



A INCIDÊNCIA DO SERVIÇO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Christiane dos Passos Guimarães¹

Resumo: Trata-se de problematizar as possibilidades de incidência do profissional do Serviço Social na formulação e avaliação de políticas públicas, com ênfase na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e o Sistema Único da Assistência Social. O presente trabalho sustenta a hipótese de que a incidência da categoria com relação à política está relacionada com o fato da existência de uma adesão de parte deste segmento profissional ao movimento partidário do PT no momento de avanços profissionais, sobretudo na década de 90. E atualmente, com o aumento de assistentes sociais ocupando cargos nas áreas governamentais nas gestões do presidente Lula.

Palavras-chave: política de assistência social, conjuntura brasileira, Serviço Social.

Abstract: One is to think about the chances of incidence of Social Service's professional on the formulation and assessment of public policies, with emphasis on National Politics of the Social Assistance (PNAS/2004) in 2004 and the Only System of Social Assistance (SUAS). The present work supports the assumption of what one incidence from category concerning on the politic are related with the fact from existence from a adherence of part of this segment professional on the partisan movement of the PT at the moment of improvements professionals, overall in the decade of 90. And actually, with the amplification of social workers occupant charges on the governmental areas on the administrations of the president Lula.

Key words: politic of social assistance, Brazilian conjuncture, Social Work.

¹ Assistente Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: chris_passos@yahoo.com.br



1 - INTRODUÇÃO

Neste artigo pretende-se aprofundar a problematização da incidência do profissional do Serviço Social na elaboração e avaliação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS/ 2004) e sua proposta de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) articulando-se com a histórica relação deste segmento profissional à militância partidária e às orientações políticas e econômicas adotadas no governo Lula.

A aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social, em setembro de 2004, e suas Normas Operacionais Básicas (NOB/2005; NOB-RH/2006) busca orientar uma nova gestão para o Sistema Único da Assistência Social com o intuito de materializar as diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica da Assistência Social.

Não podemos nos esquecer que da reformulação desta política social participaram e participam vários profissionais que atuam na área da assistência social, dentre eles: os assistentes sociais. A participação na gestão das políticas sociais foi um ganho importante da categoria que, com o decorrer do tempo e com muitas lutas, conquistou o reconhecimento da sua qualificação enquanto profissional. Dentre estas, atuar na esfera da formulação, avaliação, planejamento e gestão de políticas. Neste sentido, estes profissionais não são mais apenas “*executores terminais de políticas sociais*” (Netto, 2002).

Dada esta nova competência, trata-se de abordar o trabalho do assistente social neste tipo de campo profissional, uma vez que as políticas sociais formuladas atualmente são constituídas por uma gama de intervenções relacionadas às dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa destes profissionais. A contribuição na formulação de uma política diz respeito, inclusive, a viabilidade do projeto ético-político do Serviço Social através da afirmação dos direitos sociais e das inúmeras mediações transmutadas em respostas às demandas dos usuários que se concretizam no planejamento da política.

Desta forma, esta é uma competência que permite reforçar a nossa identidade profissional em novos espaços ocupacionais para fazer avançar na legitimidade da profissão na sociedade (Iamamoto, 2002). Além disso, viabiliza avançar na construção de uma nova ordem societária, tal como previsto no nosso Código de Ética como um de seus princípios. Porém este é um caminho não muito fácil de ser percorrido.



As modificações do padrão de acumulação e regulação social nos marcos da chamada globalização da produção dos mercados e dos bens culturais incidem na profissão, resultando em mudanças no âmbito da demanda, do mercado de trabalho, das condições de trabalho e dos processos de trabalho destes profissionais, agravadas ainda pela contra-reforma do Estado, marcada por privatizações, terceirizações, flexibilização das relações trabalhistas, mercantilização, desmonte dos direitos conquistados, radicalização das desigualdades, medidas de redução da responsabilidade pública no trato da questão social e redução também dos recursos orçamentários (Iamamoto, 2002).

Assim, de acordo com a conjuntura política e econômica atual, o assistente social também está sendo levado por um vasto empreendimento ideológico de cunho moralizador e conservador sob as novas bases do ideário neoliberal que fortalece a lógica da solidariedade, do voluntariado, no trato da questão social enquanto uma questão moral ou técnica. Não podemos nos esquecer ainda que

“A naturalização dos processos sociais e a ótica da fragmentação, da abstração e da formalização estão presentes no Serviço Social, na totalidade dos elementos que compõe o acervo cultural da profissão: desde a perspectiva do conhecimento até no âmbito dos valores, objetivos, práticas, instrumentos e técnicas” (Guerra: 2001: 271).

A instrumentalidade do Serviço Social, como bem coloca Guerra (2001: 284), enquanto particularidade sócio-histórica da profissão, é pensada no que diz respeito *“à sua funcionalidade ao projeto reformista da burguesia como instrumento de regulação social”*; e *“no que se refere a sua peculiaridade operatória, ao aspecto instrumental-operativo das respostas profissionais frente às demandas das classes”*.

Assim, um assistente social que não dispõe de clareza teórica e estratégia política, que não interpreta *“as relações sociais como expressão da relação entre as classes sociais”* (Guerra, 2001: 275) e não coloca a questão social como matéria da profissão, não faz avançar na qualificação do seu exercício e das políticas sociais formuladas por este profissional, bem como no enraizamento do projeto ético-político da profissão.

Como viabilizar este projeto ético-político de forma efetiva e construir uma política voltada para uma nova ordem societária frente ao cunho ideológico conservador que permanece e se renova na profissão e dadas às condições reais do trabalho do assistente social?

“Pensar o projeto profissional supõe articular essa dupla dimensão: de um lado, as condições macrosocietárias que estabelecem o terreno sócio-histórico em que se exerce a profissão, seus limites e possibilidades; e de outro lado, as respostas técnico-profissionais e ético-políticas dos agentes profissionais neste contexto, que traduzem como esses limites e possibilidades não analisados, apropriados e projetados pelos assistentes sociais” (Iamamoto, 2002: 19).



3 – O EMBATE DA PROFISSÃO

Nas últimas décadas, houve um forte embate da profissão com o lastro conservador que permitiu uma renovação na interpretação teórico-metodológica e política do Serviço Social brasileiro, que incorpora conteúdos críticos e elabora respostas mais qualificadas que supera a racionalidade instrumental e a racionalidade formal-abstrata (Guerra, 2001). É deste avanço, das lutas sociais concretizadas por esta categoria profissional e da compreensão de que as múltiplas e diferenciadas expressões da questão social não podem ser desconectadas dos processos sociais contraditórios, da dimensão da totalidade, de sua gênese comum, que o assistente social deve se utilizar para fazer avançar nas suas mediações. É preciso lembrar que os projetos profissionais e, assim, o resultado da elaboração de uma política, refletem a auto-imagem da profissão. Por isso, a importância de não dissociar o seu projeto profissional de um projeto societário que se propõe a construir uma nova ordem.

Neste sentido que as diferentes perspectivas de leitura da realidade social e do significado social do Serviço Social incidem na condução, formulação e operacionalização de uma política. Por este motivo, a PNAS também é fruto deste embate político entre os próprios profissionais e entre os diversos sujeitos coletivos que colaboraram na reformulação desta política. Assim, temos uma PNAS como fruto de concepções progressistas e conservadoras que se concretizaram em avanços, continuidades e retrocessos.

Por entender a existência de forças sociais que polarizam estas diferentes perspectivas, que não é possível pensar que o assistente social é capaz de “fazer milagres” e efetivar de forma integral um projeto de acordo com a sua intencionalidade, dadas todas as condições concretas para seu planejamento e sua implementação. Essas são condições que envolvem não apenas o embate político e ideológico entre os sujeitos coletivos, quanto às condições objetivas e subjetivas de trabalho do assistente social, sua condição de assalariamento, seu espaço sócio-ocupacional, e a incidência do próprio modo de produção capitalista e do ideário da ordem burguesa. Ou seja, *“é necessário entender as mediações sociais que atravessam o campo de trabalho do assistente social”* (Iamamoto, 2002: 25).



Porém, tanto como “executores terminais das políticas sociais”, quanto formuladores, planejadores, avaliadores e gestores destas políticas, é preciso buscar potencializar as forças favoráveis; combater uma prática “engolida” pelo cotidiano, pela sua imediatividade e superficialidade, que desqualifica a teoria e a direção social dos resultados e que requisita apenas a preocupação com a eficácia/eficiência destes (Guerra, 2001); investir numa atitude investigativa, visando respostas adequadas, qualificadas e inovadoras, a favor de seus usuários, tendo como base o perfil, as necessidades e as lutas sociais dos mesmos. Além disso, é preciso entender também que “garantir direitos” não pode se configurar no limite da nossa intervenção profissional.

Neste sentido, depende do assistente social reafirmar, através da sua prática profissional, os avanços trazidos pela PNAS, como por exemplo, a sustentação da concepção da política de assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado, que compõe o tripé da seguridade social; a luta pelo cumprimento de práticas que estejam de acordo com os princípios e diretrizes já estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social; o fortalecimento do controle social a partir de espaços democráticos, como conselhos, conferências e fóruns, politizando a participação e propondo estratégias de viabilizar a ocupação destes espaços. Além disso, faz-se necessário a luta contra aspectos conservadores e neoconservadores reiterados nesta nova proposta de gestão.

Depende também deste profissional, cumprir o papel da avaliação e monitoramento desta PNAS, criar e fomentar debates que possibilitem ampliar a discussão teórica em torno da mesma e não apenas no âmbito da sua operacionalização, estabelecer uma relação com a academia e com as pesquisas realizadas por esta instituição, capacitar outros profissionais da área que não estão somente “na ponta”, como nos processos de formulação das políticas, programas e projetos, dentre outros.

Enfim, com relação às diversas competências do assistente social, a dimensão técnico-operativa muitas vezes se torna a mais relevante ou exclusiva na intervenção profissional. O que falta é justamente uma maior articulação com as dimensões teórico-metodológica e ético-política.

3 – O Governo Lula e a intervenção profissional do assistente social



Por conta do leque de alternativas, na qual Netto se referiu, para possíveis desenhos da política social no Governo Lula, houve um “obscurcimento” da limitação estrutural da política social. Assim, “perde-se de vista o caráter essencial da direção de classe da orientação macroeconômica do governo petista [e] o estreito marco do imediatamente possível torna-se o horizonte do ideal” (2004; 17).

Estamos diante de um quadro em que os sujeitos políticos que lutavam por outra orientação macroeconômica e por uma sociedade sem classes, atualmente, ao ocuparem cargos governamentais para elaboração e execução de políticas públicas, transformam-se em militantes conformistas², iludidos com a possibilidade do ativismo propiciado por esta ocupação.

“Ao possibilismo do petismo governamental tem se contraposto, com freqüência, a reserva moralista: setores sinceramente da esquerda, vinculados a movimentos sociais e mesmo ao PT, debitam a passagem da bravate ao possibilismo à corrupção de lideranças, à traição de ideais nobres, à cooptação de dirigentes” (Idem: 18).

Dentre os sujeitos políticos nos quais nos referimos, estão os assistentes sociais, que enlaçaram a história de seus avanços profissionais com a história do PT³ tendo como referência deste enlace, o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizado em São Paulo, em 1979, conhecido como o “congresso da virada”. A presença de Lula no congresso foi fator fundamental para a adesão por parte de profissionais do Serviço Social ao PT, uma vez que os ideais postos tanto pelo partido quanto por este segmento profissional convergiam para uma luta que se travava contra a ditadura e o conservadorismo.

Alguns assistentes sociais que participaram deste movimento contribuíram posteriormente para a construção da Constituição Federal de 1988, para o atual projeto ético-político da profissão, para a Lei Orgânica da Assistência Social, além das demais políticas públicas e conquistas legais.

Com a posse de Lula, parte das vanguardas que fizeram parte deste processo de luta passam a ocupar a liderança de cargos governamentais e continuam a contribuir para a formulação de políticas, dentre as quais destacamos a nova Política Nacional de Assistência Social e a construção do Sistema Único da Assistência Social como forma de operacionalizá-la. No entanto, os ideais não são mais os mesmos. Nem para o Lula e seus líderes partidários, nem, conseqüentemente, para os assistentes sociais que decidiram

² O que José Paulo Netto (2004) chama de “militantismo conformista”.

³ Como demonstra Netto (2004).



seguir a orientação política dada pelo novo governo. É assim que a limitação estrutural das políticas se “camuflam” através do possibilismo.

Se já nos referimos ao fato de que os assistente sociais são levados por um vasto empreendimento ideológico de cunho moralizador e conservador sob as novas bases do ideário neoliberal. Atualmente, estas novas bases são travestidas, no governo Lula, com discursos progressistas. E práticas que vão desde o reforço do funcionalismo público à prestação de benefícios e serviços como direitos do cidadão forjam tais medidas neoliberais. Isso torna o quadro atual ainda mais complexo e perverso.

Isto fica claro quando através de uma análise desta nova PNAS, observa-se traços conservadores e neoliberais, tais como: a parceria do Estado com a sociedade civil, a “responsabilização” da família frente à questão social, a discussão da vulnerabilidade social dissociada da desigualdade social e o pragmatismo expresso na preocupação com a operacionalização da política sem pensar na sua própria lógica. Tudo isso “camuflado” pelo discurso *“de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil” (PNAS, 2004).*

Assim, trata-se de pensar esta política como fruto da incidência do assistente social na sua elaboração e avaliação, levado pelo possibilismo e pela nova roupagem das orientações governamentais⁴.

4 - CONCLUSÃO

Recentemente, assistentes sociais, ao encontrarem no possibilismo a venda para seus olhos, festejam a PNAS/ SUAS como resultado de uma grande avanço para a assistência social no país sem que se coloque em debate justamente a sua limitação estrutural. De fato, existem avanços nesta política que se referem a sua organização e operacionalização que não podem ser negados. Porém é preciso atentar para o fato de que a categoria e outros sujeitos políticos da área se limitam a problematizar aspectos

⁴ Sem esquecer de incidências que dizem respeito à própria racionalidade burguesa, ao conteúdo histórico-cultural da assistência, à conjuntura política do passado e do presente e as diversas correlações de forças existentes na formulação da mesma.



operacionais de forma desvinculada da lógica desta política e sua vinculação com as demais políticas e com uma sociedade de classes.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, novembro de 2004.
- GUERRA, Yolanda. As Racionalidades do Capitalismo e o Serviço Social. In: MOURO, H. & SIMÕES, D. (org.) *100 anos de Serviço Social*. Ed. Quarteto, Coimbra, 2001.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. “Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade”. In: CFESS. *Atribuições privativas do (a) Assistente Social em questão*. CFESS, Brasília, 2002.
- LESBAUPIN, Ivo. “Governo Lula: um balanço do primeiro ano” In: *Revista Praia Vermelha n. 9*. PPGESS, UFRJ, 2003.
- NETTO, J. P. “A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova”. In: *Revista Serviço Social e Sociedade nº 79 – ano XXV – março de 2004*. São Paulo: Cortez, 2004.
- NETTO, J. P. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 6ª Ed. São Paulo, Cortez, 2002.
- SOARES, Laura Tavares. “O Programa Fome Zero”. In: SADER, Emir (coord.) *Governo Lula: decifrando o enigma*. São Paulo: Viramundo, 2004.