



O TRABALHO DO (A) ASSISTENTE SOCIAL COMO OPERADOR DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

MIRANDA, Monize Rodrigues¹
SANTANA, Thamara Larissa Torres de²

RESUMO

Este artigo trata de um breve estudo sobre do trabalho do assistente social no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), resultado de conclusão de trabalho de curso, objetivando analisar as condições e relações de trabalho dos assistentes sociais no Sistema Único de Assistência Social, diante das transformações que aconteceram no mundo do trabalho e da expansão da PNAS. Concebe-se desta forma, a operacionalização da PNAS como transformadora das ações diretas aos pressupostos da constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e tendo claro o papel da PNAS como um instrumento que possibilite a ampliação da cidadania e dos direitos sociais.

Palavras-chaves: Assistência Social; PNAS; Operacionalização.

I. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar uma breve análise referente as condições de trabalho dos Assistentes Sociais no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), diante das transformações ocorridas no mundo do trabalho e da expansão da Política Nacional de Assistência Social no Brasil.

Para chegarmos à análise que queremos um caminho precisa ser percorrido, o do entendimento com relação às mudanças provocadas no mundo do trabalho, a qual faremos mais a frente, e na reconfiguração do Estado, no qual destacam-se os rebatimentos tanto diretos como indiretos no cotidiano da prática profissional do Assistente Social, e na realidade da população, especificamente na vida daqueles cidadãos e cidadãs que utilizam

¹Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Mestranda em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). E-mail: monizerodriguesmiranda@gmail.com

²Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Mestranda em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). E-mail: thamara_torres@gmail.com



e dependem dos serviços públicos como meio de garantir espaço e ter acesso aos direitos, bens e serviços que deveriam assegurar a sua dignidade e sociabilidade em uma sociedade regida pela desigualdade social. E é nesse contexto que o Assistente Social se insere, mediando os conflitos entre a classe burguesa e a classe trabalhadora.

A gênese do Serviço Social no Brasil, inicialmente se deu com um caráter tradicional e assistencialista, focado no atendimento e “solução” dos problemas sociais. Era ligado ao Estado e a Igreja, tendo sua formação marcada por um caráter confessional e doutrinário, permeado por valores enunciados nas Encíclicas Papais (SILVA, 2008 p. 94). É neste contexto da reprodução da força de trabalho e da ideologia capitalista que o Serviço Social é institucionalizado pela classe capitalista, no processo de controle dos conflitos entre capital e trabalho, e conseqüentemente, da questão social, que é a base para a atuação do profissional de Serviço Social, em suas mais variadas expressões cotidianas.

Nessa conjuntura, não se nega o potencial estratégico da Política de Assistência Social para o enfrentamento da pobreza, mas pensando aqui brevemente na inserção do trabalhador enquanto usuário desta Política de Assistência Social, inserido em um contexto capitalista. A medida que aumenta exponencialmente o número de trabalhadores que passam a exercer habilidades cuja proteção é extremamente frágil, e, à medida que cada vez mais estão descartando os trabalhadores, tem-se um cenário em que a princípio, esses trabalhadores “descartados” são direcionados para a rede da assistência, inclusive através de programas de transferência de renda. Sendo assim, boa parte das pessoas que procuram a rede de assistência, em sua maioria estão relacionados ao programa bolsa família, etc., são trabalhadores que não conseguem atingir um patamar digno de renda, para atender as suas necessidades e as necessidades básicas da sua família, recebendo em contrapartida ao trabalho e ao sistema capitalista, e que nunca será suficiente para compor as necessidades que de fato necessita para que o trabalhador garanta a sua reprodução e manutenção.

A partir dessas considerações iniciais, que podemos pensar na criação do Sistema Único de Assistência Social, e da Política Nacional de Assistência Social, como sendo um potencial estratégico para o enfrentamento a pobreza e suas expressões sociais, bem como a ampliação da cidadania, através de programas assistenciais e, em tese, transferência de renda, algo nunca pensado e/ou planejado antes na história dos direitos sociais no Brasil.

II. O SUAS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: trajetória no cenário brasileiro

É importante ressaltar que a concepção da Política de Assistência Social no Brasil procede de uma construção histórica que tem relações diretas com as transformações



societárias na economia e na política social, marcada historicamente pela focalização, fragmentação e insuficiência.

O processo de consolidação da Assistência Social como política pública e dever do Estado, integrando o tripé da seguridade juntamente com a política de saúde e previdência social, se deu a partir do ano de 1988 com a Constituição Federal, que é o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da Assistência Social no País, pois,

A constituição institui a assistência social como política de Estado e, portanto, como direito social (art. 6º da C. Federal), sob o princípio da universalidade do acesso, com a finalidade de inserir a população no sistema de bem-estar brasileiro. Tem por pressuposto o reconhecimento institucional da legitimidade das demandas de seus beneficiários e usuários, no contexto da assistência social. Define-se, assim, como política de proteção social, articulada com as demais políticas de garantia dos direitos sociais (SIMÕES, 2011, p.189).

Apesar dos retrocessos, foi na década de 1990 que houve a aprovação da constituinte, assegurando muitos direitos sociais, como por exemplo, a Assistência Social como política pública não contributiva. Segundo Potyara (2008),

A assistência social se torna alvo de mais duas incoerentes prenoções: a) embora seja, por natureza, desmercadorizável, é avaliada pelo critério de mercadorização; e b) embora substitua a falta de trabalho, que é tido como *nobre*, ela é encarada como um recurso *ignóbil*. Impera, novamente, aqui, a força da ideologia ou da visão acrítica do significado não só da assistência social, mas do próprio trabalho e das suas implicações sociais. (p. 219)

Neste processo, tem-se a institucionalização da Assistência Social *pelos arts. 203 e 204 da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei n. 87 42/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS* (SIMÕES, p. 189). O Estado permanece sendo a forma mais efetiva de operar a universalização dos direitos (RAICHELIS, s/p, 2010).

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, esta preconiza que a Assistência Social é 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 iniciativa pública e da sociedade, para garantir atendimento às necessidades básicas (Art. 1º da LOAS).

Portanto, com a LOAS/93 a Assistência Social ordena-se como política pública garantidora de direitos da cidadania, ensejando ações de caráter permanente, direcionadas para a construção de uma civilização mais justa e igualitária ao traduzir-se em um dos mecanismos institucionais capazes de combater a pobreza e redistribuir a riqueza socialmente produzida no país. Assim sendo, a LOAS passa por um longo período de implementação, e com ela alguns desafios que surgiram ao longo da trajetória. Podemos



citar como exemplo, a dificuldade em deixar de lado a ideia vinculada à filantropia e começar a ser reconhecida como política pública, sendo direito do cidadão e dever do Estado.

A Política Nacional de Assistência Social vem para somar e fortalecer este processo, compreendida como uma política setorial, visando atender as necessidades dos usuários como também a universalização dos direitos sociais, em meio a tantos desafios. A PNAS (2004) visa o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, buscando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais e à universalização dos direitos sociais. Está voltada ainda para as fragilidades, vulnerabilidades e riscos que afetam famílias, e indivíduos que são atingidos pelas mazelas e imposições econômicas, sociais, políticas que dificultam a trajetória particular e/ou individual de vida (MDS), tendo como objetivo também, possibilitar condições e meios para o desenvolvimento da autonomia e suprimento das necessidades. É notório, portanto o esforço árduo da assistência social em fazer-se política pública dada às ambiguidades e controvérsias que a cercam (FREITAS, 2007, p.24).

O desenho das políticas públicas anti-pobreza, qualquer que seja sua abordagem, contém em si três desafios: garantir um patamar mínimo de vida digna; possibilitar oportunidades para que os pobres libertem-se da condição de pobreza através da ampliação do mercado de trabalho, de programas de geração de renda, de microcrédito e/ou desenvolvimento sustentado local e, por fim, impedir que se inicie o ciclo de pauperização com a instituição de mecanismos de proteção social (LAVINAS apud FREITAS, 2007, p.43).

Consideramos que o modelo de gestão utilizado e implantado no Brasil para operacionalizar as ações de assistência social, o Sistema único de Assistência Social (SUAS), se expandiu rapidamente pelo território brasileiro, e se coloca como um importante instrumento para que se avance na luta no sentido de reforçar ainda mais a assistência social enquanto uma política pública e dever do Estado.

Portanto, pensar no profissional de Serviço Social nesse contexto, é situa-lo como importante ator, e executor da operacionalização da política de assistência social, inserido num cenário de modificações, políticas, econômicas, sociais e culturais, em que o capitalismo, em seu estágio atual (marcado pela financeirização), demonstra cada vez mais forte o processo de concentração, centralização e acumulação do capital, o que incide para a intensificação da desigualdade social, caracterizado por um cenário de conflitos e tensionado pelos interesses antagônicos do capital e do trabalho. Em relação a isso, podemos considerar que, conforme Antunes (2016), a hegemonia financeira não significa só especulação e capital fictício, o mundo financeiro é mais do que só especulação, é uma hegemonia complexa entre a grande produção e os grandes bancos que criaram uma burguesia ainda mais poderosa, pois é industrial, bancária, e por consequência, em um plano superior, financeira.

De acordo com algumas entrevistas realizadas com Assistentes Sociais que trabalham nos CRAS de Cuiabá para realização do Trabalho de Curso, no que tange as



demandas que se apresentam ao CRAS cotidianamente, podemos perceber alguns exemplos dos reflexos dessa imposição e lógica neoliberal, no sentido das exigências, e com relação à flexibilização do e no trabalho; muitas vezes, a falta de estrutura física, e de recursos humanos, o nível elevado de judicialização de demandas, as impostas e autoritárias intervenções do sistema de justiça, a tecnificação do trabalho, entre outras questões.

Neste contexto, é neste campo da assistência que surgirão novos segmentos das classes proletárias, e subalternas, que recorrerão à assistência em função do desemprego e da falta de trabalho e renda.

As demandas dos CRAS, portanto, se apresentam tanto como espontâneas (individuais), quanto institucionais, em sua maioria. De acordo com as entrevistas realizadas, as principais demandas estão relacionadas ao cadastramento do programa bolsa família, através do cadastro único; esclarecimento de dúvidas com relações a questões diversas, como por exemplo, solicitação de cesta básica. Também são relevantes, no sentido de quantidade e dificuldades, as demandas judiciais, que aparece com a ideologia da judicialização e individualização das conquistas, como podemos perceber na fala da maioria das entrevistadas:

[...] Então, aqui é pior que os outros, na verdade esse CRAS tinha que ser só pra esse bairro. Então assim, o que acontece? Eu acabo não conseguindo atender a demanda aqui do bairro, porque vem a demanda judicial, e aí como eu tô sozinha, eu só consigo atender demanda judicial [...] (ENTREVISTADA 01).

[...] a demanda lá é grande [...] ainda tem o conselho tutelar, eu nem tô atendendo conselho tutelar, estamos aguardando o processo seletivo. [...] (ENTREVISTADA 04).

[...] A maior dificuldade dos CRAS hoje é conseguir atender a demanda do conselho [...] São poucos os conselheiros que tem claramente qual a função do Assistente Social dentro de CRAS e CREAS. E isso atrapalha muito nosso trabalho. Não temos apoio da secretaria, não temos estrutura [...] (ENTREVISTADA 05).

É nesse sentido que apontamos aqui sobre as dificuldades com relação às respostas oferecidas aos usuários da assistência, que são afetados por essa dinâmica de ajuste, tanto quanto os profissionais que estão à frente de responder a essas demandas. Podemos perceber pelas entrevistas realizadas, apenas algumas das dificuldades evidenciadas, quando se questionou quais eram as dificuldades que se apresentavam para a realização do trabalho profissional no dia – a – dia, as respostas foram:

As dificuldades maiores são estruturais, falta de motorista, entendeu? E de recursos humanos [...] Se a gente tivesse a estrutura idealizada que está na NOB RH, no SUAS, nossa! Era pra ter no mínimo quatro Assistentes Sociais em cada CRAS, e duas psicólogas, aí daria sim pra desenvolver de fato o serviço. A teoria é muito bonita, o SUAS é lindo, a NOB RH é mais linda ainda, mas a prática pra que se efetivem esses serviços, e a estrutura para que o técnico efetive os serviços, ela é extremamente precária. Tem o piso salarial, não respeitam as nossas 30 horas, não querem saber do seu emocional como está, etc. (ENTREVISTADA 05).



[...] Falta de gente na equipe, uma técnica não da conta de atender toda a demanda, o certo deveria ser mais de uma técnica, pra fazer o serviço que tem que fazer, porque a dificuldade no CRAS não é fácil (ENTREVISTADA 03).

Ai... tantas emoções... Insuficiência de matérias permanentes, insuficiência de profissionais que compõe a equipe de referência [...] a concepção das pessoas que as pessoas ainda acham que a assistência social ainda é qualquer coisa ligada a doação, “a tá dando de graça” é assistência social, a própria gestão da secretaria acha isso, por exemplo, a primeira dama ela quer fazer um evento beneficente e ai ela vai receber doação de alguma coisa, a assistência social tem que estar eenvolvida, tipo assim, como se tudo que tivesse ligado a doação tivesse ligado a gente, sendo que a gente é política pública de direito (ENTREVISTADA 01).

Diante dessas falas, é importante destacar é que a inserção dos assistentes sociais nos espaços da assistência e o desenvolvimento do trabalho profissional são impulsionados e tensionados pelas conquistas e redimensionamentos da política de assistência social, no bojo da (contra) Reforma do Estado (BHERING; BOSCHETTI, 2011).

Em que pesem os avanços tanto em relação à operacionalização da PNAS, tanto no enfrentamento a redução aos índices de pobreza, como no que se refere à desigualdade ou concentração de renda, parcelas consideráveis da população permanecem em situação de pobreza, com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, ainda sujeitando-se a aceitar postos de trabalho precários e instáveis, com baixa remuneração e sem proteção.

Não pretendemos destrinchar minuciosamente cada um dos elementos das dificuldades na atuação cotidiana, apresentado pelas assistentes sociais, apenas, de maneira geral, perceber e discorrer a partir destas particularidades, das consequências totais do modelo de gestão neoliberal, que, como avalanche, atinge, de cima para baixo, todos os setores, e os envolvidos, e os que necessitam dos serviços prestados pelas políticas públicas sociais, nesse caso a PNAS.

III. CONCLUSÃO

Como vimos, a partir da expansão do capital e do agravamento da pauperização da força de trabalho, as ações assistenciais passam a ser entendidas pelo Estado como sua atribuição, que, por sua vez, individualizava a “questão social” e culpabilizava a população que dela necessitasse. Logo, compreende-se que as políticas sociais estão intimamente ligadas ao desenvolvimento do sistema capitalista de produção. E nesse movimento, produzido por esse sistema, novos formatos são impostos às políticas sociais, especialmente, na contemporaneidade que, coagidas pelos ditames de uma economia neoliberal se apresentam em termos mínimos.

Desta feita, o Sistema de Proteção Social Brasileiro se constitui a partir da aprovação da CF/88, e assim, emprega de maneira inaugural o conceito de Seguridade



Social, firmando como valor central, a universalidade de acesso aos serviços, forma de financiamento diversificado e com caráter democrático e descentralizado.

A problemática da situação do trabalho e dos trabalhadores na assistência social está relacionada não só a gestão do trabalho, mas também nos modos de organização do trabalho na sociedade capitalista contemporânea, e nas condições concretas em que se realiza e particularmente nas políticas sociais.

É importante ressaltar que o Brasil passou por um período marcado por uma reforma neoliberal o que atingiu duramente as condições de trabalho nos espaços governamentais, e com isso a análise das condições de trabalho e das possibilidades de ampliação no âmbito do SUAS não foi desvinculado desse quadro.

O trabalho no SUAS fundamenta-se no exercício da capacidade da leitura crítica da realidade – trabalhando na proteção social básica e especial – e buscando compreender de maneira crítica os processos sociais da produção e reprodução da sociedade brasileira.

Grande parte dos serviços, programas e projetos são prestados por entidades de assistência social privadas que integram a rede socioassistencial nos espaços de abrangência dos CRAS e CREAS. Muitas dessas entidades ainda resistem aos mecanismos de controle social e público, e as regulamentações definidas pela NOB-RH/SUAS se concentra mais nas instituições públicas do que nos serviços socioassistenciais privados. Há uma fragilidade nesse quadro, já que essas entidades e organizações sociais devem seguir os mesmos princípios e diretrizes que orientam o SUAS.

Existe um avanço direcionado a esse problema advindo da própria NOB-RH/SUAS no que se refere aos mecanismos de profissionalização e publicização da assistência social, marcado pela orientação de composições de equipes de referência para CRAS e CREAS, definindo a ampliação de gestão dos operadores. Também a valorização dos trabalhadores, da capacitação técnica, em conjunto com a PNAS trabalha na para melhor atender o privado, porém a luta continua, pois, as condições concretas de trabalho à rede socioassistencial deve ser única e integrada.

Sabemos que, numa lógica financeira, o trabalho não pode ser eliminado, a tragédia do capital não se reproduz sem o trabalho, porque se o capital se reproduzisse sem o trabalho, eliminava o trabalho, mas, isso é uma impossibilidade ontológica. No plano ontológico, real, no sentido materialista do termo, os capitais não podem findar o trabalho, mas o trabalho que o capitalismo financeiro quer hoje é o trabalho depauperado, o trabalho destruído, é o trabalho desprovido de direitos. Entretanto, devemos enfrentar o problema, que está na ausência de enxergar as possibilidades que temos enquanto profissionais assalariados. A luta consiste em resistirmos, e a resistência consiste igualmente no entendimento de que a democracia é uma condição mínima para realização do projeto ético



político profissional do Serviço Social, que nos ajuda a caminhar, não aleatoriamente, mas na direção de um entendimento da sociedade, a que temos, e a sociedade que queremos.

No que diz respeito à Política Social, é válido citar que no Brasil, onde não vivenciamos um efetivo Estado de Bem-Estar Social, o conceito de política social (constitutiva do direito de cidadania), fica reduzido, ou retrocedente à uma concepção focalizada, emergencial, em que a população pobre fica como sendo responsabilizada por seus problemas. Neste ponto, caracterizamos mais um dos desafios postos ao exercício profissional dos operadores do SUAS, mais especialmente, aos profissionais de Serviço Social.

Sabemos que o cotidiano impõe metas, as exigências feitas aos profissionais nos espaços de trabalho são massacrantes, e se agravam diante de uma realidade em que nem o ambiente, nem a quantidade de profissionais colaboram para o encaminhamento do exercício profissional de qualidade. A atuação se reduz muitas vezes a práticas interventivas no sentido de atender ao imediato, sem finalidades mais amplas, no sentido de buscar viabilizar ao usuário o fortalecimento da liberdade, da autonomia, e com isso, a ampliação dos direitos sociais.

Por isso, pensando na ruptura com as bases confessionais e messiânicas da atuação profissional do Assistente Social, e não anulando o fato de que está profissão se insira em uma divisão social e técnica do trabalho, a concebemos portanto em um processo de trabalho inerente ao capitalismo, e que é preciso um repensar constante por parte dos assistentes sociais, no sentido de perceber a capacidade de uma análise para as mudanças que se fazem presente na sociedade, e que conseqüentemente atingem a rotina de sua prática profissional. E é neste sentido, fundamentalmente importante ter como referência o projeto ético político, que contribui no sentido de “neutralizar permanentemente o cotidiano” de trabalho profissional, para que se possa enfrentar, as “determinações históricas” presentes nesse cotidiano.

No entanto, concordamos com Bertolt Brecht, é preciso avançar, avançar e resistir aos tempos de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, pois, nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. ALVES, Giovanni. **As Mutações No Mundo Do Trabalho Na Era Da Mundialização Do Capital**. In: Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004 Disponível em www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf. Acesso em: 12 de março de 2016.



BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** Bibliografia Básica de Serviço Social, V. 2. São Paulo: Cortez, 2011.

FREITAS, Leana Oliveira. **O potencial estratégico da Política Pública de Assistência Social no enfrentamento da pobreza em Mato Grosso.** 2007. P. 195 Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, São Luís – Maranhão, 2007.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social.** MDS, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. **Cartilha do Conselho Nacional do SUAS.** MDS, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social,** de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social, 2009.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 2011.

PELLOSO, Luciana Trugillo. **A política de Assistência Social no Contexto neoliberal, as transformações no trabalho e seus impactos no trabalho dos assistentes sociais dos CRAS e CREAS de Cuiabá-mt.** 2012. Tese (Mestrado em Políticas Sociais). Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá – Mato Grosso, 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira Pereira. **Sobre a política de Assistência Social no Brasil.** In: PEREIRA, Potyara A. P. BRAVO, Maria Inês Souza Bravo. **Política Social e Democracia.**- 4.ed.- São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

RAICHELIS, Raquel. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas.** In: **Serviço Social & Sociedade.** 104. Nº. São Paulo: Cortez, 2010.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, Aldaiza. **Carta-tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, Ivone. Maria. Ferreira. **Questão Social e Serviço Social no Brasil: fundamentos sociohistoricos.** 1. ed. Cuiabá: EdUFMT, 2008. v. 1.