmo sem nenhum vínculo empregatício; enquanto 50% são constituídos de novos contratados, tendo em vista que os antigos profissionais afastaram-se, após terem seus contratos rompidos por interesse da gestão municipal. Desta feita, a rotatividade dos profissionais estudados assume um percentual de 50% do total empregado, (ou seja, metade dos profissionais está nos CRASs desde o início e outra metade é constituída por novos contratados). Esse número poderia ser ainda maior se todos os profissionais tivessem nos concedido a entrevista (lembremos que três profissionais negaram-se a participar da pesquisa).

Verifica-se, portanto, a não observância da orientação do Ministério de Desenvolvimento Social de que toda a equipe de referência do CRAS seja composta por servidores públicos efetivos. Tal orientação está fundamentada na necessidade de que a equipe de referência do CRAS tenha uma baixa rotatividade, de modo a garantir a continuidade, eficácia e efetividade dos programas, serviços e projetos ofertados pelo CRAS, bem como permitir o processo de capacitação continuada dos profissionais.

Verificando a composição das equipes profissionais, constitutivas dos CRASs de Campina Grande, foi constatado que (quanto aos profissionais de 'nível superior') estas são formadas, apenas pela equipe básica (ou mínima) de profissionais indicados na NOB – Assistentes Sociais e Psicólogos.

3.3 – Processo Seletivo e o Tráfico de Influência

O processo de seleção por meio do qual os profissionais ingressaram no CRAS, segundo os depoimentos, foi realizado, exclusivamente, por meio de seleção simplificada, mediante avaliação de currículos. Entretanto, foi possível observar, no discurso dos assistentes sociais, que as avaliações curriculares passam por certo tráfico de influência, tendo em vista que dentre os entrevistados pôde-se identificar a situação de profissionais, que não atendiam aos critérios de seleção, como experiência comprovada na área – foram encontrados nos CRASs profissionais que concluíram seu curso de graduação há mais de vinte anos, e sem nenhuma experiência profissional como assistente social, que tiveram seus currículos selecionados em detrimento de outros currículos que contavam com significativa pontuação referente a experiências profissionais registradas.

Ademais, os processos seletivos tiveram divulgação restrita, de modo que os selecionados foram privilegiados no acesso às informações sobre a abertura do processo de seleção. Tudo isso está em desacordo com a legislação brasileira que assegura seleções legítimas que atendam aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁶².

Analisando os dados, constatou-se que o tráfico de influências (o “quem indica”) foi amplamente citado como fator decisivo para a contratação dos profissionais, como atestam os depoimentos dos entrevistados:

Não existiu um processo de seleção do qual eu tenha participado concorrendo com outras pessoas (...) fui falar com o Secretário e me pus à disposição, daí ele me deu a oportunidade e mandou procurar à coordenadora, mas não houve teste, nem prova, nem concorrência aberta. (Entrevistado 10);

Na verdade não teve uma seleção no sentido exato da palavra. Geralmente esses casos são indicação política, mas não no meu caso (...) mesmo porque eu não tenho ninguém quem me indique (Entrevistado 2);

Foi uma seleção como se fosse indicação, foi mais ou menos isso. (Entrevistado 4);

⁶² Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que trata da administração pública.

(...) Depois soubemos que também houve convocação por indicação política (Entrevistado 7).

A situação supracitada decorre do descumprimento do critério de concurso público definido pela Constituição Federal de 1988⁶³, e consubstanciado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (NOB-RH/SUAS)⁶⁴. No sentido de reverter esse quadro, a NOB-RH/SUAS representa um primeiro esforço no combate à precarização do trabalho, para tanto apresenta os pontos basilares da gestão pública do trabalho e propõe mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores.

Vale ressaltar que a NOB-RH/SUAS reconhece que a qualidade dos serviços socioassistenciais depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores, por isso a Política de Recursos Humanos se constitui enquanto um dos eixos estruturantes do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social.

A essência da Assistência Social - inscrita tanto na CF/88 quanto na LOAS, na PNAS/2004 e na NOB/SUAS – está baseada na noção de direito, de modo que, é possível reconhecer que o projeto da Política Nacional da Assistência Social no Brasil representa um avanço significativo na mudança de paradigmas, sobretudo, no que concerne ao novo tratamento dado à Assistência Social, retirando-a do âmbito da caridade e benemerência para o da cidadania e do direito.

Nessa mesma perspectiva de avanço, o processo de contratação de pessoal também é retirado constitucionalmente do âmbito do clientelismo político, na medida em que a normatização acima referida garante formas legais de contratação, por meio de concurso público e vinculação de trabalho efetivamente regulamentada.

⁶³ Art. 37. II- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo de comissão declarado em livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1988).

⁶⁴ Princípios e Diretrizes nacionais para gestão do trabalho no âmbito do SUAS: 5º princípio Nos serviços públicos, o preenchimento de vagas, que devem ser criados em lei, para suprir as necessidades dos serviços devem ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municípios), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços. (CNAS, 2006).

Entretanto, foi constatado que, no exercício da gestão dessa Política, esses avanços não foram assegurados, mantendo a PNAS no lastro da cultura política conservadora, uma vez que as contratações continuam sendo realizadas no patamar do tráfico de influência, que denota a continuidade de uma política de Estado clientelista e patrimonialista.

A área da gestão do trabalho adquire nuance especial, pois implica diretamente na qualidade da prestação dos serviços socioassistenciais. Sob este discurso, a NOB-RH/SUAS foi lançada como estratégia para democratizar essa gestão do trabalho no âmbito da Política de Assistência Social. O referido documento apresenta as principais linhas a serem consideradas na gestão do trabalho na área da Assistência Social, são elas: I- princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; II- princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; III- definição de Equipes de Referência; IV- diretrizes para a política nacional de capacitação; V- diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários; VI- diretrizes para entidades e organizações de Assistência Social; VII- diretrizes para o cofinanciamento da gestão do trabalho; VIII- responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do Distrito Federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; IX- organização do cadastro nacional de trabalhadores do SUAS; X- controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS; XI- regras de transição (CNAS, 2006, p.16).

Em seus princípios e diretrizes, a NOB/RH-SUAS enfatiza que o preenchimento de cargos, para suprir as necessidades dos serviços, deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, seguindo os parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços. Define que a gestão do trabalho no âmbito do SUAS também deve garantir: a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização; a educação permanente dos trabalhadores, além de recomendar a realização de planejamento estratégico; a gestão participativa com controle social e a construção de um sistema de informação integrado e atualizado (*ibid*, p.19-20).

É necessário que atentemos para a recomendação feita pela NOB-RH/SUAS, como já abordado no segundo capítulo, de

(...) que haja uma transição gradativa do quadro de profissionais da equipe de referência dos CRAS, que atualmente encontram-se na condição de terceirizados ou com contratos de trabalho precarizados para a condição de permanente. Recomenda-se também que a seleção desses profissionais se ainda não efetuada por meio de concursos, deve ser realizada em um processo público e transparente, pautado na qualificação dos profissionais e no perfil requerido para o exercício das funções da equipe de referência do CRAS⁶⁵.

Ainda que a NOB apresente um conjunto de sugestões justas e democráticas, capaz de dar uma nova qualidade ao desenvolvimento da Política de Assistência Social, constatamos que estas não têm sido observadas ou cumpridas pelas gestões municipais, sobretudo nas cidades mais interioranas. Mesmo que o município de Campina Grande, campo da nossa pesquisa, figure como a segunda maior cidade do estado da Paraíba, ela não superou estas características que marcam a política administrativa dos municípios do interior, configuradas como gestões marcadas pelas práticas clientelistas e patrimonialistas.

A prerrogativa da contratação pela via do concurso público não tem sido obedecida pela gestão da assistência no município de Campina Grande, assim como em muitas outras cidades do país. Esse descumprimento da normatização legal se deve ao fato de que a Constituição Federal deixa uma lacuna que permite a “contratação por excepcional interesse público”, de caráter provisório, enquanto isso a NOB-RH/SUAS é publicada no Diário Oficial da União como resolução, portanto, de caráter administrativo sem possuir força de lei. Como tal, a NOB-RH/SUAS não estabelece punição em caso de descumprimento de suas prerrogativas, e a certeza de não ser punido é, pois, um incentivo para a não observância desta Norma.

Outro fator que, nesse contexto de não estabelecimentos de vínculos efetivos, merece especial atenção é o processo de descentralização político-administrativa proposto a princípio pela CF/88, e da qual já tratamos no capítulo anterior. A descentralização, de modo geral, implica na transferência de responsabilidade e de poder decisório no planejamento e execução de grande parte das políticas e

⁶⁵ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/servicos//>

serviços sociais. De modo que, a gestão municipal por estar mais perto das particularidades das expressões da questão social de seu território, encontra-se mais apto a planejar e executar tais políticas e serviços, de modo a adequá-los à sua realidade.

No entanto, temos constatado que o sentido político original da categoria descentralização está sendo esvaziado e tem servido como instrumento para reeditar práticas conservadoras de cunho clientelista. O fato de estar mais próximo do seu território facilita não apenas um planejamento mais adequado das políticas sociais à realidade local, mas também implica em uma proximidade com os profissionais. Essa proximidade é muito benéfica teoricamente, porém na realidade local do município de Campina Grande isso tem proporcionado o retorno (ou manutenção) de formas de contratação precarizada pautadas no tráfico de influências.

Deste modo, o processo de descentralização tem sido utilizado não apenas no cumprimento da formalidade legal, mas também no descumprimento da legislação que garante processos seletivos dirigidos por critérios da transparência e impessoalidade.

Como analisamos no capítulo anterior, a descentralização tem viabilizado uma ampliação do mercado de trabalho para o profissional de Serviço Social, porém isso tem se dado pelo viés da precarização.

O desafio de potencializar o aspecto emancipador das políticas sociais em detrimento das formas históricas de clientelismo e patrimonialismo tem se mostrado demasiado para o processo de descentralização que, ao invés de consolidar a primazia do direito sobre o favor, tem favorecido o processo de precarização do trabalho dos assistentes sociais.

Essa precarização apresenta sua face mais perversa no que concerne ao processo de inserção no mercado de trabalho e no sentido de verificar a particularidade que essa precarização assume no contexto da Assistência Social em Campina Grande, solicitamos aos assistentes sociais que fizessem uma avaliação

do processo seletivo, por meio do qual eles foram contratados. A maioria dos profissionais apresentou uma mesma tendência de análise, dizendo que:

O processo seletivo é burlado, porque nem sempre o currículo é o principal critério para a contratação. Outro critério, talvez o mais importante, tem sido alguém que possa reforçar, indicar, endossar o currículo. (Entrevistado 3).

Nesse sentido, ao avaliar o processo seletivo por meio do qual ingressaram no espaço sócio-ocupacional do CRAS a maioria dos assistentes sociais demonstra ter clareza de que o mesmo não foi legítimo e de que o tipo de seleção ratifica a persistência das características históricas da administração pública brasileira – abordada anteriormente. O posicionamento avaliativo assumido pela maioria dos profissionais revelou em certa medida há a consciência de que estão inseridos em formas administrativas de contratação que fogem à ética democrática de condução da “coisa pública”, aos quais eles se submetem em decorrência das dificuldades de ingresso e de se manter no mercado de trabalho profissional. No contexto de submissão, o tráfico de influência acaba sendo naturalizado e realizado como uma relação social normal, inerente a essa forma de sociedade na qual vivem.

Os depoimentos abaixo corroboram que o tráfico de influências e o fisiologismo ainda são praticados, de modo a impedir a efetividade da legislação que garante seleções imparciais e legítimas, pautadas na ética.

Acho que o processo seletivo é debilitado pelo jogo de poder. Tem suas falhas porque nós já observamos que as pessoas que entram por indicação política, nem sempre se identificam com o trabalho na comunidade e por isso acaba desistindo. Esse processo tem que ser revisto. (Entrevistado 9);

Seria mais justo se tivesse havido um processo seletivo. É difícil ter acesso ao Secretário [da Assistência], nem sei como ele me deu essa oportunidade. Se bem que eu disse a ele que tinha um fácil acesso a minha comunidade e na campanha eleitoral ele podia contar comigo. (Entrevistado 10).

Essa prática fisiologista de gestão pública desconsidera o que é amplamente reconhecido, até mesmo pelos órgãos, projetos e legislações no campo da assistência: que a qualidade dos serviços socioassistenciais depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores.

A fala do entrevistado 10, citado acima – mesmo demonstrando receio e embaraço – afirma ter colocado a sua disponibilidade para trabalhar na campanha eleitoral (político-partidária) como “moeda de troca” pela vaga de trabalho. Diante de situações dessa natureza, temos observado que por falta de opção de emprego que assegure sua subsistência os profissionais acabam assumindo esse tipo de conduta, ainda que cientes de que esta é uma atitude que foge à ética.

Observamos, por outro lado, que o desemprego estrutural, orquestrado pela reestruturação produtiva, é ao mesmo tempo ‘recurso para’ e ‘resultado da’ precarização dos postos de trabalho, uma vez que o desemprego é utilizado para pressionar os trabalhadores e trabalhadoras a aceitar as condições precarizadas de seleção e de provimento desses postos. Os relatos seguintes demonstram que a “necessidade do emprego”, dirige as atitudes de passividade por parte dos assistentes sociais:

Na época foi bom, porque quando a gente termina a graduação fica na ansiedade de começar a trabalhar e não para pra avaliar o modo como vai ser contratado, queremos mesmo é trabalhar. (Entrevistado 4);

Para mim foi maravilhoso, uma vez que eu não tinha um emprego e precisava muito do trabalho. (Entrevistado 7).

Apesar da maioria dos assistentes sociais apresentar senso crítico (quando demonstram ter clareza de que o processo seletivo não foi legítimo, mas que se submetem por questões de sobrevivência), encontramos também, mesmo que em minoria, profissionais que demonstram ausência de visão crítica. Essa postura pode ser decorrente da concepção teórica que orientou seu processo de formação, pois, estes profissionais fazem parte do percentual de 36,4% dos entrevistados que realizaram seu curso de graduação na vigência do currículo pautado em bases

teóricas da visão conservadora. As falas abaixo expressam essa concepção tradicional da profissão:

A minha indicação foi rápida (...). Embora eu tenha me formado há muito tempo e não viesse exercendo a profissão, acho que essas coisas é como andar de bicicleta, a gente não esquece... Então, acho que o processo foi normal. A gente aprende a cada dia. (Entrevistado 5);

O processo foi normal. (Entrevistado 6).

Esses posicionamentos profissionais denotam a tendência de uma minoria que, foram formados sob o currículo expressivo do Serviço Social Tradicional, contudo, não buscaram aprimoramento teórico-crítico e não superaram as práticas imediatistas e ratificadoras dos interesses das classes dominantes. Desta forma, seus discursos demonstram a ausência de visão crítica e uma tendência à naturalização do tráfico de influência.

Esse tipo de postura apresenta-se implícita na fala de um dos entrevistados acima citado, cujo posicionamento diferenciou-se do conjunto de posturas críticas adotadas pela maioria dos profissionais, este, ao avaliar a forma de contratação, afirma: *“Eu acho maravilhosa essa forma de contratação. Você entra rápido, mas também, da mesma forma pode sair rápido. Porque não tem burocracia”*. A partir desta fala constatamos que a ampliação do mercado de trabalho (pela via da precarização) está abrindo espaço para profissionais que não tinham perspectiva de ingressar no mercado, via concurso público, por isso demonstram satisfação com essa forma de contratação. Essa situação é emblemática do que caracteriza o tráfico de influência, pois, como pontuamos acima, apesar de afirmar que seu currículo foi selecionado dentre um conjunto, ele afirma também não possuir experiência profissional na área, tendo assumido seu primeiro emprego como assistente social do CRAS, naquele momento, mais de vinte anos depois de ter concluído sua formação acadêmica. Causa-nos estranheza que em um processo seletivo legítimo seja escolhido aquele currículo que não comprova o exercício de experiência profissional na área. Ainda com relação a esse caso, tivemos a impressão de que

quando a maioria dos profissionais entrevistados afirmava a existência do tráfico de influência, referia-se a esse tipo de contratação.

3.4 – Condições Contratuais e Direitos do Trabalho

Quanto à natureza dos contratos, verificamos que, dos assistentes sociais inseridos nesse espaço ocupacional de trabalho, a exceção de um caso de desvio de função⁶⁶, todos os demais profissionais estão inseridos na condição de contrato precarizado. Duas formas de contratos precarizados destacaram-se entre os pesquisados, a primeira é relativa àqueles que têm mais de um ano de trabalho nos CRAS e que, na época que ingressaram no espaço sócio-ocupacional, assinaram contratos temporários com vigência de um ano, porém, no momento da pesquisa esse contrato já estava vencido. Considerando esse fato, eles entendem que não possuem mais contratos assinado e sendo assim, dizem que estão inseridos por uma relação apenas de “contrato verbal”, que lhes permitem continuar vinculados às atividades dos CRAS, recebendo seus salários, sob a promessa de que terão assinados novos contratos. Os depoimentos abaixo ilustram tal situação:

Foi assinado um contrato temporário de um ano no início, mas no momento está desatualizado porque não foi renovado. E agora é só verbal (Entrevistado 3);

No momento eu não tenho contrato. No ano em que ingressei no CRAS assinei um contrato de um ano, mas desde o início da gestão do atual [há seis anos] prefeito não assinamos novo contrato. Temos somente um acordo verbal (Entrevistado 4);

Quando entrei, assinei um contrato temporário de um ano, mas este não foi renovado. Hoje temos somente um acordo verbal (Entrevistado 7).

É importante ressaltar que os entrevistados repetiram a mesma argumentação de acordo verbal para justificar a sua condição de insegurança.

⁶⁶ Desvio de Função é o emprego do funcionário em função não condizente com cargo para o qual foi contratado. (FURQUIM, Sérgio Francisco - Presidente 56ª Subseção OAB/MG. Disponível em: <http://www.artigos.com>)

A segunda forma de contrato refere-se àqueles inseridos recentemente (a menos de seis meses), os quais não chegaram sequer a assinar qualquer contrato formal, desse modo estão também sob o julgo do acordo verbal que não inclui a cobertura dos direitos trabalhistas, o que vai para além da precarização.

De acordo com o conjunto da falas percebemos que a degradação do vínculo de trabalho já parece ter sido naturalizada, de modo que, o acordo verbal forja a ilusão de um vínculo de trabalho. Além disso, verificamos também a falta de conhecimento dos sujeitos entrevistados sobre suas reais condições de vinculação ao trabalho e de seus direitos de previdência social.

Os assistentes sociais também emitiram opiniões avaliativas sobre essa forma de contrato, manifestando suas insatisfações com a referida situação. Diante desse quadro, a maioria dos entrevistados aponta como principal problema a insegurança, instabilidade e todas as suas decorrências, como revelam as falas abaixo:

O contrato temporário é precário e estressante porque não oferece qualquer segurança. O profissional parece 'não ser ninguém' (Entrevistado 7);

O contrato não existe, tem pagamento, mas não existe contrato (Entrevistado 4);

Acho que o contrato que temos existe tão somente para figurar na prestação de contas do município. Mas para mim ele é um faz de conta (Entrevistado 9).

Mais uma vez, chamamos atenção para o fato de que a PNAS reconhece que a qualidade dos serviços socioassistenciais depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores. Verificamos que além da insegurança sobre a permanência no espaço de trabalho, os profissionais levantam ainda a falta de valorização do seu trabalho e do seu papel, o que gera baixa autoestima com relação a sua realização profissional e à legitimidade de sua prática. Os profissionais não se sentem reconhecidos como pertencentes à instituição, podendo ser dispensados a qualquer momento. Nessa perspectiva, percebemos que a forma de

contratação problematiza, também, a disposição emocional do profissional, o que vai refletir na qualidade dos serviços sócio-assistenciais, por ele programado e/ou desenvolvidos.

Diferente do quadro de vinculação trabalhista aqui exposto, referente à situação empregatícia, foi identificado também um profissional que possui vínculo de trabalho efetivo, em regime jurídico estatutário. Contudo, esse profissional foi admitido na Prefeitura Municipal de Campina Grande via concurso público como auxiliar de serviços gerais e, depois de concluir o Curso de Graduação em Serviço Social, passou a atuar como assistente social no CRAS – estando, portanto, em uma situação administrativa ilícita, segundo Furquim⁶⁷.

O referido profissional é o único que, mesmo descontente com o salário, afirma satisfação com o vínculo de trabalho e destaca os benefícios que este lhe proporciona: *“Sou servidor efetivo. Não faço parte da maioria do grupo [de profissionais do CRAS], que tem medo de perder o emprego, meu vínculo de trabalho é estatutário e me garante todos os direitos trabalhistas legais, tais como: férias, salário família, quinquênio, licença prêmio, liberação para estudar, licença maternidade, licença e auxílio-saúde”*. Essa é também a única fala que, ao se referir à vinculação trabalhista, não demonstra insegurança.

Ouvimos ainda deste profissional o comentário de que: *“Participo do SINTAB [Sindicato dos Trabalhadores do Agreste e da Borborema]”*. Essa fala é reveladora da autonomia que um contrato efetivo possibilita, pois, este é o único profissional – do conjunto estudado – que tem atuação sindical. Ele diz ainda que, dada sua relativa autonomia, pode manifestar suas opções políticas nas reuniões institucionais e na vivência com a comunidade usuária dos serviços do CRAS.

É muito clara a diferença entre o posicionamento do profissional concursado e dos demais contratados, tendo em vista que o primeiro, mesmo recebendo um salário menor⁶⁸, mostra-se mais confortável do que os demais, por possuir estabilidade. Deste modo, podemos constatar que o sentimento de segurança,

⁶⁷ Disponível em: << [<< http://www.artigos.com/artigos/sociais/administracao/desvio-de-funcao-e-transposicao-de-cargos-constitui-ato-ilicito-administrativo-4132/artigo>>](http://www.artigos.com/artigos/sociais/administracao/desvio-de-funcao-e-transposicao-de-cargos-constitui-ato-ilicito-administrativo-4132/artigo)>>.

⁶⁸ O profissional, por ser concursado como auxiliar de serviços gerais, recebe o salário referente a esta função de nível fundamental, portanto, menor que os demais assistentes sociais.

quanto à manutenção no espaço sócio-ocupacional, é mais forte e significativo no discurso dos profissionais do que o valor do salário que recebem.

A observância dessa condição de segurança é muito importante para compreender situações e posicionamentos apresentados por este profissional quando se trata de sua participação política na sociedade, como por exemplo, no que concerne a sua organização político-sindical e a sua atitude de se negar a colocar sua prática profissional a serviço de campanhas eleitorais. A estabilidade assegura que o profissional não será demitido caso assuma um posicionamento político distinto daquele exigido pela gestão, tendo em vista que a legislação lhe fornece a segurança necessária para assumir o posicionamento ético-político do seu projeto profissional.

Tendo em vista a existência dessas duas condições contratuais (o contrato permanente e o temporário), entre os profissionais inseridos nos CRASSs, a pesquisa levantou dados referentes aos direitos previdenciários, aos quais todos aqueles que estão contratos de forma regular têm direito legalmente. De acordo com a Instrução Normativa N° 11 INSS/PRES, de 20 de setembro de 2006, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) reconhece, em seu art. 3°, inciso VII, como segurados da Previdência Social: os prestadores de serviços eventuais dos órgãos públicos, a partir de 10 de dezembro, data da publicação da Lei n° 8.745.

Vimos, entretanto que, em consonância com a ausência de vínculo, a totalidade dos profissionais prestadores de serviço afirma não ter nenhuma direito trabalhista ou previdenciário assegurado, mesmo tendo descontado de seus salários a contribuição do INSS, como demonstra a fala:

Mesmo tendo o INSS descontado, a cobertura à gestante [a licença maternidade] é dada pela SEMAS, por meio de acordo. A gente tem o desconto, entretanto, não vê o INSS nesse processo. É descontado, mas não sei por que a gente não tem esses benefícios. (Entrevistado 1);

Não temos nenhum direito. A nossa coordenadora ganhou bebê, mas sua licença não foi dada legalmente. O secretário por entender que ela precisava, concedeu que ela ficasse em casa, por isso eu fiquei interinamente na coordenação, mas sem nenhuma formalização. O secretário pediu que ela arrumasse alguém e, por amizade à

coordenadora, eu aceitei, porque se eu não tivesse aceitado ela teria que estar aqui trabalhando. (Entrevistado 4);

Não tenho nenhum direito trabalhista assegurado, ainda que em nosso recibo conste um desconto bem significativo para o INSS. Porém até então a gente não sabe se esse desconto é repassado para o INSS ou não. (Entrevistado 8).

No momento da pesquisa tivemos acesso ao último contrato de trabalho assinado pelos profissionais⁶⁹ ao ingressar no CRAS. Esses são denominados “Contrato de Prestação de Serviço Temporário e de Excepcional Interesse Público”. Verificando junto à Delegacia Regional do Trabalho e ao INSS a natureza e os direitos garantidos pelos referidos contratos, constatamos que o vínculo firmado por essa natureza contratual, não garante aos profissionais direitos trabalhistas, mas somente os direitos previdenciários⁷⁰, tendo em vista o desconto da contribuição à Previdência Social em seus salários.

Assim sendo, os assistentes sociais que trabalham nos CRAS devem ter assegurados os direitos previdenciários, sejam eles: auxílio (doença, acidente, reclusão), salário-família, salário-maternidade, pensão por morte e aposentadoria (especial, por invalidez, idade ou tempo de contribuição). Vimos, porém, que mesmo cientes do desconto previdenciário feito em seus salários, os profissionais não se beneficiam desses direitos, nem recorrem legalmente para que eles sejam assegurados. Esse comportamento se deve ou a falta de conhecimento acerca desses direitos ou ao medo de perder o emprego – o que torna os assistentes sociais mais vulneráveis.

Se considerarmos, contudo, o fato de que os contratos temporários desses profissionais já estão vencidos e não foram renovados, eles permanecem no trabalho, vinculados apenas por acordos verbais, sem qualquer expectativa de direitos.

⁶⁹ Lembremos que os contratos assinados na época da implantação do CRAS no Município estão com o prazo corrido e o da prorrogação vencidos.

⁷⁰ A Instrução Normativa nº 11 INSS/PRES, de 20 de setembro de 2006, do Instituto Nacional de Seguridade Social apresenta os esclarecimentos sobre esses vínculos.

Considerando a questão mais específica dos direitos previdenciários, precisamos atentar para o fato de que não se constitui apenas uma negação aos direitos garantidos, a efetivação de um desconto previdenciário, no salário dos profissionais, que não se traduz em acesso aos direitos previdenciários, expressa, possivelmente, uma ilegalidade dos procedimentos contratuais, no âmbito da relação entre empregador e Previdência Social, posto que, os profissionais não sabem se constituem, ou não, como contribuintes junto à Previdência Social.

Esse quadro de informalidade jurídica nas relações de trabalho, o que tratamos aqui como um dos desdobramentos da precarização das relações de trabalho, gera também uma nova face das condições de subordinação nas relações empregatícias entre profissional e empregador, tendo em vista que os direitos trabalhistas e previdenciários dos assistentes sociais transformam-se em elemento de negociação, revestido de caráter clientelista. Nessa os benefícios assumem a feição de benesse, ou favor do empregador, sensível às necessidades dos empregados, que, por conseguinte torna-se devedor de sua generosidade.

As falas dos assistentes sociais ilustram bem essa concessão de direitos, como sendo concessão pessoal do gestor:

A gente não tem direito a férias, mas acaba tendo porque fazemos acordo com a secretaria [SEMAS], aí fica por conta de acordo, tudo acontece por acordo. (Entrevista 1);

Quanto às férias... É feito um acordo com a coordenação. Tipo uma folga, não é nem a título de férias, é uma folga mesmo de 15 dias. Só uma vez, no início do ano. Mas o Secretário [da Assistência] nesse ano nos prometeu 30 dias. (Entrevistado 3).

Os direitos, transformados em “favores” aparecendo como reconhecimento pessoal do gestor para com o assistente social, supõe por sua vez, a gratidão do à pessoa do gestor, cuja compensação consiste em subordinar sua prática aos interesses particulares dessa gestão.

3.5 – Implicações da Forma Precarizada de Contratação

Ainda concernente ao tema “precarização do vínculo de trabalho”, trazemos outro aspecto de relevância para a avaliação dos reflexos dessa precarização na qualidade dos serviços e realização profissional dos assistentes sociais. Consiste no sentimento dos assistentes sociais em relação às suas condições trabalhistas. Nessa perspectiva os argumentos mais recorrentes apresentados pelos entrevistados foram: insegurança⁷¹, falta de autonomia e insatisfação com a falta de acesso aos seus direitos e sentimento de impotência para assegurar direitos aos usuários.

O contrato efetivo é o sonho de todo mundo, porque oferece segurança e isso permite ao profissional desempenhar melhor suas atividades profissionais e exigir seus direitos. Mas com o contrato temporário você fica muito limitado, tudo você tem que pensar duas vezes antes de falar ou fazer alguma coisa. (Entrevistado 1);

Com o contrato efetivo você tem mais autonomia e segurança nas suas ações... Acho que você desempenha melhor suas atribuições quando está seguro. E no contrato temporário você não fica à vontade para expressar suas opiniões, em relação as suas dificuldades... Em algumas situações temos que calar para não ir de encontro aos interesses da gestão. (Entrevistado 3).

O que mais pesa é a insegurança, o medo de perder o emprego [...] Eu não posso brigar pelos meus direito, nem pelos direitos dos usuários como eu faria se eu fosse efetivo [...] não posso lutar, porque senão quem fica sem o emprego sou eu. Faço o meu relatório todo embasado nas leis, mas se o gestor não achar conveniente ou não tiver tempo de ler, ele não faz, e eu não posso fazer mais nada, porque quem manda é ele. (Entrevistado 9).

A insegurança impede o profissional de lutar pelos direitos⁷² legalmente garantidos, destituindo-lhe do poder de tomar as decisões políticas necessárias para assegurar tais direitos, como bem ilustra o entrevistado acima citado. Insegurança essa que pode gerar desestímulo (pela ausência de valorização profissional), comprometendo a qualidade dos serviços prestados à população. Tudo isso se

⁷¹ A insegurança é um aspecto psicológico pessoal, que se configura enquanto variável relevante que interfere na qualidade da execução das atividades.

⁷² Direitos dos profissionais e, principalmente, dos usuários.

deve, principalmente, as incertezas quanto à possibilidade de (des)continuidade de suas atividades.

No quesito insegurança destacamos que a ameaça de perder o emprego não fica apenas nas entrelinhas dos discursos dos gestores, um entrevistado revela situações de ameaça explícita: *“Certa vez o gestor me disse com todas as letras: ‘está insatisfeito? Saiba que aqui tem uma lista de pessoas esperando a sua vaga’.*” Esse tipo intimidação oprime os profissionais, compromete sua motivação para o trabalho e revela o nível de desrespeito à legislação diante da certeza da impunidade.

Outro aspecto que interfere negativamente nas repostas às demandas do público atendido consiste no jogo político dos grupos regionais, que permeia a relação de poder no âmbito institucional das políticas públicas. O estudo constatou que esse jogo compromete, tanto o princípio de formação da rede sócio-assistencial proposto pelo SUAS, quanto a liberdade do profissional para articular suas ações com essa rede, o que também se deve a forma precarizada de contratação dos profissionais, uma vez que, por questões políticas, os usuários não podem ser encaminhados a serviços prestados por um órgão de outra instância governamental, cujos gestores sejam de tendência política diferente, conforme demonstra a seguinte fala do entrevistado:

Quando cheguei, ouvi um relato de um dos profissionais mais antigos do CRAS (que queria me situar com relação aos cuidados que devemos tomar no trabalho aqui da instituição): um profissional sofreu represália porque encaminhou um usuário para um serviço prestado por um órgão estadual – que era de partido político rival ao do municipal. Quer dizer, o profissional não pode trabalhar corretamente e o usuário é prejudicado por divergência e interesse político. (Entrevistado 10).

A cultura do jogo político de interesses de grupos está se sobrepondo e invalidando os princípios do SUAS, de modo a penalizar os usuários da política de Assistência.

Além da insegurança e falta de autonomia, foi observado ainda que o sentimento de impotência constitui outra implicação da forma de contratação a qual os assistentes sociais estão submetidos, esse fenômeno foi constatado, tanto em falas anteriores quanto na que se segue:

A categoria dos assistentes sociais visa à melhoria da qualidade de vida, da garantia dos direitos, dos mínimos sociais aos nossos usuários, no entanto se nem aos nossos direitos temos acesso, como garantir o direito dos usuários? (Entrevistado 8).

Há o reconhecimento de que a categoria trabalha na perspectiva do direito, todavia, os profissionais se sentem impotentes na medida em que seu vínculo de trabalho os impede de desempenhar suas atribuições profissionais a contento. Nesse contexto é muito pertinente o questionamento do profissional entrevistado, quando diz que: na medida em que não conseguem assegurar seus próprios direitos, com que recursos político-institucionais os assistentes sociais vão garantir o direito dos usuários?

Esse conjunto de implicações está inscrito em um quadro estrutural mais amplo, conforme apresentamos nos capítulos anteriores. E é, pois, diante dessa ampla conjuntura que formulamos a ideia de que o contrato temporário submete o profissional a um estado de submissão a partir do qual ele aceita todas as regras e obriga-se a calar diante de circunstâncias de irregularidade e de atitudes clientelistas e eleitoreiras. Tudo isso retira do profissional a possibilidade de autonomia para realizar suas atividades, a partir de uma postura crítica, comprometendo, assim, o direcionamento ético-político recomendado pelo projeto profissional construído na década de 1990. As falas dos entrevistados abaixo ilustram essas constatações:

Eu me limito a dizer que tem muita coisa a qual me submeto a fazer, mas não faria se não fosse o medo de perder o emprego. Não vou falar o quê, mas tem muita coisa que fazemos e outras que deixamos de fazer por falta de estabilidade no emprego. (Entrevistado 2);

Por determinação da gestão, já deixei de atender a demanda de um usuário, por ele ter votado num partido diferente do partido do prefeito. (Entrevistado 3);

Você tem que seguir certas regras, porque você acaba sendo engolido pela estrutura várias vezes. (Entrevistado 9).

Diante do exposto podemos constatar no cotidiano do profissional de Serviço Social a presença de práticas fossilizadas, cujos discursos, ao contrariar os princípios e valores ético-políticos profissionais, demonstram desafios que se colocam à profissão na contemporaneidade. O que constrange a profissão é verificar que essas práticas são reproduzidas, mesmo após o longo percurso histórico de lutas dos assistentes sociais, que resultou na construção do Projeto Ético-Político, o qual recomenda a recusa ao arbítrio e ao autoritarismo. Reconhecemos, entretanto, que essa reprodução é determinada muito mais pelas condições objetivas, nas quais os profissionais se inserem nos espaços da prática profissional, do que pelas condições subjetivas, inerentes ao saber e a postura teórica e política dos profissionais como demonstram os depoimentos abaixo:

O vínculo empregatício temporário tem prejudicado minha prática profissional, pois, tem coisa que a gente se angustia por não realizar, mas não depende só da gente, depende de lutas que não podemos travar porque não temos estabilidade (Entrevistado 2);

A forma de vínculo empregatício prejudica a prática por conta da insegurança, a qual não podemos contestar. Insegurança quanto à condição de permanecer por mais algum tempo no emprego, se vai ser substituído, sobretudo no período de campanha eleitoral ou de transição de governo. Temos que fazer determinadas ações que vão de encontro aos nossos princípios éticos. O preço é esse: ou faz ou 'cai fora'. Às vezes para manter o trabalho precisamos adotar determinadas posturas de não contestar, postura que não adotaríamos se não fosse pelo medo de perder o emprego. (Entrevistado 3);

Essa forma de contrato prejudica o trabalho porque eu sou vetada de fazer algumas coisas que deveria realmente fazer. Mas prefiro não comentar (Entrevistado 9);

Os dados dos depoimentos dos entrevistados demonstram também, que as condições empregatícias, marcadas pela ausência de estabilidade, favorecem ao fortalecimento de uma relação de poder autoritária e clientelista, que engessa o

comportamento ético-político dos profissionais, de forma que não permite a existência de lutas destes em prol dos usuários. Desse modo concluímos que a estabilidade é fundamental para o livre exercício da profissão.

Os dados também indicam que a condição de vulnerabilidade se torna ainda maior no período eleitoral, como demonstrou a fala do terceiro entrevistado, com fortes recorrências aos padrões políticos do clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo. Essas práticas políticas ainda permanecem fortemente arraigadas à cultura política brasileira, permeando a vida e o exercício profissional dos trabalhadores em seus vários níveis – sejam esses de formação fundamental, médio ou superior.

Os efeitos dessas relações políticas corroem as diretrizes profissionais, tendo em vista à estreiteza do mercado, que joga contra os compromissos éticos dos profissionais e até mesmo com as vaidades pessoais, diante das quais alguns não recusam privilégios ou preferiam submeter-se às regras para terem aprovação dos gestores. Isso faz com que alguns profissionais deixem de reconhecer às interferências negativas das relações autoritárias no seu trabalho, como demonstra a fala:

Até agora, o vínculo empregatício não prejudicou meu trabalho em nada, estou podendo exercer tranquilamente, até porque a relação com a coordenadora e com o pessoal da SEMAS é muito boa. (Entrevistado 1).

Essa fala ressalta o bom relacionamento com a SEMAS, fazendo entender que a qualidade da prática está diretamente vinculada ao relacionamento pessoal entre o profissional e os gestores. Mais uma vez fica evidente a questão da subserviência a que o assistente social é submetido por este tipo de vínculo, de modo que se o profissional tivesse autonomia para desenvolver suas atribuições não precisaria submeter seus princípios ético-políticos às “regras de boa convivência pessoal” com a gestão, situações nas quais o silêncio expresso em falas com “prefiro não comentar” é primordial.

Buscando compreender a precarização dos contratos de trabalho, questionamos os profissionais sobre o motivo pelo qual, atualmente na cidade de Campina Grande, a maioria dos profissionais que trabalham nos CRASs possui vínculos de trabalhos precarizados. As respostas de todos os profissionais, inclusive aquele concursado, seguem a mesma linha de entendimento, de que os gestores beneficiam-se do contrato precarizado, tanto para exercer maior controle sobre a conduta dos profissionais, quanto para realizar clientelismo com os vagas de emprego, como denota os depoimento dos entrevistados, vejamos as falas:

O assistente social é um profissional que possui a fala como instrumento de trabalho, desse modo, nós, por meio da informação, podemos mostrar e “abrir os olhos” dos usuários, por isso os gestores sabem que mantendo-nos sob seu domínio será mais fácil nos manipular e manipular a população em seu próprio benefício eleitoral. (Entrevistado 7);

O concurso público acaba com o curral eleitoral. O gestor não cumpre a legislação, o Ministério Público não fiscaliza e os profissionais e usuários é quem saem perdendo. (Entrevistado 6);

Os governantes não têm interesse em realizar concurso público porque é uma forma de manipular o profissional. (Entrevistado 8);

O concurso não acontece porque os contratos precarizados favorecem de forma político-partidária aos gestores, que vai dar emprego àquele pessoal que é comprometido com o partido dele. É uma troca de favores e se o profissional for efetivo ele vai ter autonomia, não vai obedecer sem questionar os “desmandos” do gestor, não vai cumprir as determinações de cunho eleitoral e isso não é interessante para o gestor. (entrevistado 3).

A submissão eleitoral é uma consequência da condição contratual que apareceu explícito ou sutilmente ao longo das falas dos profissionais. Porém, ao responder a esse questionamento os entrevistados foram incisivos em suas respostas expressando abertamente⁷³ que a ausência de concurso público é fruto de uma postura política autoritária que objetiva a manutenção do poder político por

⁷³ Seja pela confiança que foi sendo estabelecida com o entrevistador, seja pelo espaço privilegiado para expressar suas angústias no tocante à instabilidade do vínculo.

meio de práticas conservadoras, identificadas pelos entrevistados como “curral eleitoral” e “manipulação dos profissionais e usuários da Assistência Social”.

Assim, o que é público é tratado como se fosse propriedade do gestor que, benevolmente, concede “favores” aos seus aliados políticos ou em troca de alianças. Os gestores, em geral, mantêm uma visão patrimonialista e personalista, concebendo os cargos públicos como propriedade de quem deles dispõem, para livre nomeação. Nesse sentido, há, também, uma clara distorção da forma como são considerados os cargos públicos. Essa distorção histórica, decorrente de uma cultura conservadora do Estado brasileiro, é hoje respaldada na retração dos mercados de trabalho, que colabora com a naturalização dessa prática e obstaculariza a implementação do Projeto Ético-Político da profissão.

Desde 1848 Tocqueville (apud BOBBIO 2002, p.45) preocupa-se com a substituição do voto que se baseia na opinião política pelo voto que visa atender aos interesses pessoais, incitando a “quem usufrui dos direitos políticos a pensar em deles fazer uso pessoal em função do próprio interesse”, utilizando-se do poder de conceder benefícios ou de aplicar punições para angariar votos, garantindo, assim, a preservação dessa tradição política. Nessa perspectiva, para a consolidação de um Estado de Direito, faz-se urgente e necessária a obediência e fiscalização do artigo 37 da Constituição Federal, que legisla sobre a investidura de cargo ou emprego público.

O concurso público é o recurso instituído pela CF/88 para garantir o critério de justiça, com objetivo de extinguir as perseguições político-partidárias e contornar os males que costumam acompanhar as contratações realizadas ao “bel prazer” dos gestores. Nogueira, Baraldi e Rodrigues (2004, p.94) destacam que o concurso público evita o favorecimento, o apadrinhamento e as diferentes formas de clientelismo; obedece ao princípio do mérito, promovendo o acesso virtual a todos os cidadãos que tenham as competências requeridas e assegura a transparência e publicidade do processo de admissão.

O conjunto das falas demonstra que a forma de contratação adotada pela Prefeitura de Campina Grande para o estabelecimento de vínculos com os

assistentes sociais que trabalham no CRAS compromete veementemente a materialização do Projeto Ético-Político.

Os princípios e diretrizes desse projeto, conforme examinados no primeiro capítulo, estão sendo sucumbidos pela insegurança e falta de autonomia a que o profissional está submetido. Isso não é consequência de uma formação acadêmica desqualificada⁷⁴ ou da falta de comprometimento pessoal dos profissionais para com os princípios éticos que regem a profissão, mas do desemprego que obriga os profissionais a se subordinar às condições precarizadas de contratação e ao cerceamento de seus direitos.

Essa luta pela permanência no emprego assemelha-se a lutas do conjunto da classe trabalhadora e deve-se às mesmas razões - ao fato de que é através da remuneração proporcionada pelo emprego que as necessidades materiais do ser humano são supridas. No caso do Serviço Social o emprego também constitui condição para que materialização do Projeto-Ético Político fique ofuscada.

Conforme analisado no primeiro capítulo, a dificuldade para implementação do projeto profissional é delineada pela atual conjuntura de desmonte de direitos e, lutar por essa implementação requer, nos termos de Iamamoto (2005), “remar na contra corrente, andar no contravento”, ou ainda nos termos de Netto (2000), “marchar na contramão da história”.

3.6 – Precarização nas Condições de Atuação dos Assistentes Sociais nos CRAS de Campina Grande

No primeiro capítulo, trouxemos uma discussão a respeito da precarização do trabalho, para tanto, utilizamos os parâmetros que, de acordo com Baraldi (2005), caracterizam o trabalho precário.

Com base na compreensão posta pela autora acima referida (já citada no primeiro capítulo), confirmamos nossa hipótese inicial de que o trabalho do

⁷⁴ Foi constatado ao longo das entrevistas que, a maioria dos entrevistados fez avaliações críticas acerca do seu cotidiano profissional.

assistente social é precarizado. Tal precarização abrange muitos, senão todos, os aspectos do trabalho desse profissional: a) a contratação é precária; b) o direito à proteção social é negado; c) os salários estão estagnados; d) as condições objetivas e subjetivas inviabilizam a materialização do projeto profissional; e) submissão político-partidária; f) pressão psicológica; g) impossibilidade de crescimento/desenvolvimento profissional e pessoal; h) as políticas sociais são precárias.

A contratação dos assistentes sociais dos CRAS de Campina Grande, como vimos, foi resultado de um processo seletivo obscuro, atribuído ao tráfico de influência por muitos dos profissionais. De modo que, na prática, o vínculo de trabalho está sendo firmado por meio de um acordo verbal, o que configura uma informalidade jurídica nas relações de trabalho e, de acordo com Nogueira, Baraldi e Rodrigues (2004), o contrato firmado nessas condições são considerados juridicamente nulo.

Como destacamos no primeiro capítulo, o trabalho assalariado é uma das condições objetivas do assistente social. Nela, constatamos a forte marca do vínculo de precarização e de suas consequência na precarização das condições de realização do exercício profissional, na perspectiva do Projeto Ético-Político: os profissionais não possuem estabilidade que é prerrogativa do serviço público, não gozam de férias ou licença-maternidade, nem recebem décimo terceiro salário, dentre outros. Ademais, sofrem com a redução desses salários⁷⁵ - se comparados aos profissionais dos CRASs de outros municípios - ou com a estagnação salarial, uma vez que seus salários nunca foram reajustados, nem mesmo no percentual correspondente à reposição da inflação anual.

O contrato de trabalho assinado por alguns profissionais, cujo prazo de validade já se venceu e não foi renovado, tem como justificativa o parágrafo IX do art. 37 da CF/88, que trata da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Contudo, esse artifício de caráter excepcional está sendo empregado pela gestão municipal como prática ordinária de provimento das vagas no serviço público. De modo que, a exceção

⁷⁵ Conforme citado no segundo capítulo, a gestão municipal optou por aumentar o número de profissionais de nível superior de quatro para seis em cada CRAS e reduzir os salários desses profissionais, para que a verba oriunda do FNAS pagasse a todos os proventos.

concedida pela Constituição está sendo promovida à regra geral, haja vista que, decorridos seis anos da implantação dos CRAS no Município e quatro anos da publicação da NOB-RH/SUAS, nenhum concurso público foi realizado para atender à necessidade de pessoal no espaço sócio-ocupacional da Assistência Social.

Os dados obtidos na pesquisa revelam que as relações institucionais, no âmbito do CRAS, estão marcadas pela subordinação político-partidária e pela pressão psicológica. Nesse sentido, o medo de perder o emprego obriga o profissional a subjugar a materialização do projeto profissional à defesa de seu emprego, sua fonte de renda. No entanto, isso não significa dizer que os profissionais perderam sua capacidade crítica, ao contrário, ao longo das entrevistas, a maioria deles demonstrou ampla competência avaliativa, o que, no cotidiano da prática é silenciada pela condição de precariedade.

Por não serem funcionários efetivos, os profissionais sabem que, independente da qualidade do trabalho que desenvolvam, eles não terão chance de progredir funcionalmente pelo mérito das atividades desenvolvidas, mas somente pela conveniência de um possível “padrinho” ou aliado político, uma vez que as práticas clientelistas parecem ser o norte das decisões institucionais⁷⁶. Deste modo, constatamos mais uma das características descritas por Baraldi (2005) como sendo trabalho precarizado: a impossibilidade de crescimento/ desenvolvimento profissional e pessoal.

No contexto da precarização, precisamos considerar que “as políticas sociais são precárias desde a sua gênese” (CAVALCANTE, 2009, p.16). É crescente a seletividade e a imposição de critérios cada vez mais restritivos para o acesso aos direitos sociais, dado o aumento da demanda pelos serviços sociais - e ao acirramento das expressões da questão social - e a restrição dos recursos financiadores. Desse modo o assistente social, enquanto profissional que atua diretamente com essas políticas, sofre tanto nas suas condições objetivas, quanto subjetivas os reflexos dessa precarização.

⁷⁶ Lembremos que o Secretário da Assistência é um político “profissional” e não possui formação acadêmica, nem experiência na área da Assistência Social.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Nesse momento da dissertação nos dispomos não a concluir ou encerrar o tema estudado, uma vez que a precarização dos vínculos e, portanto, do trabalho é um tema demasiado dinâmico, possuidor de múltiplas determinações e particularidades. Deste modo, trazemos considerações conclusivas acerca da particularidade da precarização dos vínculos de trabalho dos profissionais que atuam junto aos Centros de Referência da Assistência Social, no município de Campina Grande/PB.

A motivação para o estudo emanou da compreensão de que somente a partir do debate acadêmico acerca do cotidiano profissional, considerando as determinações sócio-históricas dos fenômenos inerentes as mudanças societárias, é que daremos qualidade às realizações de nossas atribuições e conseguiremos consolidar, de fato, a Assistência Social no campo dos direitos.

Nesse sentido, trazemos os substratos das nossas análises sobre a precarização das condições empregatícias e suas implicações no exercício profissional dos assistentes sociais inseridos nas atividades dos CRASs. Para tanto, realizamos, ao longo do trabalho, uma discussão sobre a relação entre as atuais transformações societárias e o cotidiano do profissional de Serviço Social nos referidos espaços sócio-ocupacionais, a partir de um método de análise do real que articula a totalidade das relações sociais.

Nosso estudo está pautado na apreciação das condições objetivas em que se opera a precarização das relações empregatícias, no contexto do fenômeno global da precarização do trabalho. Partimos da compreensão de que as formas de precarização estabelecidas nas relações institucionais do Estado são determinadas por uma conjuntura internacional de reestruturação do modo de produção, a qual determinou a reformulação da natureza do Estado brasileiro. Apoiada no entendimento dessa conjuntura, buscamos compreender a forma como o modelo econômico de desenvolvimento capitalista, na perspectiva mundial, vem repercutindo na Política de Assistência Social do Município de Campina Grande.

Contextualizados nas relações sociais capitalistas contemporâneas, a análise dos dados aponta para a efetiva precarização do trabalho dos assistentes sociais do CRAS e seus determinantes, quais sejam: os efeitos do movimento de reestruturação produtiva sobre a vida política e social do País, impondo mudanças na forma de Estado, o que resultou na adoção de um caráter neoliberal, o qual conduz as políticas e as relações de emprego a partir da lógica financeira; o desemprego e a natureza da descentralização político-administrativa realizadas nas políticas sociais brasileiras, contaminada pela cultura política clientelista.

O processo de reestruturação produtiva sob o modelo neoliberal foi a solução articulada pelo capitalismo para dar conta da crise iniciada nos anos de 1970, com implicações não apenas na organização dos Estados Nacionais e do trabalho, mas também na forma de pensar dos homens em prol de uma nova forma de sociedade. O desemprego é condição preponderante para a manutenção desse sistema, pois, é graças a ele que o trabalhador se subordina ao cerceamento de seus direitos e às condições precárias de trabalho.

O Brasil possui uma particularidade, no mínimo curiosa: ingressa simultaneamente no campo dos direitos e na “onda neoliberal”. Em 1988, aprova a Constituição “Cidadã” e, em 1990, o então presidente Fernando Collor de Melo adota as prerrogativas neoliberais em seu projeto de governo (o que é seguido por seus sucessores), quais sejam: intervenção de caráter focalizado do Estado, liberalização da economia e privatização. Posteriormente, Fernando Henrique Cardoso, sob o discurso de crise fiscal do Estado, assentou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado que, seguindo o norte neoliberal, apresenta como saída para a crise o ajuste fiscal duradouro, reformas econômicas voltadas para o mercado, reforma da Previdência Social e inovações dos instrumentos de política social. Assim a escassez é o pretexto utilizado para justificar os cortes de recursos destinados às políticas sociais – historicamente subjugadas aos fatores econômicos. O governo Lula manteve a opção pela política econômica neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, apenas ampliando as políticas sociais do seu governo, mantendo, porém, o caráter compensatório e precarizado.

São muitas as falácias utilizadas para introduzir as mudanças exigidas pelo neoliberalismo e pela reestruturação produtiva, como resultados práticos tivemos: o arrocho salarial, ajuste fiscal, modificação na natureza do Estado, privatização e desregulamentação das leis trabalhistas. Tal conjuntura viola e corrói as políticas sociais, ao passo em que produz aumento nas demandas por serviços sociais e reduz os recursos de sua prestação, tendo como decorrência a focalização e a seletividade. Esse contexto impõe aos profissionais de Serviço Social ações pulverizadas e imediatistas, sem condições de continuidade, comprometendo assim, a legitimação da profissão perante os segmentos populares e ao próprio Estado.

O fenômeno do neoliberalismo perpassa a profissão por diversos meios: nas condições de vida dos usuários demandantes dos serviços sociais, na atuação do Estado em respostas às expressões da questão social e, conseqüentemente, nas formas e condições de trabalho do assistente social. Ademais, a profissão de Serviço Social - como atividade de reprodução social - é duplamente afetada pelo ciclo de recomposição do capital vigente e pelas implicações à esfera pública, operada pelo capitalismo: nas condições objetivas para sua atuação (uma vez que o assistente social não possui os meios necessários para a realização de seu trabalho) e na própria condição de profissional assalariado – quando, conforme citado no primeiro capítulo, o submete à polivalência, à terceirização, à subcontratação, à queda do padrão salarial, à ampliação das formas precarizadas de contratação, ao desemprego etc.

Outro determinante da condição de precarização, particularizado no conjunto da totalidade estudada é a direção dada à descentralização político-administrativa, instituída pela Constituição Federal de 1988, pois, tendo em vista a singularidade das condições da política local do município estudado, ela está permeada pela cultura conservadora clientelista, que permanece arraigada às práticas políticas do município de Campina Grande, como demonstramos no segundo capítulo. A descentralização tem ampliado o mercado de trabalho para o profissional de Serviço Social, porém esses novos espaços constituem instrumentos de negociação político-eleitoreira ou elemento de controle das ações da própria política social pelos gestores municipais.

Concluimos que dos determinantes supracitados decorrem a particularidade da precarização do trabalho dos assistentes sociais dos CRAS de Campina Grande, dos quais destacamos as expressões dessa particularidade, como sendo: a contratação temporária dos profissionais do Serviço Social e demais profissões, inseridos nos Centros de Referência da Assistência Social, por meio de um processo seletivo simplificado e marcado pelo tráfico de influências. Desta forma precarizada e remota de contratação decorrem o estabelecimento de vínculos igualmente precarizados, o que constitui um enviesamento da cultura política local pela via conservadora. Essa modalidade de tratamento político das relações contratuais expressa uma efetiva negação dos direitos de proteção social aos referidos profissionais. Além disso, destacamos também a estagnação salarial; submissão profissional às regras da política partidária local; impossibilidade de desenvolvimento profissional e pessoal, decorrente da ausência de incentivo à qualificação e dos baixos salários; pressão psicológica decorrente da falta de estabilidade no emprego e de autonomia; insegurança sobre a manutenção no espaço sócio-ocupacional e a continuação do trabalho desenvolvido. Entendemos que os condicionantes objetivos e subjetivos inviabilizam a materialização do Projeto Ético-Político da profissão.

Tudo isso é reflexo da omissão do Estado que deveria zelar pelo cumprimento do preceito democrático constitucional de ingresso no serviço público por meio de nomeação dos aprovados em concurso público. A inexistência de medidas punitivas aos gestores que descumprem tal preceito invalida o ordenamento constitucional, além de deixar margem para a justificativa da contratação precarizada, como sendo “contratação por excepcional interesse público”⁷⁷.

Essa omissão do Estado, decorrente de uma cultura conservadora inerente a sociedade política brasileira deixa margem para a perpetuação do clientelismo e perseguições político-partidárias, que são ao mesmo tempo, resultado e expediente para a precarização dos postos de trabalho, uma vez que exerce pressão para a submissão dos atores profissionais diante dos procedimentos seletivos e provimento dos postos de trabalho no serviço público. Isso ocorre porque a “necessidade do

⁷⁷ CF/88 – art. 37, IX – A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (BRASIL, 1988).

emprego” faz com que os trabalhadores se submetam a condições precárias de contratação e de trabalho.

No que diz respeito ao “vínculo de trabalho”, pudemos observar que, contemporaneamente, a maioria dos assistentes sociais dos CRASs atua sem qualquer tipo de vínculo empregatício, o que tem sido descrito por eles como “acordo verbal”. Em decorrência disso, surgem as questões de natureza subjetiva, como insegurança e falta de autonomia, indicadas na pesquisa, como implicações que dificultam e comprometem a qualidade dos serviços prestados à população, dadas as incertezas, quanto à possibilidade de continuidade das atividades – está claro para nós que tais implicações nada têm a ver com incompetência teórico-metodológica, mas somente com questões de ordem subjetiva.

Do total de profissionais apenas um assistente social possui vínculo efetivo, mas isso não o retira da condição de precarizado, apenas revela outra expressão particular da precarização, tendo em vista que o assistente social embora contrato, está em situação de desvio de função, portanto, condições salariais não condizentes com a profissão, contudo, mesmo recebendo salário muito inferior aos demais, tem assegurada a estabilidade e os direitos estabelecidos pelo vínculo estatutário. Deste modo, concluímos que todos os assistentes sociais estão inseridos de forma precarizada no espaço sócio-ocupacional dos CRASs de Campina Grande.

Os vínculos de trabalho precarizados submetem o profissional a um estado de submissão e opressão, a partir do qual ele é obrigado a aceitar todas as “regras” e calar diante de circunstâncias de irregularidade, inclusive atitudes clientelistas e eleitoreiras, sendo impedidos de adotar posturas e posicionamentos éticos condizentes com o Projeto Profissional. Isso retira do profissional a possibilidade de autonomia para realizar suas atividades, o que expressa uma condição de subordinação da atuação profissional às regras dos interesses da política partidária e compromete grandemente a materialização dos princípios do Projeto Ético-Político da profissão.

A precarização se expressa em um conjunto de problemas que configura as suas feições e reflete nas atividades desenvolvidas pelos agentes precarizados e, por conseguinte, na vida dos segmentos para quem se destinam seu trabalho. Assim

constitui expressões dessa precarização: a rotatividade dos profissionais nos espaços sócio-ocupacionais, a estagnação salarial, ausência do direito a férias, décimo terceiro salário e demais direitos do trabalho, impossibilidade de crescimento profissional etc. Considerando que os aspectos subjetivos rebatem na qualidade do trabalho e dos programas, admitimos que as insatisfações e incertezas decorrentes dessa precarização comprometem a vontade política e dedicação dos profissionais para planejar o desenvolvimento aprofundado do seu trabalho em longo prazo.

Entendemos que NOB-RH/SUAS configura um grande avanço no sentido de desprecarizar os vínculos dos trabalhadores do SUAS, contudo, ele constitui também um grande desafio. A importância da NOB situa-se não apenas na regulamentação dos vínculos efetivos, como também na prerrogativa de promover capacitação, e valorização profissional, o que também beneficiaria diretamente os usuários da Assistência, uma vez que, continuamente capacitados, seguros e valorizados, os profissionais teriam diminuídos os riscos de uma prática fracionada, conservadora, incipiente, desconectada do movimento do real e desarticulada dos anseios hegemônicos da categoria, como é caracterizado o trabalho em condição de precarização.

Por fim, concluímos que constitui um profundo desafio a construção de um novo perfil profissional, crítico, propositivo, criativo, comprometido com a qualidade dos serviços prestados aos usuários e com o aprimoramento intelectual dentro de condições de precarização, de suas relações e condições de trabalho, decorrentes de uma conjuntura tão adversa, onde decididamente as fragilidades das relações de trabalho repercutem efetivamente na qualidade dos serviços prestados e comprometem a consolidação da Assistência Social como uma política pública, promotora de direitos sociais, através do Sistema Único da Assistência Social e de sua Rede de Proteção Básica, na qual os CRASs devem figurar como espaço de realização. Neste sentido, urge a implementação dos preceitos da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Assistência Social, como requisito imprescindível à consolidação do Sistema.

Esperamos ter contribuído para o debate e indicamos que uma alternativa para a precarização do trabalho encontra-se na efetiva mobilização política do

conjunto dos trabalhadores do SUAS, em nível nacional, a partir de um processo organizativo mais amplo, no sentido de pressionar o legislativo para a criação de leis que assegurem o efetivo cumprimento da legislação vigente, a partir de mecanismos legais que condicionem os financiamentos federais das políticas sociais à desprecarização dos recursos humanos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da Reestruturação Produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. Londrina: Práxis; Bauru: Canal 6. 2007.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 5. ed. São Paulo: Bomtempo editorial, 2005.

ABREU, Haroldo Baptista. As Novas Configurações do Estado e da Sociedade Civil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 1**. Brasília, 1999, CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UnB.

BARALDI, Solange. **Supervisão, Flexibilização e Desregulamentação no Mercado de Trabalho: antigos modos de controle, novas incertezas nos vínculos de trabalho na enfermagem**. Tese de Doutorado em Enfermagem, apresentada a Universidade de São Paulo, 2005.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Biblioteca Básica/Serviço Social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 8. ed., 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de revisão nº 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: 1993.

_____. Presidência da República. **Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social**, Lei nº 8.662, Brasília: 7 de junho de 1993.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília – Câmara da Reforma do Estado. Brasília: novembro de 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Revista Lua Nova nº. 45. São Paulo: 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo B. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. IN: Elizabeth de Melo Rico e Raquel Raichelis Degenszajn (orgs.). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, São Paulo, p.19-29. 1999.

CAVALCANTE, Girlene Maria Máti. **A Precarização do Trabalho e das Políticas Sociais na Sociedade Capitalista: fundamentos da precarização do trabalho do assistente social**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Alagoas, Maceió. 2009

CESAR. Monica de Jesus. **Reestruturação da Produção e Gestão da Força de Trabalho: novas exigências para o Serviço Social nas empresas**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1998.

CFESS, **Código de Ética do Assistente Social**. Texto aprovado em 13 de março de 1993, com alterações introduzidas pelas resoluções do CFESS nº 290/94, 293/94 e 333/96. 3. ed. Brasília, Conselho federal de Serviço Social, 1997.

CHESNAIS. François (Coord.). **Mundialização Financeira: gênese, custos e risco**. São Paulo: Xamã. 1998.

CNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Resolução do CNAS nº 145, Brasília: 15 de outubro de 2004 (DOU 28/10/2004).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Resolução do CNAS nº 130, Brasília: 15 de julho de 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS**. Resolução do CNAS nº 269, Brasília: 13 de dezembro de 2006.

CRESS- ES. Disponível em: <http://cress-es.org.br/projetoetico.htm>. Acesso em 10 de agosto de 2010.

DIAS, Edmundo F. **Reestruturação Produtiva: forma atual da luta de classes**. Revista Outubro, nº 1, São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, 1998.

Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social. In: **Cadernos ABESS – Nº07**. Formação Profissional: trajetórias e desafios. Edição Especial. São Paulo: Edições Cortez, 1996, p.58-76.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3**. Brasília, 2000, CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UnB.

FLEURY, Sônia. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. IN: FLEURY, Sônia (org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. **Política Social e Democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social** – Fiocruz, palestra, 2007.

_____. **Políticas Sociais e Democratização do Poder Local**. Disponível em: www.ebape.fgv.br, 2005.

FREIRE, Lúcia. **O Serviço Social na reestruturação produtiva: espaços, programas e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2003.

FREITAS, Rosana de C. M. **O Governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**. Revista Katál, vol. 10, n.1, Florianópolis: 2007.

GONÇALVES, Marcelino Andrade. Reestruturação Produtiva e Precarização das Relações de Trabalho, In: **Revista Pegada Eletrônica**. 2006. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADA21/marcelinov2n1out2001.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2010.

GUERRA, Yolanda. **A Instrumentalidade do Serviço Social**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Instrumentalidade no Trabalho do Assistente Social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 4**. Brasília, 2000, CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UnB.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

IAMAMOTO, Marilda Vilela e CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 16. ed. São Paulo: Celats/Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.a.

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.b.

_____. Os Espaços Sócio-Ocupacionais do Assistente Social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEFESS/ABEPSS, 2009.

LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, Cedec, 1995.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In: **X Congresso Internacional de Humanidades**, 2007, Brasília - DF. Anais do X Congresso Internacional de Humanidades. Brasília - DF: Editora da UNB, 2007. v. 01. p. 24.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social: identidade e alienação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Orientação Técnica – SUAS Nº 1: proteção social básica de assistência social**. Brasília: outubro de 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Versão Preliminar do Programa de Atenção Integral à Família**, agosto de 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Políticas e Programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: outubro de 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo – Rio de Janeiro: Hucitec – Abrasco, 1996.

_____, (org). **Pesquisa Social**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente da intervenção social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, Ana Elizabete da. **As Transformações no Mundo do Trabalho e seus Desafios para o Serviço Social**. In: O Serviço Social em Questão. Ano F, nº1. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 1997.

_____. **Cultura da Crise e Seguridade Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____; e AMARAL, Ângela Santana do. Reestruturação Produtiva do Capital, Fragmentação do Trabalho e Serviço Social. In: MOTA, Ana Elizabete da (org.). **A Nova Fábrica de Consensos: ensaios sobre as demandas ao serviço social**. São Paulo: Cortez, 1998.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. In: **Serviço Social e Sociedade nº 50**. São Paulo: Cortez, 1996, p.87-132.

_____. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 1**. Brasília, 2000, CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UnB.

_____. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____; e BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. Biblioteca Básica/Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Roberto Passos; BARALDI, Solange e RODRIGUES, Valdemar de Almeida. Limites críticos das noções de precariedade e despreciação do trabalho na administração pública. In BRASIL/MS/Organização Pan-Americana da Saúde. **Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: estudos e análises**. Vol 2. Brasília: 2004. Disponível em www.opas.org.br.

PASTORINI, Alejandra. Quem Mexe os Fios das Políticas Sociais? Avanços e limites da categoria 'concessão-conquista'. In: **Serviço Social e Sociedade nº 53**. São Paulo: Cortez, 1997, p.80-101.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: **Serviço Social e Sociedade nº 56**. São Paulo: Cortez, 1998, p.60-76.

_____. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil, in: BRAVO, Maria I.S. e PEREIRA, Potyara A.P. **Política Social e Democracia** – 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PEREIRA, Jordeana D., DANTAS, M^a Francisca M., NUNES, M^a Aparecida, MARTINIANO, Claudia S., BRAZ, Mariana C. S., SILVA, Sheyla S. de S. **O Financiamento da Assistência Social no Contexto do SUAS: os desafios permanecem**. Qualit@s Revista Eletrônica ISSN 1677 4280, Vol.8. Nº 1, 2009.

REIS, Marcelo Braz Moraes dos. Notas sobre o Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: **Assistente Social. Ética e Direitos. Coletânea de Leis e resoluções**. 3. ed. Rio de Janeiro, CRESS, 7^a Região, 2001.

SARMENTO, Helder Boska de Moraes. Serviço Social, das tradicionais formas de regulação sociopolíticas ao redimensionamento de suas funções sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 4**. Brasília, 2000, CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UnB.

SEMAS. Secretaria Municipal da Assistência Social da Prefeitura Municipal de Campina Grande. **Projeto de Atendimento Integral à Família**. Campina Grande: 2004.

_____. **Relatório Anual de 2009 dos CRASS**. Campina Grande: março de 2010.

SPOSATI, Aldaíza. O Primeiro anos do Sistema Único de Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade nº 87**. São Paulo: Cortez, 2006, p.69-122.

TOBAR, Frederico. O Conceito de Descentralização: usos e abusos. IN: **Planejamento e Políticas Públicas, nº5**, p.31-51. 1991.

TRIVIÑO, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.