



NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA BAIXADA FLUMINENSE¹: refletindo sobre o perfil dos assistentes sociais.

Simone Eliza do Carmo Lessa ²

Beatriz Rosa ³

Lucia Helena de Oliveira ⁴

Anderson Carvalho Chaves ⁵

Marcia Pereira de Souza ⁶

RESUMO

Apresentamos reflexões sobre o desenvolvimento da política de Assistência Social na região da Baixada Fluminense, no Estado do Rio de Janeiro, a partir dos estudo produzido pelo Núcleo de Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Baixada Fluminense (NUPESAS / BF). Nesta oportunidade, apresentamos debate sobre a construção da política de Assistência Social na região, bem como sobre o perfil do Assistente Social ali atuante e suas condições de trabalho.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Baixada Fluminense; assistentes sociais

ABSTRACT

Present reflections on the development of policy for Social Assistance in Baixada Fluminense, State of Rio de Janeiro, from the study produced by the Center for Research on Social Policy in the Baixada Fluminense (NUPES / BF). On this occasion, we present debate about the construction of social welfare policy in the region, as well as on the profile of an active social worker there and their working conditions.

Key words: Social Policy, Baixada Fluminense, Social Workers

1- INTRODUÇÃO

A reconquista da democracia política na sociedade brasileira a partir dos anos de 1980 recolocou para o país a imensa relevância dos debates que haviam sido iniciados em movimentos que marcaram o final dos anos de 1950 e o início da década de 1960

¹ Experiência de pesquisa viabilizada por docente, assistentes sociais e alunos da Uniabeu, Centro Universitário, no período de 2008 a 2010.

² Estudante de Graduação. Uniabeu. elizasimone@gmail.com

³ Bacharel. Uniabeu.

⁴ Bacharel. Uniabeu.

⁵ Bacharel. Uniabeu.

⁶ Bacharel. Uniabeu.



(principalmente aqueles em torno de reformas de base e as movimentações por educação e cultura). A reconstrução da democracia política no início dos anos de 1980 reacende, portanto, as discussões em torno dos direitos, apesar dos limites da ordem burguesa a sua efetivação⁷. Um destes temas pulsantes diz respeito à Política de Assistência Social e sua construção como política pública universal e não contributiva.

Nós do Núcleo de Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Baixada Fluminense (NUPESAS/BF), entendemos que a construção de uma sociedade democrática, dotada de políticas de recorte social evidente, articuladas de modo eficiente, transferidoras de renda e que, portanto, atuam em prol do combate à desigualdade, passa pela organização de uma política pública de Assistência Social de qualidade. Por conseguinte, entendemos que esta política pública deve estar no centro dos debates em torno do combate à pobreza e à desigualdade, desenvolvendo papel de diagnóstico das condições de vida da população mais fragilizadas economicamente e de diálogo permanente com a mesma. Seu papel vai muito além da prestação de ajuda emergencial, eventual, e não especializada, que têm caracterizado esta ação, portanto.

Entendemos que a viabilização desta política dentro deste padrão de qualidade das políticas públicas⁸ e da democracia participativa é um dos grandes desafios em termos de direitos sociais contemporâneos, assim como uma importante provocação para o Serviço Social brasileiro (ainda que este espaço não seja exclusivo para esta profissão). Apesar de entendermos a política de Assistência como espaço ocupacional de largo escopo, pensamos que os desafios para o Serviço Social são bastante específicos, visto que a profissão tem sido chamada a atuar na linha de frente desta política pública ao longo de sua trajetória, no contato direto com estes usuários e na gestão. O citado desafio não se limita ao adequado e competente atendimento ao usuário, lá na ponta da execução, mas recorta aspectos diversos que passam pelas reflexões (e reivindicações) em torno das condições do exercício da Assistência Social,

⁷ Neste sentido, apesar de terem sido lançados os pilares da democracia política, a democracia social e econômica permanece como um capítulo em construção. Na avaliação de Boron (2003), a democracia na América Latina tem estado limitada, historicamente, ao campo eleitoral.

⁸ Estamos falando do padrão neoliberal de gestão do Estado brasileiro, que tem fragilizado investimentos no campo social.



pela elaboração de pesquisas e diagnósticos sobre sua efetivação, pelo conhecimento (e pelo diálogo democrático) de seus usuários e pela importância do aprofundamento do debate político em torno destes temas. Os desafios são muitos e cotidianos, portanto.

2- DESENVOLVIMENTO:

Nosso núcleo de estudos teve como motivação inicial a constatação de que a maioria das vagas de estágio e as primeiras experiências dos profissionais de Serviço Social na Baixada Fluminense estavam ocorrendo na política de Assistência Social — que está em evidente expansão em todo o Brasil. Objetivávamos um projeto de estudo regional e de interlocução com os profissionais desta política, em um território do estado do Rio de Janeiro marcado por altos níveis de vulnerabilidade social. Neste sentido, entendíamos a relevância do nosso núcleo de estudos, não só pelas condições em que nosso objeto se efetivava, especialmente se falamos das condições de trabalho e de execução das ações de Assistência Social, mas pela novidade do tema.

Nossa equipe de trabalho contou com um professor coordenador, três bolsistas pesquisadores e dois assistentes sociais pesquisadores voluntários de municípios da região. Nossas reuniões de formação aconteciam semanalmente, na biblioteca institucional. Nestas, lançamos mão de uma base de bibliografias essenciais ao debate da política de Assistência Social. Nestas, ainda, amadurecemos e trocamos experiências, uma vez que alguns de nossos bolsistas são (ou foram) estagiários nos CRAS, CREAS e Secretarias de Assistência Social da região. A relação de ensino-aprendizagem do grupo esteve baseada na troca constante de saberes, entendendo que o conhecimento que abordamos é histórico e, portanto, está em permanente transformação e elaboração, sendo multi-dimensionalmente determinado. Em nossos encontros construímos reflexões coletivas que levaram em conta estes aspectos, especialmente considerando o caráter recente da implementação desta política, a juventude dos profissionais que estão na linha de frente de sua execução, bem como a necessidade da crítica permanente às posturas clientelistas, superficiais, pragmáticas e eleitoreiras ainda presentes nas práticas de governos dos mais diversos matizes. Nosso foco inicial de análise foram os CRAS, Centros de referência da Assistência Social, onde



podemos observar os desafios cotidianos da implementação de uma política de caráter público, estabelecida em lei e detentora de orçamento específico, em uma realidade (local e, é preciso dizer, também nacional) marcada por históricas práticas baseadas no clientelismo, no personalismo e na filantropia privada.

A Baixada Fluminense, como o próprio nome revela é uma região geográfica extensa e plana, localizada no entorno da Baía de Guanabara e ao mesmo tempo aos pés da Serra dos Órgãos. Por tais características já foi denominada de quintal da Baía. Banhada por rios volumosos a Baixada é também detentora de áreas de manguezais e de terrenos que ficam abaixo do nível do mar, o que repercute nas freqüentes enchentes que marcam a região. Atualmente é formada por 14 municípios de médio e de grande porte, alguns emancipados após a Constituição de 1988. Sua importância econômica é inegável, quer seja por seu potencial agrícola, por sua estrutura industrial ascendente, por seus recantos naturais (ainda desconhecidos da maioria) por suas refinarias de petróleo e, principalmente, por sua abundante força de trabalho, que se desloca diariamente para a capital do estado, para trabalhar ou para buscar trabalho, na medida em que as oportunidades de emprego ali oferecidas são precárias. Esta é uma característica que permite classificar a região como formada por cidades dormitórios.

Atualmente a região possui o município mais populoso do estado — São João de Meriti — uma rede de educação e saúde públicas bastante fragilizadas e indicadores sociais e econômicos em crescimento, mas que ainda revelam o perfil empobrecido da região. Os Índices de Desenvolvimento Humano de seus municípios estão na faixa classificada como mediana (IPEA, 2003). Nacionalmente a região é conhecida por seus altos níveis de violência, ocupação desordenada e enchentes freqüentes, que têm como consequência, significativos índices de desabrigados. A Baixada, ainda, está entre as áreas brasileiras em que mais morrem jovens vitimados por causas violentas (POCHMANN e AMORIM, *op cit*). Contraditoriamente, a região também abriga importantes indústrias — em Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo — o que eleva seus indicadores econômicos (IPAHB, 2010), mas os níveis de desigualdade permanecem importantes, visto que seus níveis de concentração de pobreza e vulnerabilidade social continuam significativos. Em outras palavras, a riqueza ali



produzida e os impostos ali gerados, não têm sido instrumento de minimização das citadas desigualdades.

As ações do campo da Assistência Social têm conquistado grande visibilidade na contemporaneidade, diante de um modelo de economia global em crise, ainda mais em se tratando dos chamados países periféricos na divisão internacional do trabalho. Resultado dos processos democráticos em sociedades complexas, construídos como estímulo ao consumo e/ou suporte econômico frente à limitação de postos de trabalho, esta política tem estado sobre o tênue fio da navalha do reconhecimento do direito social, da valorização das demandas das populações empobrecidas, da valorização do potencial de consumo das mesmas e/ou do apassivamento de conflitos sociais. Além disso, vale lembrar que a atenção das populações mais fragilizadas economicamente está nas páginas centrais das agendas de organismos internacionais (MOTA, 2008). Neste sentido, ressaltamos que o Brasil tem sido reconhecido como um país detentor de experiências concretas de ação neste campo, em especial em relação à transferência de renda.

Neste momento, lançando nosso olhar para a região que ora analisamos, queremos ressaltar o caráter recentíssimo das experiências de Assistência Social como ação pública na Baixada Fluminense e o quão complexa tem sido a sua estruturação em uma realidade marcada pela presença de grupos ligados ao poder local, que tradicionalmente, implementavam e/ou comandavam ações assistencialistas. De fato, esta é uma marca histórica, de âmbito nacional e não somente regional, na efetivação desta ação. Estamos falando do assistencialismo, da cultura do favor (SILVEIRA, 2009) das manipulações eleitorais, do personalismo, das parcerias nem sempre claras entre o poder público e as instituições privadas. Falamos, ainda, de uma infra-estrutura material de efetivação desta política, que ainda está em construção e que se mostra bastante precária.

A concretização da política de Assistência Social para a população da Baixada, se dá através da criação dos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social), a partir



de 2006, na região. Esta instituição social⁹ se constitui em fato inovador, que tensiona a estrutura tradicional de poder através da organização de uma política de caráter público, detentora de base legal que versa sobre o “planejamento democrático” e sobre a qualidade do serviço, a participação e o controle social na gestão. A efetivação destas recomendações, porém, não é um processo simples. Resistindo ao mesmo, sobre a estrutura dos CRAS buscam avançar as práticas tradicionais de controle do aparato público, por grupos com longa trajetória de permanência no poder. Esta tensão traduz uma das contradições básicas das políticas sociais e se reflete nas práticas e preocupações dos profissionais que as implementam. Isso posto, pensemos brevemente no perfil dos assistentes sociais atuantes nesta política e em suas condições de trabalho.

4- ALGUMAS CONCLUSÕES:

Logo de início ressaltamos que a apresentação deste perfil não tem a intenção de esgotar a complexidade do tema. Esta é uma reflexão inicial, datada e já socializada com estes profissionais em evento promovido pelo NUPESAS. Nossa intenção, neste momento, é dividir este debate mais amplamente, em busca de similaridades e diferenças que nos ajudem a pensar em novas possibilidades de construção da política de Assistência Social.

O primeiro ponto a ser destacado sobre este perfil de profissionais diz respeito ao gênero: trata-se de grupo essencialmente feminino (em nossa amostra foram encontrados somente 2 homens), o que não é uma novidade em se tratando de uma profissão que detém a característica do cuidado, da atenção e do diálogo (como tantas outras profissões). Além desta característica inicial relativa ao gênero, encontramos um grupo de profissionais jovens, em faixa etária concentrada entre 25 a 30 anos. Em consonância com a mesma, são também profissionais recém egressos das instituições de formação, com uma média de 01 a 05 anos de tempo de formados e um tempo de 01 ano a 03 anos de experiência profissional, de 01 a 02 destes de exercício na política de Assistência Social, o que revela suas recentes contratações. Neste sentido, vale

⁹ Optamos por não utilizar o termo “equipamento social”, pois acreditamos que este não revela a complexidade e tensões contidas nas instituições ora tratadas, ou seja, os CRAS.



ressaltar que estes assistentes sociais, à exceção dos concursados, foram admitidos pelos prefeitos recém eleitos.

Quanto à formação, o grupo analisado é oriundo de instituições privadas de ensino em 67% dos casos, em consonância com a predominância destas unidades na região. Vinte e nove por cento possuem pós-graduação, em especial *Lato Sensu*, mas nenhuma na área da política de Assistência, uma vez que, de fato, inexistem especializações voltadas especialmente para este campo, no momento, na região, o que nos revela importante lacuna de formação.

Para 64% dos assistentes sociais, a atuação na Política de Assistência é o seu principal vínculo de trabalho. A vinculação trabalhista, vale ressaltar, é um dos aspectos que comprometem esta experiência uma vez que esta pode ser classificada como precaríssima. Concretiza-se através de contratos provisórios, sem proteção de qualquer tipo, estruturados a cada gestão municipal, o que pode implicar na descontinuidade das ações e na perda constante de profissionais com experiência na área. Neste sentido, vale ressaltar que somente três municípios realizaram concursos públicos em gestões anteriores e alocaram profissionais na política de Assistência.

A carga horária média de trabalho está na faixa de 20 a 30 horas semanais e os salários estão na faixa de 2 salários mínimos (mais especificamente entre 700 e 800 reais). A remuneração é outra das fragilidades desta experiência e guarda identidade com o tipo de vínculo — precário — praticado. Este quadro remete à desqualificação dos contratados, uma vez que os profissionais concursados recebem um salário superior em cerca de um salário mínimo em relação ao acima identificado. Gratificações e remunerações suplementares não foram mencionadas e mesmo os profissionais que assumem cargos de chefia não recebem, em sua maioria, remuneração especial para tanto. A baixa remuneração também deve ser entendida como resultado da equivocada compreensão do gestor frente às políticas para os mais fragilizados economicamente.

No aspecto do espaço físico, como já foi destacado, observamos que os CRAS funcionam muitas vezes em locais com características domiciliares, adaptados



precariedade a nova função. Este dado traz reflexos para a qualidade das atividades ali realizadas, seja quanto à impossibilidade de efetivação de ações com grupos maiores, seja pela absorção de tarefas nem sempre compatíveis com a política de Assistência Social, como a oferta de atividades aquáticas, no caso de um CRAS que funciona em um espaço com piscina. Em outras palavras, mais do que as demandas dos usuários, a infra-estrutura do CRAS é que determina as atividades a serem ali desenvolvidas.

Nesta mesma linha de reflexão chegamos aos projetos em execução nos CRAS. Dentre os de maior destaque nos CRAS citamos a chamada inserção produtiva, o reforço escolar, ações diversas para a terceira idade e o Projovem, o que nos remete ao debate em torno das atribuições da política de Assistência. Estaria esta política incorporando atividades que vão além do seu escopo, em razão de lacunas de outras políticas públicas — como o reforço escolar e a inserção produtiva, que revelam limites da política educacional, em especial aquela que se volta para a formação de trabalhadores? Acreditamos que sim.

O quadro ora verificado nos dá indícios de que esta hipótese é real e que para a Assistência Social têm afluído demandas que extrapolam seu campo de ação. Acreditamos que esta situação não esteja restrita à realidade da Baixada, sendo demandatória de debate amplo por parte dos formuladores, gestores, executores e usuários desta política, sob pena da Assistência terminar por se tornar o local para onde são encaminhados grupos não absorvidos adequadamente em sua política de origem. Esta é uma interpretação equivocada da política de Assistência Social que precisa ser debatida e combatida.

Em relação à absorção de força de trabalho de profissionais de nível superior por parte Assistência Social, um dado que nos chamou a atenção diz respeito ao fato de que os assistentes sociais atuantes nesta política não são residentes nos municípios onde trabalham. Estes profissionais residem, em sua maioria, em bairros da capital do Estado. Este quadro nos coloca a hipótese de que os municípios da Baixada ainda não possuem quantitativo de profissionais suficiente para atender à demanda desta política de recente implementação e intensa absorção de mão de obra — neste sentido, calculamos que



existem um pouco mais de 100 profissionais de Serviço Social no desenvolvimento das ações socioassistenciais na região — o que nos revela a extrema potencialidade de geração de postos de trabalho da área e nos remete à importância do diálogo das instituições formadoras com os profissionais em exercício e seus contratantes.

Por fim, na execução desta Política, encontramos além dos assistentes sociais, os pedagogos, psicólogos (em quase todos os CRAS), professores da inserção produtiva e profissionais administrativos. Em somente um CRAS encontramos uma coordenação que não estava ao encargo do profissional de Serviço Social, o que confirma a potencialidade da área para a profissão. Enfim, resumidamente, nosso Núcleo de estudos pretendeu contribuir com as reflexões a construção e o questionamento de vertentes conservadoras presentes no cotidiano da Política de Assistência Social na Baixada Fluminense.

7- Bibliografia

- Atlas do Desenvolvimento Humano*. IPEA, Fundação João Pinheiro, PNUD. São Paulo, IPEA, 2003
- BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social*. Fundamentos e História. São Paulo, Cortez, 2006
- BORON, Atilio A. *El Estado y las "reformas Del Estado orientadas AL mercado*. Los desempeños de La democracia em America Latina. KRAWCZYK, Nora Rut e
- WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs). *América Latina*. Estado e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo, Cortez, 2003
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB – RH / SUAS*, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília. 2007.
- CASTRO; Flávio José Rodrigues de. *O CRAS nos Planos de Assistência Social: padronização, descentralização e integração*. IN: Brasil. CapacitaSuas Volume 3 (2008). Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração / Ministério do Desenvolvimento



Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed – Brasília: MDS, 2008

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a Assistência Social brasileira: uma equação possível ?*. São Paulo: Cortez, 2004

IBASE Repercussões do PBF na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. (2008). Disponível em www.ibase.br/userimagens/ibase_bf_sintese_site.pdf, acesso em 22/11/2009

MOTA, Ana Elisabete. *Questão Social e serviço social: um debate necessário*. In, MOTA, Ana Elisabete.(org) O mito da Assistência Social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo, Cortez, 2008

NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social*. Uma análise do Serviço Social brasileiro pós 64. São Paulo, Cortez, 1991

POCHMANN, Marcio e AMORIM, Ricardo (org). *Atlas da exclusão social no Brasil*. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2004

RIBEIRO, Lucia Elaine Machado. *Perfil sócio-educacional dos usuários do Programa Bolsa Família: um estudo dos usuários do CRAS de Miguel Couto*. Monografia de conclusão de curso, Uniabeu, Campus I, Belford Roxo, dez, 2009

ROCHA, Andre dos Santos. *(Re) pensando a Baixada Fluminense em um contexto da região metropolitana do Rio de Janeiro: Sociedade, território, Representação*. Revista Geo-Paisagem, Ano 6, nº 12, julho/dezembro 2007, disponível em <http://www.feth.ggf.br/BaixadaFluminense.htm>, acesso em 02/01/2010

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. *Sistema Único de Assistência Social*. Institucionalidade e processos interventivos. In, Revista Serviço Social e Sociedade, nº 98, abr/junh 2009. São Paulo, Cortez, 2009.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres*. A nova geração da miséria nos Estados Unidos (a onda punitiva), 3ª ed, Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, Editora Revan, 2007