



A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MATO GROSSO:

relações entre o pensamento e a ação dos pesquisadores, gestores e trabalhadores da área

Annelise Cristine Cândido¹

Raquel Mendes de Oliveira²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre o pensamento dos gestores, profissionais e pesquisadores do Serviço Social acerca da política de assistência social no estado de Mato Grosso. Buscamos apresentar a conexão entre o largo processo de contribuição da categoria no debate dessa política com a gestão, planejamento e execução dos profissionais da área. Mais do que isso, o esforço teórico-metodológico da pesquisa qualitativa, pretendeu demonstrar como as concepções dialogam, ora convergindo, ora divergindo.

Palavras-chave: assistência social, política social e direitos sociais.

ABSTRACT

This article aims to analyze the relationship between the thinking of managers, professionals and researchers from the Social Services about the social assistance policy in the state of Mato Grosso. We present the connection between the contribution of the long process of debate in the category of this policy with the management, planning and implementation of health professionals. More than that, the theoretical and methodological effort of qualitative research, intended to demonstrate how the concepts dialogue, sometimes converging, sometimes diverging.

Key Words: social assistance, social policy and social rights.

1 INTRODUÇÃO

A reconfiguração do Estado diante da crise fiscal e do desenvolvimento do capitalismo internacional, acompanhada de um progressivo rompimento ou redefinição dos limites na relação

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). annecandido@gmail.com

² Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). raquelmeu@hotmail.com



público-privado e de uma nova forma de reprodução capitalista são as principais características que definem a conjuntura político-econômica do Brasil, a partir de fins da década de 1980.

Apesar das inovações e conquistas da Constituição de 1988, com forte esperança por parte dos movimentos sociais na efetivação das reformas para a melhoria de vida e trabalho da classe trabalhadora, foram muitas as “contratendências” que acabaram por obstaculizar a realização dos princípios inscritos na Carta Magna.

Behring e Boschetti (2008), ao tratar do desenvolvimento da proteção social, afirmam que a tardia estruturação das políticas sociais foi preterida pelo ajuste neoliberal, somada a opção da classe dominante por um projeto *antinacional, antidemocrático e antipopular*, refletindo na priorização de outras políticas, que não as sociais.

Desse modo, a conjuntura que adentra os anos 1990 cria, então, a alternativa de consolidar a hegemonia neoliberal. No tocante ao que nos interessa estudar, o Brasil, o neoliberalismo somado a reestruturação produtiva geraram uma reconfiguração nas políticas sociais com impactos nefastos para a vida de grande parcela da sociedade. Para esta, o quadro que se desenha é de “aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais” (Behring e Boschetti, 2008, p. 127).

Portanto, na base do processo que guiou as mudanças na seguridade social brasileira se encontra algumas dificuldades relacionadas à chamada reestruturação da economia capitalista, que combina fatores como a reestruturação produtiva, a nova divisão do trabalho, a (contra) reforma do Estado e a globalização (Mota, 2008).

Por essa e outras razões, os princípios de universalidade e redistribuição de renda não foram cumpridos, ao contrário, a tendência foi de “restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado” (Behring e Boschetti, 2008, p. 156), num contexto em que o “desemprego, a precarização e flexibilização das relações de trabalho” colaboraram para a desmobilização da resistência dos trabalhadores frente a essa ofensiva. Dessa forma, as autoras denominam o tratamento neoliberal às políticas sociais pelo trinômio *privatização, focalização e descentralização*, características centrais para compreender a atual conformação da seguridade social.

Após esses breves apontamentos sobre os aspectos conjunturais do Estado e das políticas sociais brasileiras, é possível revelar o objetivo deste trabalho, qual seja, analisar a concepção de assistência social dos profissionais e gestores dessa política, em Mato Grosso. Para tanto, utilizamos a contribuição teórica do Serviço Social, que tem se destacado na contemporaneidade como uma das profissões que mais elaboraram críticas e proposições a essa política pública.



Por meio das pesquisas, teórica (revisão bibliográfica) e empírica (entrevistas), relacionamos as discussões que permeiam tanto o “pensamento”, quanto a “ação” daqueles que estão envolvidos com a política de assistência social. A metodologia de seleção dos sujeitos da pesquisa qualitativa considerou as três esferas de poder. Assim, com base em um roteiro previamente formulado, entrevistamos o Ministério de Desenvolvimento Econômico e Social (MDS), a Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Assistência Social (SETECS) do Estado de Mato Grosso e o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), priorizando os assistentes sociais e gerentes das unidades.

As análises das tendências relatadas pelos sujeitos foram escritas e categorizadas com base nos fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos da profissão, bem como em consonância com as categorias que são objeto dessa pesquisa: política social, política de assistência social, seguridade social e direitos sociais.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MATO GROSSO: concepções, conflitos e consensos

A política de assistência social tem sido campo de intensas contribuições dos pesquisadores do Serviço Social, aproximação que se relaciona com a intervenção da categoria no processo de construção da Constituinte e, posteriormente, das leis e políticas que conformam o arcabouço jurídico-social da assistência social. Assim, buscamos visualizar a conexão desse largo processo de produção, considerando a gestão, o planejamento e a execução da política em questão.

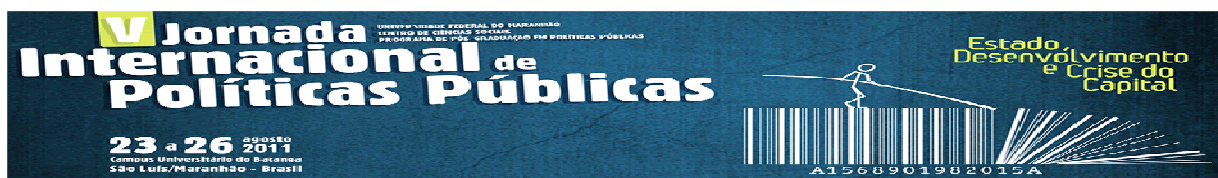
Nesse sentido observou-se que a definição do que é a assistência social, traz semelhanças com o atual cenário de elaboração e execução da política no Brasil, sendo apontada por diversos depoimentos como,

“Eu vejo assistência social como uma política pública onde ela tem objetivos, diretrizes, faz parte do tripé da seguridade social.”

“Assistência Social é acima de tudo uma política nacional, que é financiada pela seguridade social.”

No depoimento que segue verificamos a definição de assistência social como,

“Assistência Social é uma política pública que compõem a seguridade social brasileira e que tem a responsabilidade de garantir proteção sócio assistencial na



segurança de renda, na segurança de acolhida, de desenvolvimento de autonomia e de renda para população.”

Essa afirmativa vai ao encontro da tese defendida por Sposati (2004) sobre o campo específico e a importância da particularidade da assistência social. Para a autora, esse campo precisa ser constituído, buscando criar um novo paradigma na política. Para tanto, aponta alguns pilares nessa construção, como: assistência social: aliada a política de proteção, fortalecimento da rede de proteção, como provedora de seguranças sociais, segurança de acolhida (construída a partir de espaços de referência que dê liberdade e condição humana), segurança de convívio, segurança de rendimento e de autonomia, segurança de equidade, de travessia e as ofertas específicas da política pública.

Entretanto, essa perspectiva é questionada por outras autoras que não encontram na implementação da política esses pilares tais quais estão previstos. Uma delas é Boschetti (2009), como se pode observar:

De que proteção nós estamos falando? Acolhida, significa emprego, significa trabalho, significa moradia! São 7 milhões de trabalhadores sem residência. Então, de que objetivo nós estamos falando, o que nós nos colocamos como objetivo ao falar de proteção social? Então, nesse sentido - a concepção de assistência que nós entendemos é que deve ser uma política que tem o seu espaço, tem o seu lugar, no conjunto das políticas de proteção social, mas, que o seu lugar não é assegurar todas as formas de acolhida, de segurança e de proteção social. Mas, se somar às políticas sociais na potencialização do acesso aos direitos. (Seminário de Trabalhadores do SUAS, 2009)

Na definição do que vem a ser a assistência social, obtivemos respostas que vinculam a assistência social à garantia de mínimos sociais, conforme apontamos,

“Assistência Social é acima de tudo uma política nacional, que é financiada pela seguridade social, infelizmente o menor orçamento no tripé da seguridade, que garante pelo menos os mínimos sociais. Uma política para aqueles que dela precisam, que oferece os mínimos sociais.”

Discutir mínimos sociais no serviço social tem sido um debate profundo e sem consensos. A definição desses mínimos teorizado inicialmente por Sposati (2001) e legitimada na LOAS (1993), intensificou a discussão sobre o que vem a ser os mínimos sociais e seu impacto na vida dos usuários da assistência social.

Observa-se que para Sposati (2001) os mínimos previstos na Lei Orgânica diz respeito a “estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a



todos seus cidadãos. Trata-se de definir o padrão societário de civilidade. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo” (1997, p.10).

Já Pereira (2007, p. 180), acredita que “a reflexão oficial sobre mínimos sociais estacionou e as políticas de satisfação de necessidades estão sendo adotadas pelo governo sem parâmetros seguros e sem recursos adequados e suficientes”. Afirma criticamente que,

os poucos esforços empreendidos para a definição de mínimos são ainda incipientes e experimentais. A maioria toma a noção de mínimos ao pé da letra e a relaciona a necessidades sociais elementares, cuja satisfação é concebida como um atendimento setorial em conformidade com a tradicional setorialização existente no campo da política social. (2007, p. 179)

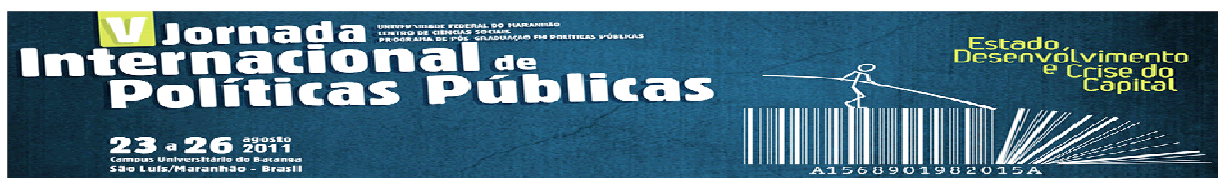
No mesmo questionamento, observamos depoimentos que visualizam a assistência social como política meio para obtenção de emprego,

“Pra mim assistência social é um direito do cidadão e dever do estado, que precisa de acompanhamento das famílias, que como se diz, é um dos eixos da seguridade social, mas que não são assistidas. Uma política não contributiva, a família está fora do mercado de trabalho, por questão de desemprego, alcoolismo, famílias vulneráveis, como famílias chefiadas por mulheres, idosos, crianças e aí a assistência social vem fortalecer isso, esse fortalecimento de vínculo para que possa ser inserida no mercado.”

Contudo, de acordo com as autoras, analisamos que a assistência social tem se relacionado com a política de trabalho, emprego e renda como uma “unidade de contrários”, isto é, a afirmação de uma parece a negação da outra, pois, em relação, efetivamente a política gira em torno dos aptos ou inaptos ao trabalho. Quanto mais restritivo e rígido os critérios da assistência social, menor é a extensão que essa política pode adquirir e da mesma forma as possibilidades de conexões entre políticas públicas. Assim, estão postas as condições para uma nova “fratura na universalidade da seguridade social (Mota, 2008)”.

Conforme pontua Mota (2008), a expansão da assistência pública em detrimento da mercantilização da previdência e da saúde, recoloca questões³ que na atualidade se comprovam: a

³ Usamos o termo recoloca, por que, Boschetti (2003) afirma que a ampliação e reorganização da Assistência Social recomporiam a lógica da universalidade na proteção social no Brasil. Contudo, no desenrolar da política, vemos a expansão que estava prevista, se concretizar mas sem a universalidade apostada. Em efeito contrário, ampliou-se na esfera de direitos públicos a assistência social e restringiu-se a previdência e saúde. Para Mota (2008) essa questão se agrava por estarmos em tempos de ascensão do desemprego e da



“nova” gestão estatal da força de trabalho incorpora o processo de precarização como inevitável, definitivo e parte constitutiva das novas experiências do trabalho.

A hipótese subjacente é a de que o trabalho teria perdido sua capacidade de integrar os indivíduos na sociedade, razão pela qual a assistência focalizada ou, até mesmo os programas sociais de renda mínima poderiam fazê-lo em contrapartida é desregulamentação da proteção social e do trabalho. (Mota, 2004, p.03)

Observamos, ainda, a vinculação da assistência social ao mercado de trabalho, mas com ressalvas sobre a efetividade dessa proposta diante do caráter restritivo dos programas que vem sendo desenvolvidos na política de assistência social, vejamos:

“Eu tenho algumas particularidades com alguns programas que são desenvolvidos pelo governo federal, como bolsa família. Eu acho que o bolsa família do jeito que está reforça o assistencialismo, por que o cliente ele não tem nenhum compromisso em dar um retorno, uma contrapartida. Eu acho que a proposta do projeto é não alimentar aquela pessoa na pobreza, é fazer com que ela auto condições da pessoa gerar renda e também inclui-la no mercado de trabalho”

3 CONCLUSÃO

Conforme os direitos assegurados formalmente pela Constituição de 1988, Boschetti (2009) destaca os princípios comprometidos pelo trinômio *privatização, focalização e descentralização*. São eles: *universalidade*, que deveria assegurar direitos iguais a todos; *uniformidade e equivalência dos benefícios*, para unificar a previdência dos trabalhadores rurais e urbanos; *diversidade* das bases de financiamento para que municípios, estados e federação sejam

precarização do trabalho. Assim, observamos que o capital utiliza mais uma vez o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação.



obrigados a contribuir com o orçamento; e o *caráter democrático e descentralizado* com gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviço (Boschetti, 2009, p. 332, grifo nosso).

A seguridade social não consagrou-se por um “amplo e articulado mecanismo de proteção”, ao contrário, define-se por uma “unidade contraditória”, tendo em vista a intensa privatização sofrida pela saúde e previdência e a ampliação da assistência, que se tornou central no sistema de proteção social, contornando-o de um novo desenho político – tendência prevista por Mota (2008, p. 134-35) na década passada, expressa por dois pólos: privatização e assistencialização.

Se esse sistema é concebido como uma forma de mediar as relações de reprodução social, a centralidade dada a assistência social - especialmente aos programas de transferência de renda, focalizando os setores mais pobres - não foi por acaso. Tal tendência tem relação direta com dois fenômenos, quais sejam, a *crise da sociedade salarial* e o processo de *supercapitalização*, que incidiu na mercantilização dos serviços sociais. Associando o primeiro fenômeno com as transformações no mundo do trabalho, Sitcovsky (2008, p. 153) cita alguns elementos pertencentes a atual conjuntura:

precarização das relações de trabalho, as terceirizações, a crescente informalidade, o aumento da composição orgânica do capital [...]; a expulsão da fábrica e a eliminação dos postos de trabalho, o desemprego estrutural, o trabalho assalariado e protegido.

O segundo fenômeno tem estreita relação com a busca de valorização do capital em outros setores da vida social, o que reflete na expansão do setor de serviços - é notória a “naturalização” do mercado privado como provedor complementar de serviços, principalmente se tratando da educação, saúde e previdência.

Desse modo, ao passo que a expansão do desemprego significa a perda de vínculos com a seguridade contributiva (previdência), a assistência acaba sendo a investida do Estado burguês para compensar a insuficiência da oferta de trabalho assalariado, possibilitando o acesso aos bens de consumo, mesmo que de forma precária.

Para sintetizar, Mota (2008, p. 137) problematiza:

de um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita; de outro, a expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho. O desdobramento no *Brasil real* parece indicar que, mais uma vez, o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação [...]



Com isso, a autora afirma que há um *mito* em torno da assistência, no qual a burguesia inaugura uma “nova estratégia de dominação política” por meio de uma *reforma social e moral* que acaba por despolitizar as lutas e as raízes das desigualdades, “confluindo na defesa de estratégias de inclusão e inserção, sem referência ao trabalho” e, obviamente, expandindo o exército de reserva e conservando o *status quo*, já que amplia o consenso entre classes que são antagônicas (2008, p. 142).

Reiteramos a assertiva de Silva (2007, p. 33) sobre as políticas no capitalismo: “as políticas sociais não podem ser *antieconômicas*, mas é frequente que as políticas econômicas sejam *antisociais* [...]”

Da mesma forma, Boschetti e Behring (2008, p. 159-60) analisam que há uma *dualidade discriminatória* ou, para outros autores, uma universalização excludente, assinalando a existência de dois grupos: os que podem pagar pelos serviços e os que não podem. Quer dizer, os direitos são orientados não pela estatização e universalidade, mas, sobretudo, conduzidos pela seletividade e privatização. Salvo alguns avanços advindos da Constituição e das legislações complementares, o que reina nas políticas sociais – inclusive como herança conservadora – é a “contraditória convivência entre universalidade e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado” (2008, p. 145).

Silva (2007, p. 108) também faz uma leitura análoga, apontando a focalização, seletividade e descentralização como características relacionadas a política social, voltada apenas à erradicação da pobreza. Constituem-se em estratégias residuais que *não atingem o cerne ou os “mecanismos geradores” da pobreza* e significam medidas voltadas somente para os bolsões que visam ajuda a periferia, garantia de ração básica diária, frentes sociais de emergência, dentre outras estratégias similares.

Diante do exposto, verificamos que a temática da Assistência Social é um tema conflituoso também na prática profissional. Ora, sendo identificada com tendências progressistas, ora voltada restritivamente para o marco legal formal, podemos observar que a partir da legitimação da política pública de assistência social como direito do cidadão, os profissionais começaram a incorporar essa realidade e executá-la, conforme prevista, qual seja, como política pública de seguridade social, com objetivos, metas e resultados esperados.

Obviamente, os impasses para definição do que vem a ser a assistência social, perpassa o dilema teórico que objetivamente existe entre correntes diversas, como vimos. Especificamente, observamos o impasse para definição do patamar de riscos previstos na LOAS, sendo este muito abrangente e sem concretude, podendo ser utilizado como apenas o mínimo para manter-se vivo, em detrimento do atendimento as reais necessidades humanas. Ainda assim, outro ponto conflituoso é na relação da assistência social com a política de trabalho, sendo a primeira vista



(mais intensamente, no Governo Lula), como meio para atendimento de necessidades paliativas, em detrimento do fortalecimento da política de trabalho. Esses e outros conflitos puderam ser observados no decorrer da discussão e deverão ser objeto de estudos futuros, vinculando a dificuldade de definição do que vem a ser a assistência social, com o que se discute na categoria profissional de serviço social.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003. v. 1. 297 p.

_____. A política de seguridade social no Brasil. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: C p. 54-82, 2001.

_____. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 77, p. 30-53, 2004.

CFESS. Sistematização do Seminário Nacional "O Assistente Social no SUAS". Rio de Janeiro. 03 e 04 de Abril de 2009.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 01. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007. v. 01. 215 p.

MOTA, A. E. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E. (org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. XI Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Exposição realizada na Mesa Redonda: Seguridade Social no Cenário brasileiro durante o XI Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais e III Encontro Nacional da Seguridade Social, realizados no período de 17 de outubro a 22 de outubro de 2004, em Fortaleza (CE).

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

Sitovsky, M. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, A. E. (org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

V Jornada Internacional de Políticas Públicas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

23 a 26 agosto
2011
Centro Universitário do Brasil
São Luís/Maranhão - Brasil

Estado
Desenvolvimento
e Crise do
Capital

