



**Daniel Albuquerque Rocha**

**As Expressões da Precarização do  
Trabalho na Assistência Social do  
Município de Duque de Caxias – RJ**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Marcio Eduardo Brotto

Rio de Janeiro  
Agosto de 2016



**Daniel Albuquerque Rocha**

**As Expressões da Precarização do  
Trabalho na Assistência Social do  
Município de Duque de Caxias – RJ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Marcio Eduardo Brotto**

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Inez Terezinha Stampa**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof. Ney Luiz Teixeira de Almeida**

UERJ

**Prof<sup>a</sup>. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do  
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 2016

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

## Daniel Albuquerque Rocha

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Castelo Branco, em 2012. Especializou-se em Políticas Sociais pela Universidade do Grande Rio em 2014. Atuou como Assistente Social na instituição Lar Fabiano de Cristo em 2013. Atua como professor colaborador na Universidade do Grande Rio no curso de Serviço Social. É membro do NIEPSAS- Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

### Ficha Catalográfica

Rocha, Daniel Albuquerque

As expressões da precarização do trabalho na assistência social do município de Duque de Caxias – RJ / Daniel Albuquerque Rocha; orientador: Marcio Eduardo Brotto. – 2016.

131 f.: il. color.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Assistência social. 3. Trabalho. 4. Democratização. 5. Duque de Caxias. I. Brotto, Marcio Eduardo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

A todos aqueles que amo “até o fim do infinito”.

## Agradecimentos

Primeiramente a Deus que me permitiu chegar até esse momento único.

A minha esposa Luciana, por me apoiar todos os dias, sem ao menos uma vez duvidar que esse dia chegaria. Te amo.

A minha filha Mariana, que é o motivo de todos os dias levantar e sorrir para a vida. Que com o seu jeito meigo e carinhoso, apresenta a pureza de um amor sincero.

A minha mãe Lucilia, que sempre me apoiou e sempre me fez acreditar que tudo é possível, para aquele que crê. Que me ensinou que todos os obstáculos servem para nos tornarmos pessoas melhores.

Ao meu irmão Bruno, por ser um exemplo vivo, que na vida nada é mais forte que a vontade de viver e ser cada dia uma pessoa melhor.

Ao meu orientador Prof. Dr. Márcio Brotto, por todos os momentos dedicados não somente a essa produção, mas à minha formação como profissional e como educador. Nesses anos de convivência, posso dizer: não ganhei apenas um orientador, mas sim um grande amigo para a vida toda. Obrigado pela dedicação e disponibilidade.

A minha vó Nelia, que me inspirou em todos os momentos de sua vida. Que além de avó, foi uma segunda mãe, que só não deixou mais saudades, do que bons momentos.

Aos professores que compuseram a banca de avaliação, Dr<sup>a</sup>. Inêz Stampa e Dr. Ney Almeida que contribuíram de forma impar na construção deste trabalho.

Aos professores que fizeram parte da minha vida acadêmica, desde a pré-escola até o Mestrado, em especial a “Eterna Beth Queiroga”, que com seus ensinamentos e conselhos, formaram a pessoa que sou hoje.

A Marina Amoedo, que me proporcionou a oportunidade de realizar um sonho e fazer aquilo que mais amo, que é lecionar.

A todos os colegas docentes da Universidade do Grande Rio – Unigranrio, por participarem deste momento especial e sempre estarem disponíveis a me auxiliarem quando precisei.

## Resumo

Rocha, Daniel Albuquerque; Brotto, Marcio Eduardo. **As Expressões da Precarização do Trabalho na Assistência Social do Município de Duque de Caxias – RJ**. Rio de Janeiro, 2016. 131p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação propõe uma reflexão sobre a precarização do trabalho na Assistência Social no Município de Caxias - RJ, levando em consideração as diversas formas de inserção dos trabalhadores na política de assistência, com reflexos eminentes de uma lógica neoliberal. Este debate se concentra em um dos eixos de pesquisa do Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NIEPSAS), tendo como lócus a Política de Assistência Social do Município de Duque de Caxias. Os elementos de abordagem do estudo se inscrevem no cenário de mudanças da assistência social brasileira, pós-implementação da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica de Assistência Social (1993) e da Política Nacional de Assistência (2004). Através deste estudo procuramos refletir sobre as formas de contratação dos trabalhadores lotados na Assistência Social; a estrutura física de atendimento dos equipamentos públicos disponibilizados para atendimento em consonância com as determinações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); a relação entre demanda e capacidade de atendimento; as condições de exercício profissional a que os trabalhadores estão expostos o que, dentre outros aspectos, demarcam as especificidades da política de assistência na Baixada Fluminense.

## Palavras-chave

Assistência Social; Trabalho; Democratização; Duque de Caxias.

## Abstract

Rocha, Daniel Albuquerque; Brotto, Marcio Eduardo (Advisor). **Expressions of Labor Insecurity in Social Assistance municipality of Duque de Caxias - RJ**. Rio de Janeiro, 2016. 131p. MSc. Dissertation – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This paper proposes a reflection on the precariousness of work in social assistance in the city of Caxias - RJ, taking into account the various forms of integration of workers in welfare policy, with prominent reflections of a neoliberal logic. This debate focuses on one of the research axes of the Integrated Center for Studies and Research in Security and Social Assistance (NIEPSAS), and as the locus of social assistance policy of the Duque de Caxias city. The approach elements of the study fall within the changing landscape of the Brazilian social assistance, post-implementation of the 1988 Federal Constitution, the Organic Law of Social Assistance (1993) and the National Assistance Policy (2004). Through this study we try to reflect on ways of hiring workers crowded in the Social Assistance; the physical structure of service of public facilities available to service in accordance with the provisions of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS); the relationship between demand and service capacity; professional practice conditions to which workers are exposed which, among other things, demarcate the specifics of assistance policy in the Baixada Fluminense.

## Keywords

Social Assistance; Work; Democratization; Duque de Caxias.

## Sumário

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | Introdução   | 16 |
| 2.   | Políticas Sociais e suas implicações na relação entre as classes burguesa e trabalhadora | 23 |
| 2.1. | Políticas Sociais e sua origem na sociedade capitalista                                  | 23 |
| 2.2. | Políticas sociais no período pré Vargas  | 39 |
| 2.3. | Estado populista e o desenvolvimento das políticas públicas                              | 44 |
| 2.4. | Políticas no período da ditadura civil militar brasileira e seu período de transição     | 47 |
| 2.5. | Políticas sociais no Brasil e os impactos da Constituição Federal de 1988                | 52 |
| 3.   | Assistência social e suas implicações na sociedade brasileira                            | 62 |
| 3.1. | Breve histórico da assistência social brasileira   | 62 |
| 3.2. | Assistência social e a Constituição Federal de 1988                                      | 67 |
| 3.3. | Assistência social e a Lei Orgânica da Assistência Social                                | 71 |
| 3.4. | Assistência social e a Política Nacional de Assistência Social                           | 71 |
| 4.   | Assistência social e seus desafios no município de Duque de Caxias                       | 81 |
| 4.1. | Breve histórico do município de Duque de Caxias  | 82 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2. Organicidade da assistência social no município de Duque de Caxias                        | 86  |
| 4.3. CRAS e CREAS  | 90  |
| 4.4. Caracterização dos profissionais da assistência social participantes do grupo focal       | 92  |
| 4.5. Fatores que precarizam o trabalho dos assistentes sociais no município de Duque de Caxias | 96  |
| 4.6. Precarização e a educação continuada como forma de enfrentamento                          | 105 |
| 5. Considerações Finais  | 109 |
| 6. Referências Bibliográficas  | 120 |
| 7. Anexos  | 125 |
| 7.1. Anexo 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido                                      | 125 |
| 7.2. Anexo 2 – Grupo focal   | 127 |
| 7.3. Anexo 3 – Questionário de caracterização dos profissionais da Assistência Social          | 128 |

## Lista de figuras

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Figura 1- | Mapa do Rio de Janeiro   | 85 |
| Figura 2- | Mapa da Baixada Fluminense – RJ  | 86 |
| Figura 3- | Panfleto de divulgação da assistência social no município de Duque de Caxias | 90 |

## Lista de gráficos

|            |                     |    |
|------------|---------------------|----|
| Gráfico 1- | Equipamento         | 92 |
| Gráfico 2- | Faixa etária        | 90 |
| Gráfico 3- | Área de trabalho    | 94 |
| Gráfico 4- | Escolaridade        | 95 |
| Gráfico 5- | Tipo de contratação | 95 |

## Lista de siglas

|          |   |
|----------|---|
| CAP      | Caixa de Aposentadoria e Pensões                                |
| CEAS     | Conselho Estadual de Assistência Social                         |
| CLT      | Consolidação da Leis Trabalhistas                               |
| CNAS     | Conselho Nacional de Assistência de Social                      |
| CRAS     | Centro de Referência em Assistência Social                      |
| CREAS    | Centro de Referência Especializada em Assistência Social        |
| DRU      | Desvinculação de Receitas da União                              |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                 |
| FEBEM    | Fundação Estadual do Bem Estar do Menor                         |
| FEF      | Fundo de Estabilidade Fiscal                                    |
| FGTS     | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço                          |
| FUNRURAL | Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural                       |
| IAP      | Instituto de Aposentadoria e Pensão                             |
| INAMPS   | Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  |
| INPS     | Instituto Nacional de Previdência Social                        |
| LBA      | Legião Brasileira de Assistência                                |
| LDO      | Lei de Diretrizes Orçamentárias                                 |
| LOA      | Lei Orçamentária Anual  |
| LOAS     | Lei Orgânica da Assistência Social                              |
| MDS      | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome           |
| MPAS     | Ministério da Previdência e Assistência Social                  |
| MS       | Ministério da Saúde   |
| NOB/SUAS | Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                                   |
| ONG'S    | Organizações Não Governamentais                                 |
| PASEP    | Programa de Assistência ao Servidor Público                     |
| PIB      | Produto Interno Bruto   |

|          |  |
|----------|--|
| PIDESC   | Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais |
| PIS      | Programa de Integração Social                                      |
| PPA      | Plano Plurianual   |
| PNAS     | Política Nacional de Assistência Social                            |
| PRORURAL | Programa de Assistência ao Trabalhador Rural                       |
| SENAI    | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial                        |
| SESI     | Serviço Social da Indústria  |
| SINPAS   | Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social               |
| SNAS     | Secretaria Nacional de Assistência Social                          |
| SUAS     | Sistema Único de Assistência Social                                |

*O futuro da humanidade está nas mãos daqueles que são capazes de transmitir às gerações do amanhã razões de vida e de esperança.*

Karol Józef Wojtyła, 1920-2005

# 1 Introdução

O presente trabalho de pesquisa, intitulado - As Expressões da Precarização do Trabalho na Assistência Social do Município de Duque de Caxias – RJ – é o resultado da inserção no curso de Mestrado, realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Este trabalho está vinculado à área de concentração “Serviço Social, Questão Social e Direitos Sociais”, em específico à linha de pesquisa “Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos”, que se propõe a debater os estudos direcionados ao enfoque das mediações teóricas, metodológicas e históricas que abrangem a compreensão das dimensões, mudanças e articulações estabelecidas na relação entre essas categorias referenciadas e, por conseguinte, a inserção profissional do serviço social.

Este debate se concentra em um dos eixos de investigação do Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NIEPSAS), no qual estou inserido como pesquisador, assim como se justifica tomando por base o período em que trabalhei como assistente social, na área da Política de Assistência Social do Município de Duque de Caxias, onde pude viver e observar a realidade descrita.

O objeto desta pesquisa está centrado no debate da precarização, incluindo-se aí a flexibilização do trabalho e seus rebatimentos na Assistência Social do Município de Duque de Caxias.

Para realizarmos esta dissertação tivemos alguns apontamentos específicos que nortearam a pesquisa, são eles: refletir sobre os rebatimentos da precarização do trabalho nas políticas sociais; verificar as modalidades e o tempo de vinculação dos profissionais inseridos no mecanismo público de Assistência Social do Município de Duque de Caxias; evidenciar as condições de trabalho no que diz respeito ao atendimento do usuário e analisar de que maneira a precarização interfere no processo de trabalho dos profissionais da assistência social pública de Duque de Caxias – RJ.

Os elementos de abordagem do estudo se inscrevem no cenário de mudanças da assistência social brasileira, que se organizou a partir do binômio entre a atividade assistencial privada, de cunho filantrópico - que marca a ação das diferentes organizações comunitárias e sociais - e a introdução das primeiras políticas públicas.

Esta pesquisa se torna relevante no que se refere ao aspecto de entendermos as diversas formas de precarização do trabalho na assistência social, pois esta política é um projeto em constante construção. Sendo assim, é de suma importância analisar os elementos precarizadores que perpassam a assistência social, tendo como foco esses reflexos no município de Duque de Caxias.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, determinou-se que a assistência social passa a integrar o sistema de seguridade social brasileiro, que é também composto pelas políticas de saúde e previdência social. Passa, assim, a ser direito do cidadão e dever do Estado. Segundo Iamamoto (2006):

Busca-se assim contra restar uma das marcas da história política brasileira, que se construiu ao revés do imaginário igualitário da modernidade. História Política assentada na “ideologia do favor, como a nossa mediação quase universal”, que foi terreno fértil para a privatização do Estado e de entidades da sociedade civil segundo interesses particulares de grupos poderosos e influentes, em detrimento do cultivo do espírito público. Uma sociedade hierarquizada que repõe no dia-a-dia e de forma ampliada privilégios, violências e discriminações de renda, poder, de raça, de gênero, entre outras, ampliando o fosso das desigualdades no marco diversificado das manifestações da questão social. (Iamamoto, 2006, p.145)

É a partir desta realidade que, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) foi elaborada através de um longo processo de embates liderados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Ela é uma política que tem por objetivo garantir os mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais. Tem como estrutura central e legal a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que é considerado:

Um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito

Federal. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. (Site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – Acesso 30 de maio de 2016)

Sendo assim, o Suas constitui-se como uma ferramenta de gestão importantíssima para direcionar as ações na garantia dos direitos sociais da população, sendo o organizador das ações da Assistência Social. Ele é o responsável por garantir os direitos sociais da população, no embate as múltiplas expressões da questão social, tanto na prevenção quanto no enfrentamento dessas expressões.

Suas ações estão organizadas em duas esferas de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. (Site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – Acesso 30 de maio de 2016).

A pesquisa teve como lócus de análise o município de Duque de Caxias que, localizado na Baixada Fluminense, Estado do Rio de Janeiro, possui o segundo maior produto interno bruto (PIB) do estado (IBGE, 2013). Contraditoriamente, seu cenário revela-se por, também, ser demarcado pelo contraste social de um polo petroquímico que gera riquezas, mas não contribui de forma efetiva na melhoria da qualidade de vida da população – o que reforça processos de desigualdade social, que atingem parcela significativa dos moradores, nos diferentes territórios do município. Segundo Brotto:

Assim, a contradição entre essas “duas Caxias”, uma pobre, e outra rica, tem como síntese a compreensão de que o modelo de desenvolvimento do município está pautado na predominância do fiscal sobre o social, conforme demonstrado pelo fato de que, em 2011, os investimentos em assistência social representaram apenas 0,11% do PIB municipal. Isso explica porque, de um lado, Duque de Caxias ostenta a posição de segundo maior PIB estadual, e décimo quinto do país lado, apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,753, inferior à média de 0,764 obtida pelo Estado do Rio de Janeiro, ocupando a 52ª posição entre os municípios fluminenses. Deste modo, Duque de Caxias, *do passado ao presente: influências da história e cultura política na gestão democrática...* em que pese apresentar altos níveis de arrecadação fiscal, praticamente limita as suas ações

— no campo da assistência social — àquelas organizadas, criadas e financiadas pela esfera federal e estadual. (Brotto, 2015, p. 200)

Com base nos dados produzidos pelo IBGE (2013), a população de Duque de Caxias é estimada em 873.921 mil pessoas distribuídas pelos 467,619 Km<sup>2</sup>, sendo que 53,53% dessa população se encontram em estado de pobreza. Em seu contexto, a população demandatária dos serviços de assistência social convive com um binômio composto pelas instituições públicas e privadas de assistência social que a atendem. O que nos aponta o debate acerca da refilantropização da precarização da assistência. Segundo Brotto:

Ganha destaque o papel dos centros sociais em Duque de Caxias, sendo possível afirmar que eles ocuparam lacunas deixadas pela “inoperância do poder público”. Nesse sentido, destacou-se que a insuficiência da rede socioassistencial pública manifesta-se de variadas formas, desde a ausência de equipamentos socioassistenciais até a má distribuição no território municipal. (Brotto, 2015, p. 203)

A investigação realizada suscitou indagações e reflexões acerca do processo de precarização do trabalho na assistência que, por si, fragilizam e criam entraves e/ou obstaculizam o trabalho dos profissionais inseridos nesta política social. O município de Duque de Caxias, atualmente, dispõe de onze Cras, três Creas e dois Crepop como mecanismos públicos de atendimento à população.

Nessa realidade, a população é penalizada e seus direitos sociais não são reconhecidos e efetivados de forma plena conforme os marcos legais presentes em nossa sociedade, tais como a Constituição Federal de 1988, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os Estatutos do Idoso, da Criança e do Adolescente e da Juventude.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo terceiro, nos diz que:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - Garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Brasil, 1988)

O artigo citado explicita de forma clara que é dever do Estado garantir que a população tenha acesso aos seus direitos sociais de forma plena e absoluta, sendo esse um fator a ser observado no que tange o município de Duque de Caxias.

Estes direitos sociais também estão explicitados no artigo sexto da Constituição Federal de 1988, como pode se observar: “*Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*”

Esse é um ponto importante para a análise proposta por esta dissertação, pois o Estado, ao não garantir os direitos sociais previstos na Constituição, acaba por promover muito mais uma desconcentração, sem uma real descentralização da política de assistência social, trazendo uma perspectiva de Estado mínimo. Conseqüentemente, enfraquece as instituições públicas e financia a sociedade civil a prover mecanismos de apoio a essa população através de organizações não governamentais e instituições filantrópicas e empresariais.

Os mecanismos públicos de atendimento da assistência social sofrem com a política neoliberal, desde a descentralização - onde cabe ao município a implementação dos mecanismos da assistência, nem sempre providos de recursos financeiros e físicos para cumprir com essa obrigação - até as implicações impostas pelo modo de produção flexível - caracterizado pela redução de funcionários, novas formas de contratação, diminuição dos investimentos na área social e priorização da quantidade de atendimentos à qualidade (Antunes, 2003).

No entanto, segundo a Constituição de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;  
IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Brasil, 1988)

Com base no acima disposto, caberia ao município a promoção do bem-estar de sua população, com medidas que possam atingir a seus cidadãos.

Essa camada da população, exposta às múltiplas expressões da questão social, está cada vez mais oprimida pelo modo de produção capitalista. Essa camada da sociedade não está inserida como consumidora dos direitos e dos serviços impostos pelo capital. Santos afirma que:

É importante destacar aqui duas questões. A primeira delas é que não se está designando como “questão social” a desigualdade e a pobreza indistintamente e sim aquelas que têm sua existência fundada pelo modo de produção capitalista. Isso tem por suposto o reconhecimento de outras “formas de ser” (Marx) desses fenômenos que antecedem o capitalismo. No escravismo e no sistema feudal, existiam diferenciações entre classes, propriedade privada e exploração do trabalho e, portanto, reproduzia-se a desigualdade. (Santos, 2012, p.28-29)

No que se refere ao aspecto metodológico, esta dissertação apresenta natureza qualitativa, tendo em vista que ao analisar os processos de precarização do trabalho na assistência social do município de Duque de Caxias, foram observados, principalmente, os dados qualitativos provenientes da análise da assistência social do referido município e das falas apresentadas no grupo focal realizado com os agentes sociais da assistência.

Dessa forma, esta dissertação é resultado de um estudo exploratório com pesquisa de campo, realizada no período de outubro de 2015 a abril de 2016, tendo sido delimitado como sujeitos da pesquisa 18 profissionais da assistência social pública do município de Duque de Caxias.

O procedimento utilizado para a coleta de dados foi um grupo focal realizado a partir de um roteiro previamente elaborado. As falas dos agentes sociais permitiram buscar o entendimento acerca das formas de precarização do trabalho da assistência social no município de Duque de Caxias. A opção pelo grupo focal se deu pela capacidade de reunir em um único momento diversos profissionais em um único local, debatendo e trazendo questões relevantes ao seu trabalho.

Esta dissertação está dividida em três capítulos, além da introdução (primeiro capítulo) e das considerações finais. Assim, o segundo capítulo busca analisar aspectos introdutórios relacionados aos fundamentos das políticas sociais e seu desenvolvimento no Brasil. Para isso, organizamos um breve histórico da política social brasileira, no período pré Vargas. Analisamos o Estado populista de Getúlio Vargas e o desenvolvimento das políticas sociais neste período histórico. Findo o período Vargas, passamos a discorrer sobre as políticas sociais no período da ditadura civil militar brasileira e a transição para a abertura política que tem como marco a Constituição Federal de 1988. Para encerrar, analisamos o impacto da Constituição Federal de 1988 na política de assistência social brasileira.

Já no terceiro capítulo, intitulado Assistência social e suas implicações na sociedade brasileira, apresentamos um panorama sobre a política de assistência social no Brasil. Iniciamos com a análise da assistência social e o surgimento das políticas públicas no Brasil. Em seguida, discorremos sobre a Constituição Federal de 1988 e sua relação com a assistência social e finalizamos com o debate acerca da Loas (Lei Orgânica de Assistência Social) de 1993 e da PNAS (Política Nacional de Assistência Social) de 2004.

No quarto capítulo buscamos analisar a assistência social e seus desafios no município de Duque de Caxias. Iniciamos com o levantamento histórico do município de Duque de Caxias, apresentamos a organicidade da assistência social do citado município, com a consequente análise sobre os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (Creas). Discorremos sobre os fatores que precarizam o trabalho na assistência social e finalizamos com o processo de precarização observando a necessidade de uma educação continuada como forma de enfrentamento a tais fatores.

O trabalho é finalizado apresentando respostas aos questionamentos formulados ao longo do estudo, visando contribuir para a melhoria da assistência social para a população do município de Duque de Caxias, além de uma melhoria no trabalho dos profissionais da assistência social pública inseridos nesta dinâmica social.

## 2

### **Políticas Sociais e suas implicações na relação entre as classes burguesa e trabalhadora**

Este capítulo se dispõe a debater a política social como fator importante na precarização do trabalho, tendo a compreensão de esta já nasce precarizada na lógica de uma sociedade capitalista.

Para isto, buscamos debater teoricamente a política social e como ela foi pensada e implementada ao longo do desenvolvimento da sociedade capitalista.

#### **2.1.**

#### **Políticas Sociais e sua origem na sociedade capitalista**

Partindo do pressuposto de que, a existência das políticas sociais é advinda do fenômeno da constituição da sociedade burguesa e, por conseguinte, específica do modo de produção capitalista.

A partir desta perspectiva, Behring (2002) nos fala que a coesão social da sociedade civil se origina com a mão invisível do mercado e a instrumentalização dos sentimentos éticos e morais dos indivíduos, o que não impediria a contradição clássica do modo de produção capitalista entre acumulação de riqueza e exploração da classe trabalhadora.

Esse sentimento se torna amplamente hegemônico com a solidificação da sociedade burguesa, pois segundo esse sentimento todos deveriam ter direitos iguais no modo de produção capitalista, apesar de parecer claro que sempre existirá um índice de pobreza, maior do que os recursos disponíveis nesta sociedade, dada a natureza da acumulação de riquezas por poucos e a exploração da maioria.

Dentro desta realidade entende-se que aqueles que não eram detentores de sua própria riqueza deveriam ser vigiados e punidos a fim de reajustá-los à lógica da sociedade burguesa - o que veremos como exemplo bem clássico na Inglaterra, a workhouses, nas quais todos aqueles que não eram produtivos eram

encaminhados para essas casas, para aprenderem a trabalhar e, assim, contribuírem para a lógica capitalista. Esses trabalhadores ficavam retidos nesses locais e com seus direitos sociais totalmente retirados pelo Estado. De acordo com Mollo (2013) tais medidas possuem:

[...]caráter punitivo e repressivo, de imposição ao pobre de qualquer forma de trabalho e de proibição da mendicância sob pena de flagelo físico e de morte por meio de enforcamento. Os auxílios assistenciais, como alimentação, serviam para manter os pobres sob estas relações de trabalho. As workhouses eram casas de trabalho forçado destinadas aos pobres. A legislação de 1795 tinha caráter assistencial e o objetivo de manter a estrutura social para impedir o livre mercado e a livre circulação do trabalhador, regulando as tradicionais relações de trabalho. Já a lei de 1834, em meio à Revolução Industrial, significou um retrocesso à lei anterior porque restituiu o trabalho forçado, tendo a função de liberar a força de trabalho para a circulação no mercado. (Mollo, 2013, p. 41)

Outro fator que devemos destacar para o avanço do liberalismo são as descobertas científicas, o grande crescimento econômico da sociedade burguesa e o início da organização da classe operária.

O crescimento da classe operária passa a ocupar espaços políticos importantes, que faz com que a burguesia “seja obrigada a entregar os anéis para não perder os dedos” (Behring, 2002) - o que significa que se começa a enxergar a necessidade de se reconhecer os direitos políticos e sociais da classe trabalhadora. Tanto a Revolução Russa (1917) quanto o advento do fordismo (início do século XX) fornecem instrumentos para que a classe trabalhadora possa se organizar e, assim, reivindicar melhores condições de trabalho.

Destaca-se, também, que no período do advento do fordismo, a alta concentração do capital levaria aos sentimentos morais que geriam os ideários utópicos liberais, pois o mercado passa a privilegiar os grandes monopólios, a fusão entre empresas, além do capital financeiro e industrial. Segundo Behring (2002):

O segundo e não menos significativo processo, foi a concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais. Cada vez mais o mercado vai ser liderado por grandes monopólios, e a criação de empresas vai depender de um grande volume de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos, numa verdadeira fusão entre o capital financeiro e o industrial. Bela expressão cinematográfica desse processo se encontra no filme clássico Cidadão Kane, de Orson Welles. A concorrência intercapitalista feroz entre grandes empresas de base nacional ultrapassou as

fronteiras e se transformou em confronto aberto e bárbaro nas duas grandes guerras mundiais. Mas, para além das guerras, existe um divisor de águas muito importante, a partir do qual as elites político-econômicas começam a reconhecer os limites do mercado. (Behring, 2002, p.7-8)

A partir da primeira grande crise estrutural do capital, ocorrida entre 1929 e 1933, conhecida como Grande Depressão, na qual o sistema financeiro americano entra em colapso com a quebra da bolsa de valores de Nova York, ocorre a propagação para o restante do mundo capitalista de um grande declínio do poderio econômico do capital, trazendo como consequência uma crise de legitimidade do capital e desemprego estrutural.

Keynes questionou essa realidade econômica pois, segundo ele, a economia deveria ser gerida pelos próprios homens. Destaca que a partir da oferta, criando sua própria demanda, evitaria-se uma nova crise de superprodução, o que representaria a autoregulação do capitalismo. Behring (2002), esclarece:

A situação de desemprego generalizado dos fatores de produção - homens, matérias primas e auxiliares, e máquinas - no contexto da depressão, indicava que alguns pressupostos clássicos e neoclássicos da economia política não explicavam os acontecimentos. Keynes questionou alguns deles, pois via a economia como ciência moral, não natural; considerava insuficiente a Lei de Say (Lei dos Mercados), segundo a qual a oferta cria sua própria demanda, impossibilitando uma crise geral de superprodução; e, nesse sentido, colocava em questão o conceito de equilíbrio econômico, segundo o qual a economia capitalista é auto regulável. (Behring, 2002, p.8)

Keynes defendia que o Estado deveria ter legitimidade para intervir tanto na área econômica quanto na social. Sendo assim, o Estado seria o responsável por gerir a flutuação econômica e social derivada da crise capitalista – principalmente com a função de reestruturar o equilíbrio econômico e acalmar as revoltas da classe trabalhadora que começavam a surgir. A este respeito Behring (2002) afirma:

Para Keynes, diante do animal spirit dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Segundo Keynes, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais

que atuem, nos períodos de depressão como estímulo à economia. Dessa política resultaria um déficit sistemático no orçamento. (Behring, 2002, p.9)

A partir da intervenção do Estado surge a possibilidade de incremento nas políticas sociais, resultando no que hoje conhecemos como Estado de Bem-Estar Social.

Outro autor que traz o debate acerca das políticas sociais foi T.H. Marshall que sustenta que durante o período neoliberal a educação deveria ser um direito social incontestável para a manutenção da igualdade humana básica. Porém, com a desigualdade de classes, dentro de uma sociedade capitalista, esse conceito se torna incompatível. Behring (2002) elucida:

Partindo das postulações liberais, pelas quais a educação era o único direito social incontestável, definidora de uma igualdade humana básica, T. H. Marshall vai sustentar que esta foi enriquecida, ao longo dos últimos 250 anos, com um conjunto formidável de direitos. E conclui: há compatibilidade entre desigualdade de classes e cidadania, sendo esta última “o arcabouço da desigualdade social legitimada” (1967:62); ou seja, essa igualdade básica deve ser preservada, invadindo o mercado competitivo, donde um mercado com limites seria uma característica da evolução da cidadania moderna. Para ele, há uma tendência moderna para a igualdade social, a qual convergiria para o socialismo (1967: 62). Para T.H. Marshall, o conceito de cidadania, em sua fase madura, comporta: as liberdades individuais, expressas pelos direitos civis - direito de ir e vir, de imprensa, de fé, de propriedade -, institucionalizados pelos tribunais de justiça; os direitos políticos - de votar e ser votado, diga-se, participar do poder político - por meio do parlamento e do governo; e os direitos sociais, caracterizados como o acesso a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, com vistas a levar a vida de um ser civilizado. (Behring, 2002, p.10)

Esse debate se refere às políticas sociais fornecendo argumentos teóricos no que tange a sua centralidade na política, na economia e na área social. Porém Marshall criticava o Estado de Bem-Estar Social, pois o considerava o “fim humanista da história”. Vejamos:

Criava também uma medida de civilidade um tanto centrada na experiência europeia, a despeito da história concreta de cada país, que está na base dos já referidos padrões de proteção social. Muitas críticas foram feitas ao trabalho de Marshall, desde sua linearidade, sua tentativa de generalização da experiência inglesa numa suposta teoria da cidadania, e sua explícita subsunção da desigualdade à cidadania. (Behring, 2002, p.10-11).

Essa relação implica no debate que considera que as políticas sociais estão na centralidade entre o conflito das classes trabalhadora e burguesa, pois elas servem tanto como uma forma de proteção social para a classe trabalhadora, com conquista de direitos sociais, quanto ao acesso ao consumo.

Esse sistema de proteção social é constantemente atacado pelo modelo de política neoliberal que utiliza o argumento de que o Estado de Bem-Estar Social tutelava a classe trabalhadora. Porém, observamos que efeitos dessa realidade, como o desemprego estrutural, demandam cada vez mais o aumento das políticas e programas sociais. Para uma melhor compreensão do tema, busamos, novamente, aporte em Behring (2002):

Para a política social, este conjunto de tendências e contratendências que constituem o capitalismo tardio, traz consequências importantes. O desemprego estrutural acena para o aumento de programas sociais. Paradoxalmente, a crise das estratégias keynesianas e as demandas do capital em torno dos superlucros apontam para a diminuição dos gastos sociais. Vale notar que, com toda a agitação dos neoliberais e monetaristas, o capital não prescindiu ou prescinde da reanimação monetária, no melhor estilo keynesiano (os socorros aos bancos, por exemplo). Porém, sabe-se que, do arsenal das técnicas keynesianas, a política social tem sido a menos solicitada, a depender das opções políticas, econômicas e sociais de cada governo, sua relação com a classe operária e, sobretudo, sua inserção no capitalismo mundial. E tais opções serão sempre resultado de um processo conflituoso de negociação e luta de classes e seus segmentos, que se colocam em condições desiguais nas arenas de negociação disponíveis no Estado democrático de direito, o que leva a conflitos também extra institucionais. (Behring, 2002, p.22-23)

Essa afirmação nos evidencia que a conquista das políticas sociais advém da tensão entre a burguesia e a classe trabalhadora e que, como vemos na lógica neoliberal, a classe trabalhadora constantemente vem sofrendo retrocessos na luta pela manutenção das conquistas obtidas ao longo da história.

Vale ressaltar, que na sociedade brasileira o neoliberalismo chega de forma tardia, o que reforça a necessidade de analisar as políticas sociais brasileiras a partir da década de 1980.

No Brasil, o debate sobre a importância das políticas sociais, sob a perspectiva de um sistema de proteção social é caracterizado como insuficiente, incompleto ou mesmo perverso. O sistema brasileiro de proteção social tem sido objeto privilegiado de estudo para analisar a perspectiva de uma organicidade de política de proteção social. Segundo Sposati (2013):

Analisar, pesquisar, refletir, desenvolver trabalho profissional no campo da proteção social e no âmbito de uma sociedade do capital exige, à partida, ter presente que a leitura crítica aponta que esse ambiente é marcado por paradoxos e contradições que se expressam por formas variadas, entre as quais, por mais incoerente que possa parecer, a reiteração da desproteção social. (Sposati, 2013, p. 2)

Entendemos, assim, a necessidade de um progressivo avanço de aspectos importantes das condições de vida no país, expressos na melhoria de certos indicadores sociais - como expectativa de vida ou mortalidade infantil, que reafirmam a necessidade do debate sobre o escopo do sistema brasileiro de proteção social.

Entende-se, por sistema brasileiro de proteção social o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. Segundo Sposati (2013):

Ações em relação ao pauperismo devem ser operadas sob modalidade de gestão intersetorial uma vez que pobreza é uma questão multidimensional que tem suas raízes na opção do modelo econômico que, ao invés de ser redistributivo, é concentrador de riquezas. É necessário confrontar a permanência de usos e costumes conservadores que permanecem na política de assistência social quando orienta o acesso pela renda dos usuários, e não pela necessidade. (Sposati, 2013, p. 4)

Assim, é importante o Estado trabalhar a proteção social como um sistema constituído no país, por um conjunto articulado de políticas, tendo se estruturado aqui ao longo do século XX, como um conjunto abrangente de programas especificamente sociais, nas áreas da previdência e assistência, trabalho, alimentação, saúde e educação, além de habitação e saneamento.

Deste modo, tem-se hoje um sistema de proteção amplo, ainda que certamente heterogêneo, incompleto e, muitas vezes, ineficaz – apesar de dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis, que garantem sua implementação em caráter permanente. Segundo Sposati (2013):

Nesse modo de ver e agir, o Estado não assume plenamente as atenções sociais, somente passa meios, em geral insuficientes, para as organizações sociais operarem como se fosse da iniciativa da sociedade e não do Estado tal atenção. Digamos que nesses casos não há o trânsito do serviço pela esfera pública; assim, ele não se

constitui direito aos olhos do Estado. Ele tanto pode existir como não existir, pode atender um, e não atender a outro, ou outra. Não há responsabilidades ou obrigações claras com todos. (Sposati, 2013, p. 13)

O sistema de proteção social apresenta dificuldades e precariedades, no qual destacamos a diversidade da ação social do Estado, tanto no que diz respeito à forma quanto à natureza das políticas sociais.

No Brasil esta política é desenhada na Constituição Federal de 1988, cuja grande inovação foi a afirmação da tese da necessidade da criação de um sistema integrado e articulado de políticas públicas. Segundo Sposati (2013):

Os agentes institucionais, de certo modo, se acostumaram a não enxergar a totalidade das atenções prestadas, uma vez que predomina o trabalho caso a caso, grupo a grupo, entidade a entidade, sem compromisso de direito com todos os cidadãos em igual situação. (Sposati, 2013, p. 13)

Quando às reformas ocorridas no seio do Estado brasileiro, em decorrência das determinações do novo texto constitucional, tem-se que estas apontavam para a construção de uma nova institucionalidade no campo das políticas sociais, a criação de novas garantias de proteção social na sociedade brasileira. Ao mesmo tempo em que exigiu esforços de reorganização das políticas então existentes, impeliu a construção de um conjunto novo de intervenções e instituições, levando o processo de reformas a se realizar em um universo marcado por grande heterogeneidade institucional. Fator esse que esteve ausente durante muitos anos. De acordo com Sposati (2013):

A proteção social contributiva brasileira, praticado por um século, longe de ser expressão de incapacidade gerencial, é de fato omissão consentida, portanto objeto de racionalidade, que estrategicamente impede o reconhecimento de todos os que estão na mesma condição, no caso a de trabalhador, usufruam da mesma identidade, do mesmo reconhecimento e dos mesmos direitos. (Sposati, 2013, p. 14)

Simultaneamente, o processo de construção do novo sistema de proteção social implica a emergência de novas tensões, na medida em que se atribui ao Estado responsabilidades, que não são todas referentes aos mesmos princípios de proteção social ou de regulamentação institucional.

As diferentes problemáticas sociais enfrentadas pela Constituição Federal de 1988 relacionam-se com espaços distintos da vida social, respondendo a diversas

expressões da questão social. Assim, ao se refletir sobre o sistema de proteção social que emerge da Constituição de 1988, vai-se além da análise dos espaços abertos à ação estatal. Trata-se igualmente de refletir em que medida o campo da proteção social aberto pela nova Constituição provoca a construção ou reconstrução de eixos diferenciados de políticas sociais, em torno dos quais passam a se desenvolver políticas articuladas e tensões específicas. Segundo Sposati (2013):

Ela é somente coerente com o reconhecimento do campo de tensão em que se dá o exercício do profissional assistente social e que este, para além da análise crítica, deve estar qualificado para a ação, sem que isso seja considerado como uma adesão ao processo de exploração ou a construção de um novo fetiche do capital face ao trabalhador. (Sposati, 2013, p.3)

No que se refere ao processo de reorganização do Estado brasileiro, novos fatores atuam no sentido da construção de uma outra institucionalidade no campo das políticas sociais. Destaca-se o fato da agenda de reformas sociais ter sido renovada durante a década de 1990, seja em decorrência das restrições econômicas do período e sua conseqüente limitação orçamentária, seja ainda por influência de uma nova vertente no debate, a qual reivindica a necessidade de priorizar o combate à pobreza. Ainda segundo Sposati (2013)

Essa situação é realmente curiosa. A assistência social desempenha uma das funções governamentais, nominada em linguagem governamental, sobretudo a orçamentária, como função programática. O maior gasto federal no orçamento público na Função programática 8 - número que compete à assistência social - é destinado ao BPC. Seu custeio é compulsório e atinge em 2013 a 33 bilhões de reais. Todavia, embora o BPC seja sustentado com recurso financeiro da assistência social, profissional de Serviço Social que opera o benefício pertence aos quadros da Previdência Social, em específico do INSS. Ele atua nas agências do INSS como perito nas solicitações de BPC para pessoas com deficiência. Não há articulação entre a ação das agências do INSS e o SUAS, não há vínculos, nem territoriais, entre os profissionais dos CRAS e os das agências do INSS. (Sposati, 2013, p.8)

Neste contexto, tomam corpo proposições de reformas em aspectos variados no nosso sistema de proteção social - visando combater os chamados excessos do perfil atual do sistema, decorrente da visão democrática e universalista, caracterizadora do texto constitucional de 1988. Durante este período, emergiu

uma nova agenda política que radicaliza o diagnóstico da gestão da pobreza. De acordo com Sposati (2013):

Enquanto política pública, responsável pela atenção ao pobre ou a pobreza criando a velha modalidade de segregação que estabelece um espaço apartado para atenção dos que têm menos renda. Ações em relação ao pauperismo devem ser operadas sob modalidade de gestão intersetorial uma vez que pobreza é uma questão multidimensional que tem suas raízes na opção do modelo econômico que, ao invés de ser redistributivo, é concentrador de riquezas. (Sposati, 2013, p.9)

É bem verdade que, desde a década de 1980, ao mesmo tempo em que tinha início um ciclo de reformas dos programas sociais brasileiros, avançava a crítica à legitimidade da proposta de incorporação social, pela via dos direitos sociais. Reforçava-se, novamente, a interpretação que assenta na trajetória profissional a responsabilidade pela proteção social e pelo acesso a grande parte dos bens e serviços sociais. Entretanto, diferentemente do antigo modelo, a nova proposta distancia-se de um projeto de expansão da proteção social fundada no assalariamento e apoia-se na velha ideia da suficiência do mercado, para a garantia de proteção social à parcela majoritária da população. Buscando aporte em Sposati (2013), observa-se que:

A perspectiva de universalidade da proteção social mostra-se como confronto com as regras do capital, da acumulação, pois confere significado de igualdade em uma sociedade que, pelas regras do mercado, é fundada na desigualdade. Esse confronto se manifesta em formas múltiplas e permanece presente em contínua luta. (Sposati, 2013, p.5)

Tendo em vista enfrentar tais dificuldades, a estratégia aqui adotada é examinar a trajetória recente da proteção social brasileira, organizada e estruturada a partir de eixos estruturantes das políticas sociais. A identificação destes eixos ancora-se em certas características institucionais específicas ao caso brasileiro, que visam permitir o resgate das diferentes modalidades de intervenção, que hoje se agrupam no sistema brasileiro de proteção social.

O reconhecimento das origens diferenciadas de tais políticas permitirá, ainda, ampliar a capacidade de identificar contradições e tensões entre estes conjuntos de políticas, assim como no interior de cada uma delas, fruto tanto das enormes mudanças sociais que sofreu o país, ao longo dos últimos setenta anos,

como da ampliação das tarefas que passaram a ser atribuídas ao Estado brasileiro no período.

Desta forma, para melhor entendimento, separamos em quatro diferentes grupos diferentes de políticas sociais: i) políticas que se agrupam em torno do eixo do emprego e do trabalho; ii) políticas que se agrupam em torno do eixo da assistência social e do combate à pobreza; iii) políticas que se agrupam em torno do eixo dos direitos incondicionais de cidadania; e iv) políticas que se agrupam em torno do eixo da infraestrutura social. Tais elementos podem propiciar uma fotografia do quadro da ação social do Executivo Federal no Brasil, estruturado em torno dos quatro eixos de ação do Estado. Como podemos observar através de Sposati (2013):

Essa perversa situação exige que o tempo de seguro desemprego seja considerado como tempo de contribuição, pois de outra forma temos a vida do trabalhador empurrada para mais anos até se aposentar. Há aqui um debate quanto à alocação do seguro desemprego, de natureza contributiva, no âmbito da previdência e não do FAT[...]

Um terceiro e enorme desafio do Suas é o de não configurar a assistência social, enquanto política pública, responsável pela atenção ao pobre ou a pobreza criando a velha modalidade de segregação que estabelece um espaço apartado para atenção dos que têm menos renda[...]

Esse processo, marcado por interrupções, intervalos, incompletudes, ao contrário de configurar uma irracionalidade, expressa sim uma forma estratégica em manter o campo da proteção social com baixa estabilidade, de modo a que, mais facilmente, possa sofrer ajustes sob crises conjunturais ou estruturais do capital. Outra face desse processo estratégico consiste em manter capacidade para reproduzir, com mais celeridade, a desigualdade que distingue os brasileiros entre si e impede a afirmação da universalidade da cidadania[...]

Essa situação é realmente curiosa. A assistência social desempenha uma das funções governamentais, nominada em linguagem governamental, sobretudo a orçamentária, como função programática. O maior gasto federal no orçamento público na Função programática 8 - número que compete à assistência social - é destinado ao BPC. Seu custeio é compulsório e atinge em 2013 a 33 bilhões de reais. Todavia, embora o BPC seja sustentado com recurso financeiro da assistência social, profissional de Serviço Social que opera o benefício pertence aos quadros da Previdência Social, em específico do INSS. Ele atua nas agências do INSS como perito nas solicitações de BPC para pessoas com deficiência. Não há articulação entre a ação das agências do INSS e o SUAS, não há vínculos, nem territoriais, entre os profissionais dos CRAS e os das agências do INSS. (Sposati, 2013, p. 5-11)

Considera-se aqui que compõem o eixo do emprego e do trabalho aquelas políticas cuja garantia de cobertura se dá mediante a participação contributiva e, em última análise, a participação no mercado de trabalho formal. Estas políticas de proteção social, têm como principal referência o mundo do assalariamento com

vínculo empregatício, ainda que desde a Constituição de 1988 seja possível identificar o fortalecimento institucional de um outro conjunto de políticas que têm no trabalho não-assalariado um critério de elegibilidade a programas e ações governamentais.

O eixo da assistência social e combate à pobreza reúne políticas acessadas a partir do reconhecimento de um estado de extrema necessidade ou de vulnerabilidade do público alvo, aí incluídas, em período mais recente, as políticas de combate à fome e de transferência de renda. Em seu formato original, este conjunto de políticas e programas governamentais foi marcado por grande fragmentação e descontinuidade nas ações. É no período de democratização que estes programas começam a ganhar densidade institucional, consolidando-se, na década de 1990, uma política nacional de assistência social. Contudo, esta ainda se estrutura predominantemente sobre sua característica sempre dominante: o acesso a benefícios pela via da necessidade.

O terceiro eixo reúne as políticas de educação e saúde, que se identificam pela atual desvinculação tanto à regulação do mundo do trabalho, quanto à condição de necessidade. Estas políticas, cuja garantia de acesso é incondicional e se baseia no reconhecimento de certos direitos sociais mínimos do cidadão, assumem um caráter autônomo, ligado exclusivamente ao pertencimento à comunidade nacional e aos ideais de inclusão social por meio da oferta universal de determinados serviços públicos. Denomina-se este eixo direitos incondicionais de cidadania.

Finalmente, o quarto eixo, estruturado em torno das chamadas políticas de infraestrutura social, é formado por políticas sociais de natureza diversa como habitação, saneamento e transporte coletivo urbano, que encontraram apenas tardiamente seu reconhecimento na Carta Constitucional. Este último grupo reúne políticas reconhecidas por sua relevância social, mas às quais nenhuma garantia legal de acesso foi ainda associada. Muito embora se possa localizar a origem social da área de habitação nos programas residenciais de alguns institutos de aposentadorias e pensões (IAPs) e da área de saneamento nas primeiras ações estatais no campo da saúde pública, o fato é que ambas apenas se estruturaram institucionalmente durante o regime militar (1964-1985), então marcadas como instrumentos de aceleração do crescimento econômico. Não obstante as tentativas recentes (pós-1995) para aproximar as políticas federais de habitação e

saneamento de objetivos socialmente mais redistributivos, ainda vigoram obstáculos de ordem institucional e financeira que dificultam o reconhecimento destas políticas no campo das políticas sociais.

No Brasil, segundo Vieira (2004, p. 142), política social, ao ser analisada, precisa “remeter-se a questões de desenvolvimento econômico, ou seja, a transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação particular de capital.

Sendo assim, fica claro que o aumento da propriedade privada e da riqueza acumulada estão pautando a política liberal. Desta maneira, só é possível pensar em política pública social, na sociedade burguesa, entendendo a passagem do capitalismo concorrencial para a emergência do capitalismo monopolista, que recoloca em xeque as contradições do sistema capitalista, ao mesmo tempo em que traz consigo alterações na sociedade burguesa.

Uma dessas dinâmicas é a elevação da taxa de acumulação, cuja incidência direta se dá no Estado, o qual redimensiona sua intervenção para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista, incluindo a preservação e o controle contínuo da força de trabalho, ocupada e excedente, ocultando a sua essência de classe.

A preservação e o controle se baseia na política social na medida em que o Estado, no capitalismo monopolista, passa a administrar as expressões da questão caracterizada por um conjunto de problemas econômicos, sociais, políticos, culturais e ideológicos que cerca a emergência da classe operária como sujeito sociopolítico no marco da sociedade burguesa.

Com esse panorama posto, analisamos a política pública social a partir do surgimento do neoliberalismo, como uma estratégia político-econômica do capital, o qual se constituiu em uma crítica aos modelos de Estados de Bem-Estar Social implementados até então, como forma de romper com a primeira grande crise estrutural do capitalismo.

Esses Estados consolidaram-se como principais responsáveis pela implementação de políticas públicas sociais, concretizando algumas das reivindicações dos movimentos de lutas no período do capitalismo monopolista.

Com esse cenário, a ordem mundial encontra-se ainda atingida pela crise estrutural do capital, vivenciada pelo conjunto das economias capitalistas a partir da década de 1970 (capitaneada pela crise do petróleo). Neste período, em

primeiro lugar nos países de capitalismo central, e depois nos países de capitalismo periférico, teve início uma longa e profunda recessão econômica, com a diminuição das taxas de crescimento e elevação das taxas de inflação (Anderson, 1996).

A queda da taxa de lucro, o esgotamento do padrão de acumulação fordista e taylorista, a hipertrofia da esfera financeira, a maior concentração de capitais devido a fusões de empresas (monopolistas e oligopolistas), a crise do Estado de Bem-Estar Social, a acentuação das privatizações, desregulamentações e flexibilização do processo produtivo dos mercados e da força de trabalho, refletiram este momento crítico (Antunes, 2000).

O padrão de acumulação capitalista e seu sistema ideológico e político reorganizaram-se, na contemporaneidade, promovendo significativas alterações para recuperar seu ciclo de reprodução, afetado pela crise estrutural do capital ocorrida a partir da década de 1970. Para Antunes (2000), um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, somado ao surgimento do neoliberalismo, representam com maior força a resposta do capital a esta crise.

As metamorfoses no processo de produção do capital e suas repercussões no processo de trabalho resultam desse processo. O avanço tecnológico e a constituição das formas de acumulação flexível e dos modelos alternativos ao taylorismo/fordismo, especialmente o toyotismo, intensificaram as transformações no processo produtivo.

Eis algumas de suas consequências: a redução do trabalhador formal e o aumento do trabalhador na área de serviços; o avanço do trabalho feminino; o crescimento dos assalariados médios e de serviços; a exclusão dos jovens e pessoas de meia-idade do mercado de trabalho; a inclusão precoce de crianças neste mercado e a expansão do trabalho social combinado.

Ao abordar a reestruturação econômica e o reajustamento social e político ocorrido nas décadas de 1970 e 1980 nos países avançados, Harvey (1994) também destaca a acumulação flexível que, na sua visão, confronta-se com a rigidez do fordismo pela imposição de flexibilidade dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Surgem, então, setores de produção, maneiras de fornecimento de serviços financeiros e mercados totalmente novos. Enfim, há uma inovação em várias áreas: comercial, organizacional e tecnológica. Amplia-se o setor de serviços e a taxa de desemprego, que se mostra estrutural.

Além disso, o autor chama a atenção para o que considera um novo fenômeno. Segundo Harvey (1994):

A compressão do espaço-tempo no mundo capitalista - os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variado. (Harvey, 1994, p. 141)

Portanto, a acumulação flexível e o modelo japonês ou toyotismo - exemplos de formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas (Antunes, 1999) - assumem a liderança frente ao padrão produtivo fordista e taylorista. A chamada flexibilidade afeta os processos de trabalho, as formas de gestão da força de trabalho, o mercado de trabalho e os direitos sociais e trabalhistas.

A competitividade intercapitalista nos mercados mundiais e nacionais é ampliada, caracterizando a globalização ou mundialização do capital. Um dos requisitos básicos para se enfrentar a concorrência é a qualidade do produto, para o qual é necessário reduzir custos e ampliar as taxas de lucratividade.

Para diminuir os custos, cortam-se salários e direitos conquistados pela classe trabalhadora. O trabalhador torna-se polivalente e, com a mesma remuneração, precisa exercer várias funções ao mesmo tempo. Intensifica-se a terceirização, tanto no setor privado quanto no estatal. Também contribui para a redução de custos e a ampliação do lucro na concorrência intercapitalista, o desenvolvimento científico e tecnológico. A utilização da robótica, da microeletrônica e da informática favorecem as mudanças nas formas de organizar a produção e consumir a força de trabalho, resultando em redução dos postos de trabalho.

De acordo com Antunes (1995), referindo-se ao contexto dos anos 1990, as constantes mudanças no mundo do trabalho introduzidas pelo neoliberalismo, expressam-se pela automação, terceirização, globalização, utilização da microeletrônica e da robótica, que contribuíram para o enfraquecimento das organizações dos trabalhadores; e o mais brutal resultado destas transformações é a expansão, sem precedentes na era moderna, do desemprego estrutural que atinge o mundo em escala global.

O neoliberalismo propõe a desregulamentação dos direitos do trabalho e o desmonte do setor produtivo. Segundo Anderson (1996), é uma reação teórica e política, contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Afirma o autor que os neoliberais interpretavam, como raízes da crise, o poder do movimento operário que pressionava com reivindicações sobre salários e com o aumento de gastos sociais por parte do Estado. Isto destruiu os níveis necessários de lucros das empresas e desencadeou processos inflacionários.

Para a reversão deste quadro, propunham a manutenção de um Estado forte, com sindicatos sem poder, com controle do dinheiro, mas diminuta participação nas intervenções econômicas e nos gastos sociais. Todo governo deveria prezar pela estabilidade monetária, o que significa ter disciplina orçamentária, conter os gastos com bem-estar e restaurar a taxa de desemprego, encarada como natural. As reformas fiscais, então, eram consideradas imprescindíveis. As propostas neoliberais apresentam uma política socioeconômica voltada para o fortalecimento do setor financeiro, no qual o Estado é concebido como seu principal financiador e considerado, no discurso de suas principais agências de fomento, como uma instituição ineficaz; daí a necessidade de haver um conjunto de contrarreformas, principalmente, no campo das políticas públicas.

Partindo desse pressuposto, no Estado neoliberal o investimento realiza-se indiretamente na esfera da produção, visto que é consolidado através da viabilização de créditos e da redução no imposto de renda. A vigência do modo de produção capitalista, subjacente a esse tipo de resposta à crise da acumulação do capital, ainda mantém a regra básica da formação do lucro, que se fundamenta na extração de mais-valor.

Para poder investir no setor financeiro, o projeto neoliberal propôs-se à redução dos gastos públicos, à exceção dos subsídios voltados para a esfera econômica. Isso implicaria em cortes nos cofres públicos: a privatização de empresas estatais, para diminuir o déficit e torná-las mais aptas para a concorrência, bem como a diluição com os gastos sociais, impondo limites à implementação e à garantia dos direitos sociais.

Estas políticas de ajuste fazem parte de um movimento global, o qual se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva. Neste sentido, temos como marco importante o Consenso de Washington, que surgiu como conclusão da reunião com os “funcionários do governo norte-americano e dos

organismos financeiros internacionais - Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) - especializados em assuntos latino-americanos”, em novembro de 1989. O Consenso de Washington passou a ser considerado um projeto para a implementação da reforma neoliberal, sendo apresentado como modelo modernizador do Estado, “capaz de desenvolver” o país de tal forma que passaria a ser subdesenvolvido ou em desenvolvimento, alcançando o status de país desenvolvido. Este Consenso caracterizou-se por um conjunto abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

Soares (2002) explica que a conjuntura neoliberal vem trabalhando com a ideia de um Estado mínimo, que cumpra apenas com algumas funções básicas como a educação primária, a saúde pública e a criação e manutenção de uma infra-estrutura essencial para o desenvolvimento econômico.

Nesta perspectiva, o neoliberalismo surgiu com o avanço do capitalismo na tentativa de superação dos desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e produtivos, que os países industrializados experimentavam durante a década de 1970, prolongando-se até a década de 1990, quando as políticas neoliberais, nos países em desenvolvimento começaram a implementar medidas de ajuste macroestruturais e de reestruturação produtiva.

As políticas neoliberais têm se proposto a ajustar a “crise global” num contexto de globalização financeira e produtiva, qual seja, a crise de um modelo social de acumulação. Essa crise não se detém apenas no campo da produção, mas perpassa a dimensão político-institucional, refletindo-se nas relações de trabalho através dos modelos de flexibilização do mesmo e, conseqüentemente, nas relações sociais.

A modernização pretendida pelo ajuste neoliberal foi realizada via mercado, cuja força incidiu sobre áreas com baixo nível de trocas mercantis, passando a tratar tudo pela lógica da mercantilização, inclusive os direitos sociais. Instituiu-se a lógica de que para se ter um bom “resultado” no âmbito dos serviços das políticas sociais, fazia-se necessário torná-las mercadoria.

Podemos dizer, então, que o Consenso de Washington não investiu em nenhuma formulação ampliada para as políticas e os direitos sociais, nem propôs medidas para solucionar a questão social. Com isso, houve um avanço na direção do ideário liberal, na medida em que os problemas sociais foram lançados no mercado e entregues à esfera do auto regulação mercadológica.

## **2.2. Políticas sociais no período pré Vargas**

No período pré Vargas temos alguns movimentos sociais surgindo no Brasil. Os principais movimentos sociais desta época foram a Cabanagem, Revolução Farroupilha e Revolução Praieira, que possuem origens no descontentamento e nas reivindicações por uma sociedade melhor. Os ideários das transformações societárias que ocorriam no mundo chegavam no Brasil, destacando os ideais liberais da Revolução Francesa.

Na maioria dos casos, esses movimentos eram sustentados principalmente na busca pela independência política e financeira de Portugal e, por conseguinte, buscavam melhorias concretas nas condições sociais de vida no Brasil. Segundo Gohn (1985):

- a) O movimento da Cabanagem que, durante dez meses, entre os anos de 1835 e 1836, sucedeu no Pará, chegando a instituir um governo local próprio, que Gohn nos descreve como o primeiro “governo popular de base índio-camponesa da história do Brasil no período imperial”
- b) A Revolução Farroupilha, transcorrida no Rio Grande do Sul, que perdurou por dez anos, entre 1835 e 1845, denominada pelos que dela participaram Guerra dos Farrapos, remetia sua identificação à grande massa de homens livres pobres que constituíam sua base social e que vislumbravam na deposição do Governo Provisório o meio de superação de sua condição de vida marcada pela pobreza e miséria social;
- c) a Revolução Praieira, levante político organizado pelo “Partido da Praia” em Pernambuco, entre os anos de 1847 e 1849, que agregou elites intelectuais e políticas e uma importante participação popular na oposição ao Governo Imperial, propondo já naquela época a realização da reforma agrária e o fim dos latifúndios rurais. (Gohn, 1985, p. 35)

Ao enumerarmos esses três grandes eventos ressaltamos que eles buscavam melhorias nas condições sociais da população brasileira, dentre esses aspectos

podemos ressaltar a busca pela consolidação dos regimes democráticos e libertação econômica dos países de capital central colonizadores.

Outro aspecto a destacar deste período, são as ações assistenciais de caráter pontual, que eram introduzidas nas pautas políticas do país, tais como a questão da desigualdade social e o surgimento das primeiras organizações da sociedade civil que se prestavam ao atendimento às demandas provindas das camadas mais pobres da população.

Ao se tratar dos primeiros 1930 anos do século XX o Brasil sofria grandes transformações, tanto na área econômica quanto na área social, destacando o fim da escravidão, que causou um enfraquecimento do poderio das oligarquias rurais e, assim, o surgimento de uma nova classe dominante: os burgueses. Essas transformações causaram um grande impacto na sociedade brasileira, pois o domínio da política “café com leite” estava prestes a entrar em colapso.

Nesse período destacamos que o Estado esteve totalmente ausente as políticas sociais. Segundo Oliveira (1989):

A política social relativa à prestação de serviços, que se refere às demandas gerais da população saúde, educação, saneamento, etc., como não tinha grupos específicos que a demandassem, foi delegada a segundo plano na agenda social do governo, haja vista o reconhecimento social de grupos profissionais. (Oliveira, 1989, p. 109)

Na década de 1930 o Brasil era palco de importantes transformações no papel do Estado, voltadas à proposição de alterações no campo de direitos sociais. O regime surgido da Revolução de 1930, ao se opor ao domínio das oligarquias regionais, tradicionalmente instaladas no poder, requeria a constituição, pela primeira vez levada a termo no Brasil, de um projeto político nacional, que estendesse a ação do poder central a todas as regiões do país.

Naturalmente, a ação do governo central teria de afirmar-se por meio de artifícios múltiplos, que fossem capazes de evidenciar o novo papel desempenhado pelo Estado. Para tanto, o novo regime utilizou-se do expediente de encerrar o regime político anterior e, concomitantemente, buscava difundir sua presença por meio de políticas públicas, diretamente operadas pelos órgãos centrais do poder e pela figura de Getúlio Vargas.

A questão social seria trazida, gradativamente, para o centro da ação política do Estado. A forma de operar tal mudança estaria estreitamente associada aos novos mecanismos de organização do poder, instaurados pela Revolução de 1930.

Para garantir a eficácia do ordenamento político central no nível local, o mecanismo de intervenção - sendo de nomeação imediata do presidente da República e consistindo num permanente rodízio de governantes regionais, monitorado pelo poder central - mostrou-se de imediato apropriado para os propósitos do governo getulista.

Impedidos que estavam de ganhar a expressão política anteriormente possuída pelos coronéis e governadores do interior do país, os interventores possuíam seu prestígio e sua importância política diretamente vinculados ao sucesso alcançado na implementação das novas ações governamentais das quais estavam incumbidos.

Na esfera nacional, o principal problema do novo governo residia na necessidade de legitimar-se rapidamente em todas as regiões do país, a fim de impedir novas revoltas. Para isso, o governo que perseguiu tal propósito apontará para o desenvolvimento de grandes planos nacionais, que vão responder de diversas formas às demandas sociais da classe trabalhadora do país.

Desse modo, de um lado o Estado proporcionaria o desenvolvimento econômico, aliando-se ao processo de industrialização; de outro, produziria um amplo processo de respostas ao agravamento das condições de vida, com a realização de ações de intervenção direta nas condições de reprodução da força de trabalho no país. Nesse momento, as bases da política social brasileira seriam construídas de acordo com a marcha da modernização, com a qual o país se encontraria, a partir de então, comprometido.

Em síntese, podemos afirmar que a busca da legitimidade política e a necessidade de constituição de um projeto político nacional eram, naquele momento, os principais elementos a impulsionar a ação governamental na área das demandas sociais. As inovações produzidas nas áreas da educação e da cultura, com a instituição da obrigatoriedade do ensino fundamental e a participação governamental na produção e disseminação de bens culturais de caráter nacionalista, constituem exemplos da nova disposição do Estado em interferir nas respostas às carências sociais, historicamente consolidadas no país. Na outra ponta, a iniciativa de implementação de uma legislação trabalhista, de abrangência

nacional, modificava o conjunto de relações de trabalho no Brasil, embora sua eficácia estivesse ainda limitada ao conjunto dos trabalhadores urbanos.

O enfrentamento à questão social havia se tornado, definitivamente, uma bandeira e uma necessidade do regime pós-revolucionário na década de 1930: o caminho ao poder, galgado pela nova elite emergente, requeria, ainda que de modo centralizador e seletivo, a ação social do Estado para proporcionar a qualificação da força de trabalho e o desenvolvimento econômico correspondente ao processo de industrialização, que se instaurava no país.

As políticas sociais iniciadas a partir da década de 1930 destinaram-se então a permitir alcançar, concomitantemente, os objetivos de regulação dos conflitos surgidos do novo processo de desenvolvimento econômico e social do país e de legitimação política do Governo. Para compreendermos como isso se tornou possível, faz-se mister relacionarmos os novos serviços sociais realizados pelo poder público, às emergentes necessidades de reprodução e qualificação da força de trabalho nacional.

Com efeito, a política de substituição de importações iniciada pelo governo getulista sustentava-se na introdução no país de um padrão tecnológico exterior à dinâmica econômica nacional que, se de um lado proporcionava a modernização das formas tradicionais de produção e a rápida criação de um eficiente parque industrial, de outro encontrava à sua disposição fartos contingentes de força de trabalho, cuja qualificação não correspondia à requerida e cujo volume era demasiadamente superior aos demandados pelas indústrias que surgiam.

Como resultado dessa inadequação inicial, a integração da força de trabalho ao setor produtivo ocorreria de forma parcial e sua maior consequência consistiria na cisão do mercado de trabalho urbano, resultando, de um lado, em uma elite operária integrada ao moderno parque produtivo e, de outro, em amplo conjunto de trabalhadores, cujo precário vínculo empregatício tornava impraticável a efetiva integração econômica e social. Ao mesmo tempo, as características políticas do regime, influíam negativamente na possibilidade de organização política dessa nova classe social urbana, chegando a ocorrer apenas nos maiores centros urbanos do país a organização da atividade sindical eficaz e da luta política operária, por melhores condições de vida e de trabalho.

A descrição que apresentamos acima explica porque as políticas sociais nascidas no período não surgiram determinadas diretamente pelas demandas

populares expressas nos movimentos sociais da época, mas encontrariam sua origem na iniciativa estratégica do Estado.

Foi da ação centralizadora do Estado que surgiram as iniciativas de intervenção social. Tal qual a ordem social competitiva que se instaurava, as políticas sociais que lhes davam parte da sustentação necessária, convergiam para a integração apenas parcial da força de trabalho nacional. A questão social no Brasil produzia, a partir de então, a ação estatal seletiva, como forma de manipulação econômica e controle político das massas de trabalhadores urbanos.

A Constituição Federal de 1934, primeira constituição do país a possuir um capítulo referente à ordem econômica e social, foi também pioneira na definição de responsabilidades sociais do Estado. Entre as novas iniciativas governamentais no campo das políticas sociais, foi instituída a assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante.

Seu texto final incluiu ainda temas como o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, o repouso semanal remunerado, o direito a férias anuais, a indenização em caso de demissão sem justa causa, a aposentadoria por idade, invalidez ou acidente de trabalho, a concessão de pensão aos dependentes por morte do trabalhador, além de outras medidas de caráter preventivo.

Se, por um lado, a introdução dessas obrigações do poder público no novo sistema legal indicava um salto de qualidade nos serviços sociais existentes, expressando novas determinações políticas e ideológicas na relação entre o Estado e a sociedade civil, por outro, as formulações da política social, introduzidas pelo modelo adotado na esfera governamental, além de manifestamente assistencialistas, eram correntemente utilizadas como instrumentos de controle e repressão das reivindicações por melhores condições de vida, promovidas por segmentos organizados da classe trabalhadora.

A própria preocupação com o tema da ordem econômica e social na Constituição de 1934 decorreu, primariamente, das mudanças que se faziam sentir nas relações econômicas e sociais e que se origina vão do desenvolvimento industrial recente.

Com a instalação do Estado Novo, no ano de 1937, um novo período pode ser demarcado para aquele modelo inicial de organização das políticas sociais no país. Revogada a Constituição de 1934, a nova Carta Constitucional apresentava grandes retrocessos no que tange às liberdades políticas e aos direitos sociais dos

cidadãos. Somando-se a isso, o novo panorama político do país, após a instauração da ditadura varguista, tornava extremamente difícil a sustentação desses direitos pela via da mobilização popular. Embora não tenham sucumbido por completo, as manifestações populares que reivindicavam melhores condições de vida foram reprimidas com força cada vez maior, a ponto de terem suas consequências neutralizadas pelo aparelho de Estado.

Conjuntamente, a edição de uma nova legislação trabalhista interferiu na estrutura de organização do movimento sindical, unindo ao Estado e reforçando o corporativismo no interior das categorias de trabalhadores.

É nesses termos, enquanto mediadora da relação entre capital e trabalho, que se desenvolveram as iniciativas governamentais da época, com destaque da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1938, e do Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Saúde. No âmbito das ações privadas, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Social da indústria (Sesi), respectivamente em 1942 e 1946, acentuaria o caráter conservador das ações sociais da época.

### **2.3.**

#### **Estado populista e o desenvolvimento das políticas públicas**

O período posterior ao Estado Novo, compreendido entre os anos de 1945 e 1964, é marcado principalmente pelo chamado populismo. A base dessa política populista foi estabelecida no período final do governo Vargas, no qual a conjuntura política internacional e a emergência de movimentos sociais que contestavam o regime autocrático no país, colocavam em dúvida o governo varguista. O Estado Novo seria encerrado com a deposição de Vargas e a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, em 1946.

Esta referida Constituição Federal registrou mudanças tanto na área econômica como na área social, acentuando o papel do Estado no desenvolvimento econômico e atribuindo-lhe a responsabilidade nas questões ligadas ao social.

Com base nessas premissas, a Constituição Federal definiu como competência do Estado a responsabilidade pelo controle das endemias e pela

regulamentação das legislações voltadas para a área social, retomando a Constituição de 1934, no que tange a obrigatoriedade a assistência à maternidade, infância e adolescência. Garantiu ainda o direito de aposentadoria integral aos trabalhadores, motivada por acidente de trabalho ou invalidez.

Alguns direitos sociais prescritos na Constituição de 1946 deveriam ter sido implementados dentro de um cenário de política populista, o que acabou se tornando um empecilho limítrofe para sua execução de forma integral.

Nesse período que sucedeu o Estado Novo, pequenas modificações no âmbito da política social aconteceram no Brasil. A instauração de um período democrático na República Nova, possibilitava o crescimento do papel político das classes trabalhadoras, fazendo vir à tona a premência da ação pública do Estado na garantia de condições de vida adequadas à população. Entretanto, o Estado detinha controle e executava a coerção nos movimentos sociais deste período. O que não impediu a organização política da sociedade civil.

Como grandes movimentos sociais que se desenvolveram neste período destacaram a Juventude Universitária Católica (JAC, JEC, JIC, JOC e JUC) e a Ação Popular. Essas instituições buscavam agregar e organizar a juventude, os trabalhadores e os camponeses na busca de uma sociedade mais justa para o proletariado.

Como exemplo da força desses movimentos sociais destacamos a greve geral de 1953, que chegou a paralisar mais de 300 mil trabalhadores, tenha obtido como principais resultados a afirmação do direito de greve e a reforma ministerial, que levaria João Goulart ao Ministério do Trabalho.

Outros movimentos que podemos destacar sobre essa efervescência são: a “passeata da panela”, ocorrida entre 1951 e 1953, com a participação de aproximadamente 500 mil pessoas; a “greve geral contra a carestia”, ocorrida em 1959; e o “movimento contra a carestia de vida”, que atingiu várias regiões do Brasil (Gohn, 1995).

Outro ponto de relevâncias nas políticas sociais do período populista se deu na expansão do programa em prol da casa própria, que ocorreu nos anos de 1961 e 1962, e fez surgir, nos institutos de funcionários e industriários, as iniciativas de criação de conjuntos habitacionais.

Não podemos esquecer também a “reforma de base na educação”, que foi publicamente iniciada em 1947, e cuja eficácia, após 14 anos de existência, foi

apenas parcial, resultando, em 1961, na consolidação de uma legislação básica e geral para a educação em todo o país e no fortalecimento da escola pública.

Ao analisarmos as características fundamentais dos governos populistas, compreendemos o motivo pelo qual apresentavam esta dificuldade na incorporação efetiva das reivindicações populares de maior profundidade. Isto se devia, fundamentalmente, ao fato de que no contexto do populismo, a ação política institucional orientava-se pela expansão pontual de benefícios sociais, sem que tal expansão consistisse realmente no reconhecimento de novos direitos sociais, ou sequer no estabelecimento de políticas duradouras. Por outro, não se constituía transição para uma legislação social renovada no país, reforçando o caráter seletivo pelo qual havia se caracterizado, historicamente, o conjunto das políticas sociais brasileiras.

A burocracia estabelecida pelos governos populistas foi essencial para a ineficácia das políticas sociais, deixando evidente a ausência de correspondência entre o mandato legislativo e a efetividade dos direitos sociais que dele decorria.

Devemos ressaltar, porém, que tal característica não surgiu nas políticas sociais brasileiras a partir do período populista. Os fundamentos do corporativismo na política social brasileira remontam ao período do Estado Novo.

Do ponto de vista da legalidade, desde o princípio da República Nova, as instituições corporativas pelas quais os trabalhadores tinham acesso aos direitos sociais, encontraram acolhida nos diplomas legais, que então se fizeram vigentes. Destacando a organização do primeiro sistema previdenciário no país, que nasceu limitado àquelas categorias de trabalhadores, cujo potencial de organização, ou relativa influência na estrutura administrativa do Estado, possibilitava impor ao erário público o ônus de sua sustentação financeira (a princípio, os ferroviários e outros segmentos do funcionalismo público), obtendo amparo na legislação para a organização e manutenção de seus fundos de pensão e criação dos IAPs.

Ganhou força o modelo de prestação de serviços sociais sob gestão do empresariado como podemos destacar: a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (Senai), com o objetivo de adequação da força de trabalho às demandas do capitalismo, a criação de serviços próprios (tais como creches e hospitais) vinculados à Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a criação da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (Febem), responsável pela expansão de serviços de atendimento social a crianças em situações de risco, a

partir da perspectiva da educação e da prevenção. Já no campo da Previdência Social, teremos a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, que estabeleceu a uniformização dos benefícios previdenciários.

Na década de 1960, a constituição das políticas sociais brasileiras já respondia ao que aparecia como questão social no país. Destacamos a participação da rede privada, a seletividade e o corporativismo das ações que resultaram na falta da assistência pública às demandas coletivas de vida e trabalho.

O colapso do populismo no país possui um significado mais profundo que a simples mudanças no aparelho do Estado brasileiro. O populismo distinguia-se das formas tradicionais de exercício do poder por supor, antes e no decorrer dos processos de legitimação, que implementava uma estratégia política de desenvolvimento econômico.

A longo prazo, sua própria estabilidade política requeria a identificação das ações políticas dos governos, com um consistente processo de desenvolvimento do país, de modo que o agudo clima de instabilidade, verificado no seu último período, pode ser em parte creditado à crescente insuficiência de respostas governamentais à crise social, que poderia vir a ser instaurada.

#### **2.4. Políticas sociais no período da ditadura civil militar brasileira e o período de transição**

Ao pensarmos a década de 1960, o contexto político brasileiro prenunciava uma era de grandes transformações sociais e políticas. Os movimentos sociais aumentavam e estouravam em tamanho e alcance, as ligas camponesas, no meio rural, os movimentos de reforma de base e as reivindicações populares do período, produziam permanente mobilização da sociedade, causando grande expressão das bandeiras por lutas sociais da classe trabalhadora.

O populismo só apresentava resoluções limitadas e de curto prazo para as demandas apresentadas pela população trabalhadora. Porém, com o aumento da politização das classes populares no período que sucederia o populismo, os acirramentos se intensificaram.

As manifestações populares aumentavam na busca pela legitimação de organismos institucionais, que funcionariam como representantes de seus

clamores por melhores condições de vida. O resultado desse embate político entre o Estado e os movimentos sociais seria a derrubada do governo constitucional do país, seguido da instauração de um regime de ditadura civil militar, sustentado e regido pelas forças militares nacionais e pela burguesia financiada principalmente pelos Estados Unidos da América, com isso encerrava-se os governos populistas no Brasil.

A instauração da ditadura civil militar brasileira (1964-1985) transformou por completo a conjuntura política, econômica e social do Brasil, que antes era favorável ao crescimento dos movimentos sociais. O regime autocrático estabeleceu uma forte repressão a toda espécie de mobilização popular na luta por melhorias nas condições de vida para a classe trabalhadora.

O autoritarismo burocrático dos militares que se anunciava e a repressão violenta às organizações da sociedade civil deixavam sem alternativa política os movimentos sociais constituídos. O que já era escasso e limitado no período populista, agora com a ditadura civil militar – no que tange a resposta do Estado – eram nulas. Os movimentos sociais tiveram sua legitimidade política contestada pelo governo autoritário.

Os governos militares, de sua parte, necessitavam alcançar algum grau de legitimidade perante a população, pois precisavam superar a fase inicial de instabilidade que se seguiu ao golpe de Estado de 1964.

A saída adotada pelos militares foi uma intervenção drástica na economia e na área das políticas sociais, com o subterfúgio de desenvolvimento econômico e social do país.

Em torno da questão social se daria, portanto, o primeiro confronto por busca de legitimidade entre os movimentos sociais populares e o regime autocrático. De um lado, as reivindicações políticas e sociais ainda identificadas com a perspectiva dos movimentos sociais do período populista - que buscavam se afirmar e conservar direitos adquiridos na legislação das políticas sociais vigentes e expandir os serviços destinados à população, a fim de universalizá-los o acesso. De outro, estaria o projeto político institucional do novo regime, orientado para a busca de estabilidade social e a afirmação da nova ordem política no país.

Podemos, com essa visão social brasileira, começar a destacar as mudanças do regime autocrático, para responder as reivindicações que impulsionavam os movimentos populares de contestação ao regime.

As mudanças do Estado autocrático militar propõem a ampliação qualitativa dos benefícios existentes como, por exemplo, a extensão de direitos previdenciários a trabalhadores rurais em contraposição a uma expansão quantitativa dos serviços governamentais, que era apresentada ao público como solução para a universalização do acesso aos serviços de educação e, mais especialmente, de saúde e habitação.

O real objetivo deste governo era o controle social dos movimentos populares emergentes e a centralização expressiva das políticas de desenvolvimento, no acirramento do controle de seus serviços, pela burocracia governamental e no aumento e aperfeiçoamento das práticas clientelistas - que já existiam no populismo, mais agora eram tratadas como “característica inerente a governabilidade do Brasil”.

O Estado implementou a gestão centralizada dos programas sociais em desenvolvimento, substituindo o modelo fragmentado de gestão e unificando sob seu controle os recursos financeiros, serviços e benefícios setoriais. Desta forma, o Estado comandado pelos militares conseguia dar uma resposta diferenciada das anteriores à questão social no país, buscando a tão sonhada estabilidade para se governar o país que ainda vivia uma ebulição dos movimentos sociais.

Se, por um lado, não se tratava ainda de qualquer ampliação significativa dos direitos sociais no país, por outro, a readequação dos programas sociais existentes possibilitava ao governo realizar um novo conjunto de ações estratégicas, que se anunciavam com o propósito de diminuir as disparidades sociais - que se faziam necessárias para equilibrar o orçamento público e responder às demandas por novos investimentos sociais, além de agradar ao modelo capitalista.

A reforma previdenciária da década de 1970 foi iniciada com a ampliação da cobertura dos benefícios existentes, que foram estendidos, entre outras categorias, aos trabalhadores rurais, empregados domésticos e trabalhadores autônomos.

Concomitante a expansão dos direitos previdenciários, o Estado centralizava seu recurso com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social

(MPAS) e a transferência dos hospitais para a alçada do Ministério da Saúde (MS).

Juntamente como isso o Estado cria novas formas de financiamento para tais políticas sociais, como: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Assistência ao Servidor Público (Pasep).

Com isso, o governo federal torna-se o gestor dos programas sociais. Os estados e municípios passam a ser meras figuras decorativas nessa engrenagem, sem mais gestão sobre recursos destinados as políticas sociais. A questão social era incorporada ao regime autocrático, como ação estratégica de manutenção da estabilidade política e social no país.

Desta maneira, a participação popular foi excluída das decisões e das ações e de controle sobre as políticas desenvolvidas, os movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos encontravam-se excluídos do processo de discussão e avaliação das políticas, reforçando-se ainda mais o caráter tecnocrático de sua gestão.

Sem a participação e controle dos movimentos sociais a seguridade social seria organizada com forte caráter assistencialista. Além disso, os serviços criados ou comandados pelo governo federal se tornariam cada vez mais seletivos, repassando o atendimento dos trabalhadores para as iniciativas filantrópicas.

A negação dos direitos sociais é estabelecida na legislação, ora por força da crise financeira da previdência social, ora como efeito dos modelos privatizantes realizados na saúde, ora finalmente pelo descaso do Estado em relação aos trabalhadores que não estavam inseridos nas práticas previdenciárias.

O fim do “milagre econômico brasileiro” na década de 1970, já podia ser sentido e, no período de 1977 a 1982, agravaram-se as condições gerais de vida da população, fazendo ressurgir, agora com força renovada, os movimentos sociais de reivindicação.

Os anos 1980 seriam identificados como a “década perdida”, especialmente pelo período de recessão econômico que o país enfrentou, entre 1981 e 1983. Nesse contexto, de grave crise econômica, a atividade industrial no país caiu em quatro por cento, ocasionando um crescimento acelerado do desemprego e acentuada defasagem no valor real dos salários pagos para a força de trabalho.

Desta maneira, a pobreza teve um aumento significativo na população e os efeitos da crise social e econômica dos anos de 1980 fez com que o Estado se

visse pressionado por um desempenho econômico que agradasse ao imperialismo do capital, sendo obrigado a adotar um controle rígido do orçamento público, o que foi logo sentido nas políticas sociais.

O sistema educacional sofreu cortes bruscos de financiamentos e a área previdenciária se conteve apenas em pagar os benefícios contributivos.

Com as crises sucessivas e o fim do chamado milagre econômico o regime militar parecia fadado ao fracasso vindouro. Em contrapartida, os movimentos sociais que nele ressurgiram apontavam claramente as necessidades sociais que os motivavam, e a restauração do regime democrático como etapa necessária à reversão da aguda crise social que se experimentava.

Devido a essa percepção, as ações políticas protagonizadas por aqueles movimentos convergiram em sua quase totalidade para campanhas pela restauração do Estado de Direito e das liberdades civis e políticas no país. A reivindicação de democracia política surgia, pela primeira vez na história recente do país.

O agravamento da crise econômica fizera o governo optar definitivamente por assegurar apenas a segmentos da elite nacional os investimentos públicos necessários à sua integração no mercado competitivo. Todavia, o reordenamento das políticas sociais no país somente seria iniciado após o final de o último governo militar.

A fim de responder à necessidade de redução das desigualdades sociais, o governo federal propôs dois objetivos para a sociedade civil: elevar as taxas de crescimento econômico para reverter o quadro de crise social no médio e longo prazo e, apaziguar as camadas mais pauperizadas da população. Isso foi implantado com o Primeiro Plano de Desenvolvimento da Nova República. As deliberações contidas nesse documento apontavam para a necessidade de enfrentar o quadro de desigualdades sociais com profundas alterações, tanto na área econômica, quanto na área social. Contudo, apesar de expor a preocupação em associar crescimento econômico à recuperação e extensão das políticas sociais, não estavam bem delineadas com a realidade encontrada o que dificultou sua execução.

No campo social a dificuldade nas reformas estruturais necessárias, sobretudo nos campos da seguridade social, da educação e da saúde foi um fator bastante presente. Um exemplo desta dificuldade está na política de Assistência

Social onde podemos verificar um aumento no nível de recursos empregados. Porém, o agravamento da crise social no país durante os primeiros anos da Nova República e após o fracasso do Plano de Estabilização Econômica, operado pelo governo federal, fez aumentar de forma mais que proporcional o número de usuários dos serviços assistenciais, sem produzir um efetivo aumento do gasto com a política de assistência social. As respostas para esses desafios foram depositadas na Carta Constitucional de 1998.

## **2.5. Políticas sociais no Brasil e os impactos da Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal brasileira de 1988, pensada e formulada a partir de um conceito de universalidade e de proteção social, se instaura juntamente com a implementação do modelo neoliberal no Brasil.

Com esse embate entre a universalização dos direitos sociais contidos na Constituição de 1988 e a implementação da política neoliberal, as conquistas obtidas pela classe trabalhadora estão constantemente colocadas em xeque.

Conquistas significativas como direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção, à maternidade, à infância e à assistência social, foram grandes avanços, porém estes ainda não usufruídos por toda a população brasileira. Isso nos mostra que o fato de estarem contidos na CF88 não garantiram por si só à proposta de proteção social a todos prevista.

A busca pela universalidade aos direitos sociais, especialmente saúde, previdência e educação, promulgados na CF88, contrapõem suas propostas de universalidade, pois são políticas que tem a seletividade e a focalização como fatores importantes e presentes em suas execuções.

A Constituição Federal de 1988, no que diz respeito aos trabalhadores, vem ratificar os direitos trabalhistas assegurados na CLT, como pagamento de 13º salário, licença-maternidade, entre outros. Porém, o modo de produção capitalista busca, cada vez mais, a implementação de contratos de trabalhos precarizados e temporários, extinção dos concursos públicos com estabilidade aos trabalhadores e a diminuição do trabalho formal.

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 começa um processo de implementação e de adequação das políticas sociais no Brasil, sendo que nos anos 1990 iniciou-se o movimento de contrarreforma do Estado, o que acarretou um desmonte de uma política ainda em construção.

A contrarreforma do Estado buscava o desmonte deste projeto proposto pela Constituição Federal de 1988, o que fica evidente a partir dos anos de 1990 pelos acordos realizados entre o governo brasileiro e o FMI.

Os mesmos mecanismos que levaram a uma intensificação no fluxo dos mercados financeiros mundiais a partir da década de 1970, ao conferir predominância à lógica de valorização do capital especulativo, que domina a economia mundial e dentro da qual o endividamento estatal tem importância crescente, implicam transferência de lucros dos países de capital periférico para os de capital central, via pagamento da dívida.

Isso levou a mudança na forma da intervenção estatal ao longo das décadas de 1980 e 1990, com a alteração no conteúdo das políticas econômica e social praticadas em todos os países e a desconstrução do Estado de Bem-Estar Social, onde este estava constituído - o que não veio a ocorrer no Brasil.

A partir da década de 1990, à ofensiva neoliberal no Brasil, integrada às requisições do capitalismo mundial, comandado pelos países detentores de capital, com a adoção da agenda de ajustes econômicos impostos pelo mercado. Esta contrarreforma tem o objetivo de impor a hegemonia burguesa capitalista, sobre os trabalhadores e suas conquistas políticas e sociais, centralizadas na estrutura de proteção social inscrita na Constituição de 1988.

Avaliamos que no período contido entre os anos 1990 e início dos anos 2000, como sendo um período importante para o Brasil, pois não teremos apenas a continuidade do desmonte, mas sim de uma mudança de perfil para uma política social inspirada na ideologia neoliberal, trazendo a tendência de focalização e aumentando a privatização, além de uma descentralização feita de forma a desresponsabilizar o Governo Federal.

Um fator marcante a ser destaque nesse período, foi o acordo assinado entre o então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso e o Fundo Monetário Internacional (FMI) no ano de 1998. Esse fato, combinado à política monetária restritiva, altas taxas de juros, aumento da carga tributária e expressivos cortes de gastos, reduziu a já baixa taxa de crescimento econômico brasileiro. O corte dos

gastos atingiu principalmente os investimentos em infraestrutura e nas áreas sociais, que foram colocados em segundo plano, servindo apenas para atenuar os impactos da política econômica.

Seletividade e focalização, juntas, têm o objetivo de estabelecer a elegibilidade individual dos indivíduos na qual a política social está centrada, e não de estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, essa redução relativa dos gastos sociais, em face do Estado, ocorre no mesmo momento em que a alteração da intervenção pública ocasiona aumento do desemprego - o que leva ao empobrecimento e ao aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos.

Não é por falta de recursos fiscais e financeiros que os direitos sociais não são garantidos no Brasil, o principal ponto de análise é para quem o Estado destina seus recursos e seus esforços, já que a intervenção estatal visa à valorização do capital.

Pode-se entender, então, que a necessidade de valorização do capital obrigou o Estado a economizar os gastos nas políticas sociais. Tudo isso permeado pelas pressões do neoliberalismo, pelo reforço dos seus ideais e de mercado, e de responsabilização individual e não coletiva pelos membros da sociedade.

Assim, é possível entender melhor, porque ocorreu o retrocesso na efetivação dos direitos sociais nos últimos anos. Soma-se a isso a reestruturação do processo produtivo, com sua flexibilização, que fragilizou o movimento dos trabalhadores, devido ao enorme desemprego e à precariedade do trabalho.

Nos anos subsequentes a política de ajuste econômico implantada pelo governo federal rebateu drasticamente nas políticas sociais. Estas vêm sendo constantemente alvo de críticas e também vem sendo responsabilizadas pelos déficits públicos, por garantir direitos constitucionais. O paradoxo do contexto em análise é que os impulsos, no sentido de formulação e implementação de políticas sociais universais e operadas de forma descentralizada, têm sido sistematicamente agredidos e atacados pelo modo de produção capitalista.

Ao mesmo tempo em que estados e municípios são induzidos a aceitar novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças dessas instâncias, acirrando a crise federativa. Além disso, por estarem mais próximos à população, os

governos municipais são os mais suscetíveis às pressões por demandas sociais (Fagnani, 2005, p. 15).

Para Behring e Boschetti (2007, p. 165), isso significa que os recursos continuam imensamente concentrados e centralizados, contrariando a orientação constitucional da descentralização. Além de concentrados na União – o ente federativo com maior capacidade de tributação e de financiamento.

Essa realidade, além de comprometer o processo de descentralização, promove uma precarização e fragilização na oferta dos serviços, benefícios e programas para a população usuária das políticas, contidas no tripé de seguridade social - principalmente a de Assistência Social.

Desenvolvendo a análise do processo de descentralização como um mecanismo de distribuição desigual de renda, Stein (1997) expõe que:

A descentralização como estratégia de redução do gasto público identifica-se com a seletividade do atendimento de demandas e necessidades e contrapõe-se às expectativas de universalização dos direitos sociais. Tal proposta é analisada por diferentes autores [...] como necessidade política de neutralizar as demandas sociais, desconcentrando os conflitos e envolvendo a população na busca de solução para seus próprios problemas. Trata-se de argumento utilizado pelos liberais, de par com a tese do Estado mínimo, onde o mercado aparece como o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos. (Stein, 1997, p. 86)

Fica evidente que a descentralização tem se caracterizado como transferência de responsabilidades e competências para o nível local, principalmente no que tange ao financiamento, administração e produção dos serviços, mas sem a contrapartida da redistribuição de poder e de recursos, o que tem ocasionado desigualdades regionais muito mais acentuadas, além de uma maior fragmentação dos serviços ofertados para a população, caracterizando a chamada desconcentração.

Assim sendo, o Estado a serviço e a mercê da hegemonia do capital tem se pautado por estratégias neoliberais comandadas pelos organismos financeiros internacionais em que defende a redução dos direitos sociais já conquistados - sob o argumento da crise fiscal do Estado - e transforma as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias, direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. Desta feita, os programas estatais têm se dirigido para a pobreza extrema, para aliviar minimamente a magnitude, que tem tomado à pobreza em países periféricos.

Nesse sentido, o trabalhador recebe diretamente os impactos das transformações realizadas nas esferas produtiva e estatal, que alteram diretamente as relações entre o Estado e seus funcionários - principalmente o assistente social, que é um profissional que trabalha com os direitos sociais e os meios de acessá-los.

À medida que esses direitos são desmontados, atinge-se a ação profissional e reduz-se a qualidade em detrimento da quantidade na prestação dos serviços sociais. Fica claro, na análise de Behring (2003), que o que esteve em curso no Brasil a partir dos anos de 1990 foi uma verdadeira contrarreforma do Estado, no sentido da flexibilidade, competitividade, adaptabilidade e atratividade, sob pressão de fatores conjunturais externos e internos.

Podemos destacar traços comuns das medidas neoliberais para as políticas sociais entre vários países da América Latina e o Brasil, que podem ser resumidamente relacionados a seguir: Comportamento pró-cíclico e regressivo dos gastos e do financiamento do setor social. Segundo Soares (2002).

“[...] os gastos são parcos para os limites mínimos de mecanismos compensatórios de sobrevivência”. Quanto ao financiamento, resume-se à contribuição sobre folhas de salários e impostos indiretos de característica cada vez mais regressiva. [...] esvaziamento orçamentário dos setores sociais: é tido como efeito do primeiro e se agrava devido às reduções do orçamento social, que afeta as camadas mais vulneráveis da população. [...] descentralização dos serviços sociais: mera transferência sobre serviços já deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo, que os mantêm precariamente num nível mínimo de funcionamento. Há um desmonte dos programas de âmbito nacional, provocando um desequilíbrio ainda maior entre as diferentes regiões, pois estas não possuem as mesmas condições financeiras, técnicas e políticas para a manutenção dos serviços de forma justa. [...] Privatização total ou parcial dos serviços: transferência da prestação de serviços sociais básicos a entidades privadas, causando a dicotomia entre os que podem e os que não podem pagar. [...] Focalização dos serviços sociais públicos: centra-se na mesma estratégia de descentralização e de privatização, reservando os serviços públicos aos comprovadamente pobres. Além do conteúdo discriminatório e da negação da cidadania, observa-se que nos países da América Latina a maioria da população usuária dos serviços sociais básicos é extremamente pobre. Ao focalizar esses serviços, tem-se a exclusão dos próprios pobres. [...] Redução da ação do Estado: há um retorno à família e aos órgãos da sociedade civil, de cunho filantrópico e sem fins lucrativos, como agentes do bem-estar social. Problema é que a atuação desses mecanismos se dá em caráter substitutivo, e não como complemento aos serviços prestados pelo Estado. [...] Reforço aos programas de combate à pobreza: a associação entre focalização e autoajuda incide nos programas de combate à pobreza, marcadamente de modo residual, emergencial e temporário, com o objetivo de minimizar os efeitos da crise econômica e dos seus processos de ajuste. (Soares, 2002, p. 75-81)

Sendo assim, podemos perceber que não é um problema exclusivo brasileiro e sim da maioria dos países de capital periférico, no qual destacamos apenas os da América Latina. Esta referida contrarreforma, tal como foi implementada, não produziu maior eficiência na implantação de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e com o aumento da dívida pública, bem como desprezou os padrões constitucionais da Seguridade Social. Além desses fatores, houve um crescimento da demanda por busca de serviços, ocasionado pelo aumento do desemprego, da pobreza e pela precarização das relações de trabalho.

Os efeitos das medidas neoliberais para as políticas sociais são intensos, uma vez que o elevado aumento do desemprego leva a população ao empobrecimento e ao aumento da demanda por serviços de assistência social. Por outro lado, o Estado vem sistematicamente cortando gastos, flexibilizando direitos, privatizando e terceirizando serviços sociais básicos. Nesse sentido, a visão neoliberal para as políticas sociais centra-se no trinômio: privatização, focalização e descentralização.

A política social, que deveria estar direcionadas para todos, acaba se tornando direcionada apenas para os segmentos mais vulneráveis da população, existindo uma nítida triagem entre aqueles que mais necessitam, que não têm condição alguma de buscar sua inserção no mercado.

Os benefícios, serviços, programas e projetos são medidas que buscam viabilizar o atendimento de um público que tem em comum as marcas da vulnerabilidade e do risco social. Estes serviços são planejados e executados visando transferência de renda para as famílias de maior vulnerabilidade social, sem atender grande parte da população, devido aos critérios utilizados para o acesso. Mesmo com essas carências, não podemos deixar de destacar que a partir da implementação do Programa Fome Zero, pelo governo Lula, essa camada da sociedade sofreu e sofre alterações em suas estruturas.

Destacamos, então, o papel da política social na diminuição ou amenização das desigualdades sociais, cada vez mais afastada da concepção de direitos sociais, repondo a centralidade no trabalhador consumidor. Ao invés de incorporar direitos, ela tem servido para eliminar direitos; ao invés de ampliar o preço da força de trabalho, ela reduz este preço. Esta análise fundamenta-se na afirmação de Marx (1988a, p. 95).

“[...]fizeram baixar os salários dos trabalhadores do campo para além daquele mínimo estritamente físico, complementando a diferença indispensável para assegurar a perpetuação física da raça mediante as leis dos pobres”. (Marx, 1988a, p. 95).

Em meio a uma realidade em que o investimento na força de trabalho deixou de ser a principal preocupação para os dominantes, que só garantem o mínimo suficiente para a manutenção dos trabalhadores, aqueles que não conseguem se inserir no mercado de trabalho são obrigados a viver na dependência de recursos públicos mínimos para assegurar a sua sobrevivência e garantir a reprodução do sistema.

Para Marx (1988a, p. 95), no âmbito da exploração capitalista, o preço da força de trabalho tem um limite mínimo e um limite máximo: seu limite mínimo é determinado pelo elemento físico, quer dizer – para poder manter-se e se reproduzir, para perpetuar sua existência física, a classe operária precisa obter artigos de primeira necessidade absolutamente indispensáveis à vida e à sua multiplicação. O valor destes meios de subsistência indispensáveis constitui, pois, o limite mínimo do valor do trabalho.

Dentro da lógica do capital, podemos entender que para o neoliberalismo os serviços de assistência social ofertados aos trabalhadores têm um caráter complementar à reprodução da força de trabalho a menor custo.

E para os trabalhadores assalariados tais serviços são também complementares na sua reprodução física e na de sua família, já que a sobrevivência depende da venda do seu trabalho. “Ainda que complementares, não significam que sejam absolutamente secundários, especialmente face à política de contenção salarial que mantém o salário real aquém do necessário à satisfação das necessidades básicas de reprodução da família trabalhadora” (Iamamoto e Carvalho, 2005, p. 102).

Assim sendo, para o segmento da classe trabalhadora que não consegue ser inserida no mercado de trabalho, devido à própria lógica do capitalismo, tais serviços se tornam absolutamente necessários, mas não suficientes comparados ao salário necessário para a sua sobrevivência.

Para Iamamoto e Carvalho (2005):

Têm sua justificativa histórica na desigualdade estrutural que permeia a sociedade de classes; têm, também, seus limites dados pelo próprio regime de produção, que,

devido a sua natureza, permite, no máximo, a redução da exploração e não sua eliminação. A política social que orienta o aparato burocrático-legal que implementa os serviços sociais é estabelecida e controlada pelo poder do Estado, existindo, prioritariamente, para assegurar as condições básicas indispensáveis ao domínio do capital no conjunto da sociedade [...] Assim, as políticas “assistenciais”, de “promoção social” ou de “bem-estar social”, como se queira rotular, embora dirigidas à classe trabalhadora, interpretam os interesses dessa classe segundo a visão dos grupos que controlam o Estado. (Iamamoto e Carvalho, 2005, p.103)

As determinações das diversas agências internacionais para as políticas sociais têm sido no sentido de focalizar suas ações, incentivando os fundos sociais de emergência, orientando a minimização do papel do Estado ao passo que mobiliza os setores da sociedade civil, por meio do apelo à solidariedade e ao voluntariado, assim como as ONGs.

Desta maneira, os resultados desse processo se convertem em efeitos perversos para a classe trabalhadora, por meio do acentuado nível de desemprego e de pobreza. Na verdade, ao contrário do gasto em previdência ou saúde, rígidos em sua execução e expressivos como parcela do gasto público total, os gastos em determinados programas de transferência de renda são flexíveis às disponibilidades de recursos.

De acordo com o corte de pobreza que se faça ou dos critérios estabelecidos, pode-se adequar o número de beneficiários ou o valor dos benefícios às disponibilidades dos recursos. Dessa maneira, a proliferação de programas de transferência de renda não oferece riscos ao equilíbrio fiscal corrente, e ademais, por absorverem um volume de recursos relativamente modesto, não comprometem parcela significativa do orçamento (Gimenez, 2005, p. 22).

Dito isso, percebe-se que o mecanismo utilizado pelo governo, a serviço da ordem do capital, para reduzir as desigualdades com os seus diversos programas, apenas atende às camadas mais pobres, como uma forma de elas continuarem sem questionar o sistema, ao mesmo tempo em que o fator gerador das desigualdades não é atingido.

Um mecanismo que deveria ser garantidor de um repasse de verbas de forma igual e justa entre as esferas e entre as políticas sociais é o orçamento público, visto como um elemento importante para a garantia de direitos precarizados na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 prevê que as esferas do governo federal, estadual e municipal realizem as etapas de elaboração do orçamento público, ou seja, o ciclo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é quem inicia a elaboração do orçamento público, que expõe o que pretende cada gestão de governo em suas respectivas esferas pelo período de quatro anos. Esta etapa pode ser elaborada contando com a participação popular, conselhos, fóruns e pesquisas condizentes com a realidade em que será executado. Guiada pela mesma linha que o PPA segue a LDO, e apresenta o que a gestão tem que priorizar conforme o enunciado no PPA, e que norteará a formulação da LOA. A LOA entende o orçamento fiscal formado por impostos e prevê gastos com pessoal, encargos da dívida pública e investimentos em áreas como educação, habitação, entre outros; orçamento de investimentos para empresas estatais e, por fim, o orçamento com a seguridade social, que incide sobre gastos com saúde, previdência e assistência. Na nossa realidade, o que temos presenciado é um desvio de parte dos recursos que são destinados ao social e remanejados para outras finalidades, como o pagamento dos juros da dívida, através da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A DRU é uma medida legal, criada em 2000, substituindo o Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF), legitimada para fins fiscais. Desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições da União para outras finalidades; contrariando o que garantia a CF 88.

Embora o Estado brasileiro tenha se comprometido com a ratificação do - Pidesc - Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, em 1992, a destinar o máximo de recursos disponíveis, visando assegurar progressivamente os direitos referidos no Pacto, não é isso o que ocorre.

O orçamento da União não se destina prioritariamente a garantir os direitos da população, mas sim à manutenção de privilégios (como o pagamento de juros da dívida do governo), para investimentos (diminuindo o custo para a reprodução do capital), e em muitos casos, para políticas sociais compensatórias, que não garantem a emancipação de seus beneficiários.

Na lógica neoliberal, o reordenamento do papel do Estado para as políticas sociais impõe uma reorganização dessas políticas, que sai da órbita da proteção social para ser viabilizada principalmente pela via da mercantilização,

transformando-se em um negócio lucrativo para o capital, ao passo que penaliza os profissionais que atuam com a execução dessas políticas e, principalmente, os usuários que não têm possibilidade para ir ao mercado e precisam dos poucos serviços ofertados pelo Estado.

A partir destes questionamentos acerca das políticas sociais, faz-se necessário um aprofundamento maior no debate da política de assistência social brasileira, pois nesta incidem os maiores reflexos desta precarização da política pública no Brasil.

### 3

## **Assistência social e suas implicações na sociedade brasileira**

O trabalho na assistência social é atravessado pela relação capital/trabalho e sua intervenção ocorre na sua mediação desta relação. Mas, como qualquer outro trabalhador, o profissional da assistência também sofre os rebatimentos da reestruturação produtiva e da contrarreforma do Estado. Este capítulo busca evidenciar as formas de precarização dos profissionais da assistência inseridos no espaço público estatal onde atuam com a política nacional de assistência social, analisando seu histórico e seus rebatimentos atuais.

### **3.1.**

#### **Breve histórico da assistência social brasileira**

O cenário da assistência social foi escolhido para este estudo por se tratar de uma área que vem agregando uma grande efetivo de profissionais após a implementação do SUAS, sendo assim, apresenta grande potencial para o debate acerca da precarização dos seus trabalhadores.

No decorrer da trajetória da sociedade, diferentes formas de ajuda foram se desenhando até que se construísse o modelo atual de Política de Assistência Social que rompe com o advento da ajuda e vem se configurando em uma intervenção sistemática do Estado perante a classe trabalhadora. O histórico da Assistência Social brasileira é pautado na caridade, no favor, clientelismo e na filantropia. Nesse histórico evidencia-se a priorização do assistencialismo em detrimento do direito. Fator esse que é fundante para o entendimento do nosso estudo.

Considerando o histórico brasileiro elencaremos algumas formas de utilização da assistência direcionada ao capitalismo. No contexto, antes da década de 30 as ações assistenciais serviram como estratégias para a implementação da reforma urbana, na perspectiva da higienização e também como mecanismo de manutenção do poder local dos coronéis, por meio de sua utilização como recurso do clientelismo.

Ela possui traços conservadores, pois historicamente, foi vista como benemerência, enfrentando diversos desafios para sua implementação como direito e como uma política pública.

Durante a República Velha, período datado de 1889 a 1930, o Estado brasileiro desempenhou papel de repressão àqueles que não se adequavam a esse modelo capitalista. Eram respostas às lutas das classes trabalhadoras, que buscavam direitos sociais, políticos e civis e eram contidos de forma violenta. Nesse período o atendimento das necessidades dos trabalhadores se dava de maneira frágil, precária e insatisfatória, ficando sob a responsabilidade das entidades religiosas a realização das ações assistenciais.

A trajetória dos direitos sociais no Brasil é marcada assim por elementos e características de uma sociedade ainda com resquícios do império e da escravidão. No período em questão, a assistência social era feita sem marcos legais e eram focalizadas nos tidos como marginais, aos pobres, aos doentes e aos incapazes.

Realizada por organizações da sociedade civil tinha fundamentalmente finalidades que consistiam na caridade, com ênfase para a Igreja, a filantropia, marcada pela perspectiva higienizadora, e era pautada na política do clientelismo. Em meados da década de 30 a questão social, era vista como caso de polícia, era duramente reprimida, considerando a análise de Yamamoto (2004):

Aos movimentos desencadeados pelo proletariado a resposta principal e mais evidente do Estado na primeira República, diante da sua incapacidade de propor e implementar políticas sociais eficazes será a repressão policial. A violência do Estado se fará constantemente presente à trajetória das lutas do movimento operário como o mais eficiente instrumento de manutenção da paz social necessária à acumulação capitalista. A boa sociedade da época, cujo elemento nativo principal se compõe dos setores burgueses ligados à agro - exportação e de seus prolongamentos nos setores médios mais abastados, essencialmente desconhecerá a existência da questão operária. Seu posicionamento natural variará entre a hostilidade e o apoio explícito à repressão policial e ações caridosas e assistencialistas, especialmente após o sufocamento dos movimentos reivindicatórios e nas crises econômicas que lançam grandes massas em situação de extremo pauperismo. (Yamamoto, 2004, p. 133)

Com o projeto de modernização da indústria brasileira, capitaneado pela burguesia, que era advinda do modo agrário de produção para exportação, o governo começa a desenvolver projetos de enfrentamento das expressões da questão social, uma vez que essas expressões se tornam enraizadas no cenário político nacional brasileiro. O Estado desenvolvimentista brasileiro constitui-se

tendo como principal base de sustentação os segmentos da burguesia até então emergente da classe média urbana e militares nacionalistas. Com essa composição implementou-se em meados da década de 1950 o projeto de desenvolvimento industrial no brasileiro, o famoso “50 anos em 5”. Nesse momento temos a luta da classe trabalhadora pela regulamentação das leis trabalhistas que impulsiona a criação do Estado social.

No período em análise, as expressões da questão social foram elevadas à categoria central de fundamentação do Estado, tendo sido seu ponto crucial a elaboração de uma política social, que no nível ideológico e político constituiu-se mecanismo de garantia dos interesses da burguesia. Porfírio (2001).

Se na República Velha o fator de “adesão” das classes populares à nova ordem foi a filantropia privada associada à medicina social, à polícia, ao judiciário e o conjunto dos reformadores sociais- todos juntos na grande tarefa de “civilizá-las” e domesticá-las”, no período pós 30- e particularmente no Estado Novo- esse fator foi a chamada “justiça social”. Tal como na República Velha, foram mantidos esquemas de exclusão e discriminação; esses esquemas são característicos de uma estruturação autoritária e conservadora das relações sociais. Nesse período, o critério de igualdade era pautado no pertencimento corporativo, pré-requisito para a consideração de um cidadão merecedor da tutela estatal. (Porfírio, 2001, p. 15).

A área da assistência social, que já se encontra institucionalizada como uma política pública, nem sempre foi vista no prisma do direito da população. Ela possui, reconhecidamente, um histórico ligado a cultura política onde destacamos a relação com o favor, com a tutela, com a benesse e o clientelismo. Foi baseado nesses conceitos que por muito tempo os profissionais e usuários da Assistência Social eram reconhecidos.

Para Yazbek (2004) existe um entrave na efetivação da assistência social como uma política social devido a um ranço de tutela que não tem favorecido o protagonismo e nem a emancipação dos usuários e ainda uma cultura patriarcal e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza.

Assim sendo, persiste como um dos maiores desafios em relação a esta política sua própria concepção como campo específico de política social pública, como área de cobertura de necessidades sociais. Ou seja, pela ausência de parâmetros públicos no “reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação” permanecem na Assistência Social brasileira concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e “primeiro da mistas” e patrimonialistas. (Yazbek, 2004, p.19)

No Brasil essa realidade se expressa de forma bem clara ao nortearmos o estudo pelo período em que Getúlio Vargas se utilizava desta ação como forma de controle social e que se arrasta até os dias atuais como Yamamoto (2006):

Busca-se assim contrarrestar uma das marcas da história política brasileira, que se construiu ao revés do imaginário igualitário da modernidade História Política assentada na “ideologia do favor, como a nossa mediação quase universal”, que foi terreno fértil para a privatização do Estado e de entidades da sociedade civil segundo interesses particulares de grupos poderosos e influentes, em detrimento do cultivo do espírito público. Uma sociedade hierarquizada que repõe no dia-a-dia e de forma ampliada privilégios, violências e discriminações de renda, poder, de raça, de gênero, entre outras, ampliando o fosso das desigualdades no marco diversificado das manifestações da questão social. (Yamamoto, 2006, p. 145)

No que se tange à legislação trabalhista brasileira vigente neste período, raras eram as focalizadas nos direitos fundamentais do trabalho, já que são anteriores ao período getulista. Contudo o marco deste referido governo foi a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, em 01 de maio de 1943.

Na previdência social destacasse a década de 1920 quando começam a se desenvolver as instituições assistenciais e previdenciárias de cunho estatal. O ano de 1923 é o marco da previdência social brasileira, em razão da Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão – CAP dos Ferroviários. Uma característica marcante do poder político da época era segmentar a classe trabalhadora em áreas de atuação específicas e sem organização em nível nacional.

Em 1933 são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, nos anos 50, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários – Iapfesp reuniu as demais Caixas de Aposentadorias e Pensões. Diferentemente das CAP's, os IAP's eram vinculados ao Estado através do Ministério do Trabalho. O que traria ao Estado um caráter regulador no que tange o acesso dos trabalhadores aos direitos sociais.

Destacamos que só tinham acesso à previdência social os trabalhadores cujas profissões eram regulamentadas por lei e possuíam sindicato regulamentado. Desta forma, o Estado que detinha o poder de estabelecer a classe trabalhadora, a chamada cidadania regulada, pois era ele o definidor de quem seria o beneficiário dos serviços ofertados. Neste processo, os trabalhadores não regulamentados por lei, não eram atendidos pelos serviços públicos, havia a necessidade de atender às

demandas sociais dessa camada da classe trabalhadora excluída do sistema previdenciário. O que acabava a fomentar e institucionalizar as organizações da sociedade civil como a Igreja (através da caridade), a filantropia laica e os políticos.

Assim, a condição de não cidadão é o que possibilita o acesso a benefícios sociais, podemos assim observar que a política social no Brasil tem como base determinante as concepções de “cidadania regulada e invertida” na perspectiva da política previdenciária e das ações assistencialistas, caracterizando assim o clientelismo.

Neste período, a Política de Assistência Social era vista de forma fragmentada, desorganizada e instável. Vale destacar que a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA em 1942 que tentou trazer uma centralidade inicial para este cenário. A LBA era uma instituição articuladora da Assistência Social no Brasil, com uma grande e organizada rede de instituições privadas conveniadas, porém a marca fomentava o assistencialismo. A Assistência Social era basicamente implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA, era voltada para ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais aos mais pobres da sociedade, mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino.

A efervescência dos movimentos sociais que reivindicavam as reformas de base teve início na década de 1960. A classe trabalhadora, tanto da cidade quanto do campo buscavam na sociedade brasileira um projeto democratizante que sustentasse politicamente as classes populares, e um outro projeto social, que se opunha ao primeiro, associando-se com o capital monopolista internacional.

Concomitantemente a essa correlação de forças, a economia da época sofria uma crise conjuntural que culminou no Golpe Civil Militar de 1964. Período esse que foi marcado por uma incompatibilidade entre a democracia e a ditadura. Instaurada a ditadura civil militar, destacamos a retração dos direitos civis e políticos da população o que acarreta o fechamento de diversas instituições da sociedade civil e a burguesia capitalista tendo suas demandas e vontades agraciadas pelo Estado. Nesse período as políticas sociais buscavam o controle social e a legitimação do regime militar, porém, caracterizava de certa forma para a população atendida, uma expansão da cobertura da proteção social na ordem vigente.

Em 1960, com a criação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, buscava-se uma uniformização da assistência médica para toda a classe trabalhadora. A década de 1960 traz importantes marcos legais como o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, criado em 1966 que unificaria os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP’s e ainda nesta década é criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, que foi indicado como solução e substituição do conceito de estabilidade no emprego.

Na década de 1970, o Brasil passava por uma grande crise econômica que juntamente com a decadência do autoritarismo, tornou claro para a classe trabalhadora a “falência” das políticas públicas. Estes acontecimentos fortaleceram e impulsionaram o surgimento de diversos movimentos sociais que buscavam pressionar o Estado por políticas sociais mais justas, e com caráter agregador, fortalecendo a participação popular em busca da democratização das relações entre a sociedade e o Estado. Em 1971 temos o surgimento do PRORURAL e do FUNRURAL que viabilizaram a redistribuição de recursos da área urbana para a rural e apresentam um significado importante, pois, se incorporou o setor rural à previdência.

Porém, apesar de avanços o Estado ainda restringia o acesso somente aos trabalhadores que estavam inseridos no mercado de trabalho. Como consequência, há a precarização dos serviços prestados pelo Estado e, paralelamente a isso, a mercantilização dos mesmos.

A essa classe sobrança, restava serem atendidos por organizações da sociedade civil da época como a Lba, responsáveis pela execução da Assistência Social. O período ditatorial foi marcado pela forte repressão aos direitos civis e políticos, porém com certo investimento nos direitos sociais, tratando assim uma particularidade da política social brasileira, que tem como característica marcante governos autoritários, déspotas e antidemocráticos.

### **3.2. Assistência social e a Constituição Federal de 1988**

Os anos 1980 foram marcados por diversas mobilizações sociais, período de efervescência dos movimentos sociais, que buscavam efetivação dos direitos

sociais e trabalhistas além da volta da democracia e de eleições diretas. Esta década representou ainda avanços significativos para o mundo do trabalho. Até este momento no país a Assistência Social é entendida como um dever moral cristão e de ações emergenciais, fragmentadas.

A década de 1980 é um importante marco histórico para Assistência Social brasileira, pois foi nesse período que foi promulgada a Constituição Federal em 1988, nela a Assistência Social é instituída enquanto uma política social pública não contributiva, para quem dela necessitar, ou seja, destinada a todos os cidadãos que não possuíssem meios suficientes para suprir suas necessidades. As políticas sociais são aqui compreendidas como políticas públicas que devem assegurar aos cidadãos proteções básicas.

A Constituição Federal de 1988 elenca elementos que trazem novos rumos históricos da política pública brasileira e como consequência para a Política de Assistência Social, que se caracteriza então, no âmbito da democracia e cidadania, proporcionando acesso e garantia do direito, tão fundamental para à sociedade brasileira. Possibilitando assim diversas alterações significativas e necessárias na Política de Assistência Social Brasileira.

A Constituição Federal de 1988 abre então uma nova era para a política de Assistência Social, constituindo marcos históricos importantes como a Lei Orgânica da Assistência Social- Loas de 1993 que tornou a Política de Assistência Social direito do cidadão e dever do Estado, unificando a política de Seguridade Social. Atualmente o Suas vem corroborar e materializar todo o conteúdo da Loas e da Política Nacional de Assistência Social - Pnas de 2004.

O Suas, ganhou protagonismo na última década, pois, propõe um modelo de gestão descentralizado e participativo, caracterizando-se na regulação e organização em todo território brasileiro no que tange as ações da Política de Assistência Social. Colocando uma gestão compartilhada e financiada pelas três esferas de governo: União, Estados e Municípios. Com a participação e regulação da sociedade civil.

Contém em seus princípios e diretrizes um direcionamento que corrobora com o ideal da constituição de 1988, pois é pautado na materialização, organização e sistematização da Política de Assistência Social e fundamentada na perspectiva do direito. O Suas é a possibilidade concreta de se romper com a histórica cultura assistencialista brasileira, marcada pelo patriarcalismo e

clientelismo da classe burguesa e pela ideologia do favor, da caridade e da benesse na medida em que materializa e organiza a Política de Assistência Social.

A política social não se constitui, inicialmente, nem como relação contratual entre partes iguais, nem como contrapartida dos direitos da sociedade. Isso demonstra, a nosso ver, o quanto o Estado se mostrou incapaz de incorporar generalizadamente os interesses da população, e, pois, o quanto tem se mantido privado, oligarquizado, apropriado privilegiadamente tanto por frações da classe dominante, como frações da classe trabalhadora, feudalizado, enfim, mesmo quando se trata da realização da política social. (Gomes, 2006, p.6 impud Brotto, p. 97)

Porém o Suas, apesar de se marco legal que contextualiza os avanços históricos no cenário das políticas públicas brasileiras, ainda se defronta com imensos desafios em sua efetivação, a política neoliberal implementada nos anos de 1990 acarretaram um desmonte das conquistas adquiridas no processo de redemocratização brasileira, principalmente na política de Assistência Social. Este desmonte propiciou ao governo alimentar o capital em contraponto a classe trabalhadora brasileira.

Nesse sentido, as políticas sociais na sociedade Neoliberal encontram limites na efetivação das mudanças na condição de vida da classe trabalhadora, atuando de forma coerente dentro dos limites da ordem capitalista. A política social é uma conquista civilizatória, produz bem-estar social, mas não se sobrepõe à desigualdade.

A política pública brasileira está distante de garantir equidade ao trato da sociedade devido aos interesses econômicos que vão de encontro aos sociais, o que restringe as demandas da classe trabalhadora ao mercado. Assim a política social estatal assume dupla funcionalidade atendendo aos trabalhadores de forma geral e também ao capital através do financiamento de seus setores básicos. Behring e Boschetti (2007).

No Brasil, só a partir da Constituição Federal de 1988 que se tem uma perspectiva de um modelo público universal de proteção social, mesmo assim a implementação dos direitos sociais se torna complexa e com entraves impostos pelo neoliberalismo.

São definidos na Constituição Federal de 1988 os direitos sociais básicos com: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, e a Assistência Social, esses princípios constitucionais norteiam a estrutura da

seguridade social, caracterizadas pela universalidade, uniformidade e equivalência, seletividade e distributividade, irredutibilidade do valor dos benefícios, diversidade das bases de financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração.

A Seguridade Social veio criar um sistema de proteção social complexo e de grandes proporções, com perspectivas de caráter universalizantes e com a ampliação da cidadania da classe trabalhadora. No que tange a Política de Assistência Social observamos que enfrenta dificuldades para se materializar como política pública, tendo que superar características históricas para a manutenção e reforço do caráter filantrópico e permanência de apelos e ações clientelistas.

Em contramão do que está posto na Constituição Federal de 1988, não foi criado um único Ministério da Seguridade Social e assim as políticas de saúde, previdência e Assistência Social que passaram a serem geridas por ministérios e orçamentos distintos, cada uma dessas políticas possui seu fundo orçamentário próprio, além de também possuir seus conselhos, conferências e políticas específicas. Porém, o que mais tem contribuído para esse projeto de desmonte público que é capitaneado pelo Governo Federal, é o neoliberalismo.

O neoliberalismo vem de encontro às políticas sociais providas pelo Estado, causando, assim, um desmantelamento dos direitos sociais conquistados pelos movimentos sociais democráticos. Todo esse desmonte das políticas públicas e principalmente das políticas de Assistência Social desresponsabilizam o Estado como sendo o principal capacitador e fomentador destas políticas.

O neoliberalismo se contrapõe diretamente com a Constituição federal de 1988 e os marcos legais que a prorrogam, se confrontando com seus valores universais e emancipatórios.

Na sequência desta década foram implementadas as chamadas medidas de ajuste estrutural, deferidas pelo Consenso de Washington, em correspondência com o aprofundamento dos processos do capitalismo mundializado. Essas medidas de ajuste fiscal e estrutural significaram uma redução da participação pública e passou a aderir ao chamado processo de privatizações, em que o Estado “passou” para o capital suas responsabilidades e serviços essenciais, caracterizando assim uma descentralização.

### **3.3. Assistência social e a Lei Orgânica da Assistência Social**

A Lei Orgânica da Assistência Social, lei de número 8.742 de dezembro de 1993, é um marco na trajetória história da assistência social brasileira, pois ela nos apresenta um modelo de gestão de assistência social pautado na tentativa de uma universalização no acesso aos serviços socioassistenciais presentes na política social brasileira e na descentralização político-administrativa.

Além disso, a Loas buscou superar a benesse e o clientelismo que caracterizavam tão fortemente a Assistência Social brasileira. Em seu artigo primeiro a Loas define a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, como política da 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 (Brasil, 2006).

A Loas definiu os princípios, diretrizes, competências, gestão e o financiamento da Política de Assistência Social. Porém, sua implementação foi direcionada para a focalização, seletividade e fragmentação, o que foi de encontro aos princípios de universalidade. Foi necessário um longo processo de lutas em que diversos setores da sociedade civil tiveram papel fundamental para a efetivação e implementação dessa lei.

Yazbek (2004) afirma que a assistência social educa para a submissão à medida que em vez de suportar o projeto de autonomia, pode mergulhar o pobre em estado de dependência irreversível. Para que isso não ocorra necessitamos de outros marcos legais e do enfrentamento da precarização destes trabalhadores que executam tal política.

A busca por uma universalização dos direitos sociais rompe com as práticas clientelistas que no passado eram dirigidas a públicos específicos, nos quais a preocupação não se dedicava ao atendimento e sim a criação de "currais" tanto políticos quanto ideológicos. Existia enrustado nessa lógica uma troca de favores entre Estado e alguns grupos sociais, aonde por um lado o Estado concedia alguns benefícios e por outro lado estes grupos sociais legitimavam as práticas governistas. Nessa lógica a assistência social era gerida não a partir da lógica do direito, mas, sim, a partir da lógica da concessão de "favores".

Após a sua promulgação a Loas inaugura um novo modelo de gestão da assistência social, que assume como uma de suas diretrizes a descentralização político-administrativa. No artigo 5º da Loas é dito que “a organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes”:

- I) descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera do governo;
- II) participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência em cada esfera do governo. (Brasil, 1993)

A descentralização da Gestão político-administrativa da Assistência Social rompe a prática assistencialista que se apresentava ao longo da história brasileira. Desta forma, a assistência social se aproxima do público ao qual ela está dirigida, ou seja, ela se aproxima daqueles que precisam do provimento dos mínimos sociais para ter acesso a uma vida mais digna. A expressão “mínimos sociais” aparece no artigo 1º da Loas:

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. (Brasil, 1993)

Vejam que a Loas traz para reflexão que a assistência social passa a ser dever do Estado e direito do todo e qualquer cidadão, regulamentando, desta forma, os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

A Loas institui também o controle social sobre a gestão das políticas públicas, como observamos no inciso segundo do artigo 5º da Loas, que fala da participação da população na gestão da política de assistência social na qual observamos o exercício do controle social.

Essa participação da população na Gestão das políticas públicas se efetiva por meio dos conselhos de assistência social presentes nas três esferas do governo: união, estados e municípios. Nos municípios a criação dos conselhos é condição que precisa ser cumprida para que ocorra o repasse de verbas fundo a fundo, ou seja, sem a participação da população na gestão o município fica impossibilitado

de receber verbas federais. Outra condição precisa ser satisfeita para que ocorra o repasse de verbas fundo a fundo: a criação do plano de assistência social.

Para além de democratizar a Gestão da Política de Assistência Social, a Loas também profissionaliza a sua gestão. O que significa que os serviços socioassistenciais devem ser ofertados àqueles que necessitarem desses serviços conforme um planejamento aprovado por meio da participação popular.

E o espaço privilegiado para esta participação são os Conselhos Municipais de Assistência Social (COMAS). A partir da Loas o planejamento é descentralizado, e não mais imposto de cima para baixo hierarquicamente, o que tecnicamente é chamado de primazia do Estado em cada esfera do governo.

Se antes a assistência social mantinha-se afastada do seu público-alvo (população expostas as múltiplas expressões sociais), agora ela dele se aproxima por meio de um planejamento que deve ser capaz de atender às demandas de cada esfera do governo. Ela rompe com a lógica da descontinuidade na prestação dos serviços, que sendo ofertados através das instituições filantrópicas, tinham seus orçamentos suspensos por quaisquer oscilações que colocassem em xeque a governabilidade.

Observamos então que a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) é dever do Estado e uma política não-contributiva por parte da população, ela destina-se a atingir toda a sociedade, e não mais fechada e segmentada das ações assistenciais desenvolvidas a partir da lógica da terceirização, ou seja, desenvolvidas pelas instituições filantrópicas que assumiam uma responsabilidade que deveria ser do Estado.

Com a Loas as ações assistenciais estigmatizadas se transformam em serviços socioassistenciais, ou seja, em serviços públicos oferecidos por meio de uma rede de instituições que compõem o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Em seu artigo 6º a Loas dispõe sobre a criação de um sistema descentralizado para amparar a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), criada em 1998 e revisada em 2004 após as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003. Esse sistema é o Suas, que formado por diferentes níveis de complexidade, atende a demandas específicas, sempre tentando promover a justiça social, que ao contrário da justiça tradicional, deve retirar a venda e se posicionar em favor daqueles que

são vitimizados pelas desigualdades sociais produzidas pelo funcionamento do sistema de produção capitalista.

### **3.4.**

#### **Assistência social e a Política Nacional de Assistência Social**

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS foi aprovada na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003 e se caracteriza como um exemplo desses marcos que trazem avanços na política. Destacamos que a PNAS foi fruto de uma intensa mobilização dos trabalhadores da Assistência Social, como da necessidade do Estado em organizar a Assistência Social no contexto neoliberal.

Após a realização em 2003 da IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou-se pela reorganização da Assistência Social e para tanto o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS elaborou a Política Nacional de Assistência Social em 2004, a fim de dar legitimidade às determinações da Loas. A PNAS/2004 define as bases para a gestão da política pública de Assistência Social através do Sistema Único de Assistência Social - Suas.

Os eixos estruturantes e fundantes da gestão do Suas foram definidos pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, debatida e aprovada em 2005. A NOB/SUAS normatiza e padroniza a implantação do Suas em todo o território brasileiro. Ela se referencia em eixos de implementação e execução, tais como: precedência da gestão pública da política em detrimento da privada; alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; o trabalho com famílias como princípio matricial; territorialização como base de organização do sistema, em que a oferta de serviços é baseada na lógica de proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com maior índice de vulnerabilidade e risco social para a população; descentralização político - administrativa para os entes do governo; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; qualificação dos recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização dos resultados (NOB/SUAS - Brasil, 2005).

Os princípios organizativos do sistema elencados pela NOB/SUAS são:

Universalidade do sistema – garantia de acesso aos direitos socioassistenciais a todos os que dele necessitarem e articulação da cobertura com as demais políticas sociais e econômicas;

Integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede, territorializada pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de Assistência Social;

Sistema democrático e participativo de gestão e de controle social – através dos Conselhos e Conferências em cada ente da federação;

Publicitação de dados e informações referentes às demandas e necessidades;

Localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social;

Articulação de ações entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde (SUS), através da rede de serviços; (NOB/SUAS - Brasil, 2005).

Um fator determinante para esta análise se dá nas diversas formas de vínculo profissional que estes profissionais estão expostos como estatutários efetivos, contrato temporário por meio de processos seletivos e cargos de confiança. A maioria dos profissionais deveriam ser estatutários, porém com a ofensiva neoliberal, essa não é a realidade, demonstrando a precarização dos contratos marcante na assistência. Na contemporaneidade, uma forma de precarização crescente é a contratação temporária, que tem nos últimos anos crescido significativamente, devido a implementação do Suas, pois este tem requerido a contratação de mais profissionais para sua implementação e desenvolvimento.

O Suas, tem ampliado a contratação de profissionais, porque com a ampliação dos serviços e programas da política de assistência social aumenta também a demanda por profissionais técnicos, porém essas contratações não respeitam os requisitos para a não precarização deste trabalhador, ao contrário, os municípios estão contratando mais profissionais para atuarem na política de assistência social e desde a implantação do Suas vem ocorrendo esses processos seletivos. Estimulando assim a rotatividade e prejudicando a execução de um trabalho totalitário e de qualidade.

Os municípios para implementarem a política de assistência social, conforme previsto na PNAS 2004 e na NOB/SUAS, tem contratado assistentes sociais e psicólogos para a execução da política de assistência social, contudo essas contratações, em alguns casos têm sido por meio de terceirizações, e na maioria dos municípios tem sido por processos seletivos.

Devido essas contratações ser temporárias, expõe esses trabalhadores a precarização direta do trabalho, uma vez que os salários são diminuídos, não

existe estabilidade do trabalhador, e em alguns casos a quantidade de horas é reduzida. Não são garantidos os direitos trabalhistas, como por exemplo, acesso aos planos de saúde, licenças, férias e 13º salário se os contratos não forem prorrogados. Há baixa qualidade dos serviços prestados, devido a grande rotatividade. Esses profissionais por não terem seus direitos garantidos estão sempre buscando novos postos de trabalho, seja no âmbito público ou privado.

Há uma precarização do trabalho porque quando se faz um contrato temporário se paga menos do que se paga para um profissional contratado via concurso público, desvalorizando o trabalho. O serviço fica precarizados, porque este profissional perde a segurança no seu trabalho e é exposto aos desmandos do capitalismo, onde a pressão por ser um trabalhador assalariado faz com que ele trabalhe sempre em uma linha tênue entre o interesse do capital e da classe trabalhadora (Iamamoto, 2009).

Configura-se assim a realidade dos profissionais da assistência social no serviço público. A política neoliberal pregará um aumento dos contratos temporários, da terceirização e cargos comissionados. Assim o profissional é requisitado a atender uma demanda do mercado de trabalho crescente, especialmente com a implantação de novos serviços e programas no âmbito da criação e execução do Suas. Essa relação entre os interesses Neoliberal e a criação de leis de regulamentação e de referência, no que tange a assistência, demonstra essa linha tênue que os trabalhadores da assistência são expostos. Segundo Raichelis 2010:

Apesar de a assistência social ser uma das mediações mais tradicionais e persistentes do exercício profissional, considera-se que a implantação do Suas amplia as possibilidades de trabalho profissional nos novos espaços ocupacionais, como os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), além de demandar o desenvolvimento de novas habilidades e competências para a gestão pública nos âmbitos da assessoria, planejamento, avaliação, monitoramento, entre outras. (Raichelis, 2010)

Não se pode perder a leitura crítica da realidade, pois estamos inseridos em uma tendência do mercado de trabalho forjado, no bojo da reestruturação produtiva, que em seu manual imprime as novas relações contratuais a partir do modelo de flexibilização do trabalho, ou seja, o trabalhador sofre as intemperes desta realidade na sua prática profissional.

A flexibilização da produção (toyotismo), das relações trabalhistas e sociais trazem consigo a precarização do trabalho, agravada no capitalismo tardio que conforme Mészáros (2007, p. 152) “[...] a precarização e a insegurança (‘la precarietà e l’insicurezza’) crescem por toda parte no mundo do trabalho [...]” Essa é uma realidade que se configura na mundialização do capital que amplia a exploração da força de trabalho, por viabilizar a desterritorialização.

A política neoliberal prega a flexibilização das relações contratuais, dos produtos, dos direitos sociais e por fim as condições de vida da “classe que vive do trabalho”. Esse trabalhador da assistência social é ao mesmo tempo supérfluo e dispensável ao capital, mas por outro lado o trabalho é intensificado e precarizado, garantindo ao capital alcance de metas e a produtividade.

O Serviço Social está inserido nessa realidade nas condições precarizadas e flexibilizadas no mundo do trabalho, e, portanto, como pontua Yamamoto (1999, p. 19), “[...] o atual quadro sócio histórico não se reduz a um pano de fundo para que se possa depois discutir o trabalho profissional. Ele atravessa [...] o exercício profissional, afetando as suas condições e relações de trabalho”. Dessa forma, as contratações precarizadas, o rebaixamento salarial, as terceirizações, constituem a realidade do trabalho do assistente social.

A precarização do trabalho do assistente social e do psicólogo perpassa o rebaixamento salarial que as categorias profissionais vêm sofrendo pelo setor público. Passa, também, pela falta de um plano de cargos e salários, ausência de concursos públicos e falta de pessoal. Como indicou Marx (2008, p. 211), “o comprador da força de trabalho consome-a, fazendo o vendedor dela trabalhar. Este, ao trabalhar, torna-se realmente no que antes era apenas potencialmente: força de trabalho em ação, trabalhador”.

Não existe plano de cargos e salários e essa realidade pode ser vista como estratégia do capitalismo, por uma questão de vontade política, pois existe o serviço estruturado e sistematizado e se tem uma legislação que normatiza isso, através da NOB/RH.

Podemos identificar, assim, que pela falta de uma política de recursos humanos, ausência de projetos de capacitação e a não efetivação ou execução de planos de cargos e salários, os profissionais se vêm precarizados, pois o acesso à capacitação continuada, como prevista na NOB/SUAS, não é estimulada.

Destacamos, como outro fator determinante da precarização do trabalhador da assistência social a sobrecarga de trabalho, pois com a diminuição do número de profissionais que trabalham na assistência e com a precarização presente nos mecanismos de atendimento da assistência, o profissional acaba por realizar diversas demandas que não seriam de sua responsabilidade, e acaba a atender uma quantidade de usuários maior do que o previsto (e que seria o ideal), pois ele é um profissional assalariado exposto às demandas do capital (primazia da Quantidade x Qualidade), conforme aponta Antunes 2003.

A Política Nacional de Assistência Social define dois patamares de proteção social: a básica e a especial, de modo a garantir a proteção social. A proteção social básica é de responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social – Cras. Segundo o MDS o Cras se caracteriza por:

A existência do CRAS está estritamente vinculada ao funcionamento do serviço PAIF. É a partir do trabalho social com famílias no serviço PAIF que se organizam os demais serviços referenciados ao CRAS. Outros serviços, programas, benefícios e projetos de proteção social básica poderão ser ofertados no CRAS, conforme disponibilidade de espaço físico e de profissionais qualificados para implementá-los, e desde que não prejudiquem a oferta do PAIF, ou seja, as demais atividades não poderão prejudicar a execução do PAIF e a ocupação dos espaços a ele destinados. Os demais serviços, programas, projetos e ações de proteção básica desenvolvidos no território de abrangência do CRAS devem ser a ele referenciados. (Caderno de Orientações Técnicas do CRAS). Não se deve confundir a unidade do CRAS com toda a rede de Proteção Social Básica, que pode ser formada por instituições públicas ou privada.

O conceito de “território é delimitado a partir dos locais de residência das famílias referenciadas aos equipamentos. Os territórios têm histórias e características diferenciadas. Por isso, é importante reconhecer potencialidades e vulnerabilidades, bem como situações de risco presentes. O planejamento da (s) área (s) de cobertura do CRAS, pelo gestor municipal, é de extrema importância, ou seja, é preciso delimitar os bairros, as ruas que definam o território de abrangência do CRAS, bem como o número de famílias que ele referenciada. O número de famílias pode ser aproximado. Pode-se utilizar o Cadastro Único como instrumento neste planejamento. É a unidade de medida de famílias que vivem nos territórios de abrangência dos CRAS e que são elegíveis ao atendimento ofertado pelo Centro. (MDS / Brasil, 2015).

Já a proteção social especial é subdividida em dois níveis de complexidade, sendo a média complexidade representada pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – Creas. Segundo o MDS o Creas se caracteriza por:

Os serviços ofertados pelo CREAS devem propiciar acolhida e escuta qualificada. Além disso, visam, dentre outros aspectos: - o fortalecimento da função protetiva da família; - a interrupção de padrões de relacionamento familiares e comunitários com violação de direitos; - a potencialização dos recursos para a superação da situação vivenciada e reconstrução de relacionamentos familiares, comunitários e com o contexto social ou construção de novas referências, quando for o caso; - o acesso das famílias e indivíduos a direitos socioassistenciais e à rede de proteção social; - o exercício do protagonismo e da participação social; e - a prevenção de agravamentos e da institucionalização. As principais ações/atividades que constituem o trabalho social essencial ao serviço e que devem ser realizadas pelos profissionais do CREAS são: acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; monitoramento e avaliação do serviço; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sócio familiar; atendimento psicossocial; orientação jurídico-social; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; acesso à documentação pessoal; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização para o exercício da cidadania; trabalho interdisciplinar; elaboração de relatórios e/ou prontuários; estímulo ao convívio familiar, grupal, social e comunitário; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; produção de orientações técnicas e materiais informativos; organização de banco de dados e informações sobre o serviço, sobre organizações governamentais e não governamentais e sobre o Sistema de Garantia de Direitos; dentre outros.

Nos serviços ofertados pelo CREAS podem ser atendidas famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, em conformidade com as demandas identificadas no território, tais como: violência física, psicológica e negligência; violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida de proteção; situação de rua; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família em decorrência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade por adolescentes, dentre outras. (MDS / Brasil, 2015).

Os Cras e Creas contam com uma equipe mínima que se constitui por dois técnicos de nível médio e dois técnicos de nível superior, sendo um assistente social e outro um psicólogo; as equipes devem contar sempre com um coordenador com nível superior. Os profissionais dos Cras e Creas, de acordo com o determinado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS trabalham na prevenção do risco social das famílias em situação de vulnerabilidade e devem conhecer a realidade das famílias.

Podemos definir que a assistência social no Brasil tem um histórico conturbado e ganhou na sociedade contemporânea uma nova formatação após a elaboração do Suas. A construção do Suas se constituiu como um avanço no

referencial das Política de Assistência Social, porém sua efetivação depende de condições econômicas e políticas que caminham em sentido oposto as do Estado Neoliberal.

Considerando os elementos apresentados, o esforço aqui empreendido é no sentido de compreender em que medida os trabalhadores da Política de Assistência Social no município de Duque de Caxias, após o marco da implementação do Suas, vem enfrentado o processo de precarização de seu trabalho. Além disso, vale destacar o desejo de contribuir com o debate acerca da construção da Política de Assistência Social no contexto brasileiro.

## 4

### **Assistência social e seus desafios no município de Duque de Caxias**

Ao analisar a assistência social no município de Duque de Caxias, não podemos deixar de lado as características específicas que tangem os municípios da Baixada Fluminense. Durante muito tempo a assistência social foi vista como forma de caridade ou de filantropia, com o passar do tempo foi utilizada pelos políticos locais como forma de criação de curral eleitoral. Segundo Brotto (2015):

Nesse cenário, o clientelismo fortalece-se como um sistema de controle, distribuição e alocação de recursos, de poder e de influência, sustentado por uma cultura política baseada no medo. (Brotto, 2015, p. 128)

Conforme o autor nos apresenta, o clientelismo sempre foi uma das principais estratégias utilizadas pelos governantes, políticos e coronéis para a perpetuação de seu poder perante a sociedade. A criação de centros sociais por políticos e líderes locais era a única forma de prover à população ajuda financeira, médica, alimentar e jurídica.

A partir da criação dos marcos legais que tangem a organicidade da assistência social, como a Constituição Federal de 1988, Política Nacional de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social e a Lei Orgânica de Assistência Social aparecem órgãos públicos que teoricamente deveriam substituir o papel, que durante muito tempo, foi ocupado por esses centros sociais. Porém, o que vemos na prática é que a assistência social ainda luta para ter sua implementação de forma plena e eficaz.

Para construirmos este capítulo foi necessária não somente uma análise de todo arcabouço teórico construído sobre a assistência social e o município de Duque de Caxias. Mostrou-se necessária, também, uma pesquisa de campo na área da assistência social do citado município.

Primeiramente, buscamos efetivar contato com a Secretaria de Assistência Social do Município de Duque de Caxias e com todos os equipamentos que constituem a assistência social pública do município. Porém, não obtivemos o sucesso no agendamento das visitas que iriam ser realizadas em todos os

equipamentos. Também, não foi fornecido pela Secretária o número total de profissionais que atuam na assistência social do município. Visto estes obstáculos, decidimos pela realização de um grupo focal. Para este grupo convidamos todos os trabalhadores de nível superior dos equipamentos públicos de assistência social para debater a temática da precarização do trabalho na assistência social no município de Duque de Caxias.

Para realização deste grupo focal contamos com a colaboração do Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, que, além de ceder o espaço físico para a realização deste encontro, reforçou com todos os profissionais da assistência social do município a importância da participação neste estudo.

Na data marcada, participaram 18 profissionais da assistência social, indicados pela Secretária Municipal de Assistência Social, sendo eles 15 assistentes sociais (três deles gestores de equipamentos) e três pedagogos. Após a chegada de todos os sujeitos sociais da pesquisa aplicamos um pequeno questionário (Anexo 1) para a caracterização destes agentes, no qual analisamos os equipamentos nos quais laboram, sua faixa etária, gênero, profissão, escolaridade e tipo de contratação destes profissionais. Respondidos os questionários, foi realizado o grupo focal com as temáticas previamente elaboradas (Anexo 2) com duração total de três horas. Neste período de tempo direcionamos a pesquisa para elucidar a temática trabalhada.

Posteriormente à realização do grupo focal, as falas dos participantes foram transcritas e procedemos à análise crítica das respostas.

#### **4.1.**

#### **Breve histórico do município de Duque de Caxias**

O município de Duque de Caxias tem o início do seu povoamento datado do século XV quando Brás Cubas, provedor da Fazenda Real e das capitanias de São Vicente e Santo Amaro, recebeu, em doação de 3.000 braças de terras de testada para o mar e 9.000 braças de terras de fundo para o Rio Meriti. Outro dos agraciados foi Cristóvão Monteiro, que recebeu terras às margens do Rio Iguaçu. A principal atividade econômica era o cultivo da cana-de-açúcar.

Nos séculos XVII e XVIII, a divisão administrativa seguia critérios eclesiásticos, ou seja, a igreja assumia a responsabilidade jurídica e religiosa, administrando seu território. A região tornou-se nesse período importante ponto de passagem das riquezas vindas do interior do país como: o ouro das Minas Gerais e o café, que representaram cerca de setenta por cento de toda a economia brasileira desta época.

Apesar do declínio da mineração, a região conseguiu manter-se como importante ponto de abastecimento de tropeiros, de transbordo e de trânsito de mercadorias. No início do século XIX, o progresso da região foi bastante relevante tendo em vista as demais regiões. Porém, devido à devastação desenfreada e a criação de mangues e pântanos, o que causou uma infestação de doenças infectocontagiosas que devastaram a região, a população que sobrou acabou migrando para outras áreas, o que causou um abandono desta região e um esquecimento por parte dos governantes que, dada as características atuais se refletem até a atualidade.

Com a abolição da escravidão, promulgada em 1888, houve repercussões expressivas na vida econômica e social da Baixada Fluminense. Uma delas foi o esvaziamento e abandono de obras de saneamento básico o que levaram a agravos, principalmente na saúde, acarretando epidemias de malária e a doença de Chagas. Essa situação só teve alterações no Governo de Getúlio Vargas, cujas ações de limpeza de rios e lagos da região, diminuíram drasticamente a incidência de doenças.

Com a inauguração de novas estações da linha férrea em 1911 pela Estrada de Ferro Leopoldina, multiplicaram-se as viagens, bem como o número de passageiros em Gramacho, São Bento, Actura (Campos Elísios), Primavera e Saracuruna, o que ligou definitivamente a região ao então Distrito Federal.

Somente no século XX, se deu um crescimento demográfico acentuado na região, aprofundando as problemáticas existentes, principalmente de saneamento básico, tendo em vista que o território passou a servir de escoamento para a população excedente do Distrito Federal.

Com a abertura da Rodovia Rio-Petrópolis (hoje Rodovia Washington Luís) em 1928, a região voltou a prosperar com a instalação de inúmeras empresas que se instalaram na região devido à proximidade com o Rio de Janeiro.

O crescimento econômico gerado levou o deputado federal Manuel Reis a propor a criação do Distrito de Caxias, que ocorreu em 14 de março de 1931, através de ato do interventor Plínio de Castro e, em 31 de dezembro de 1943, através do decreto-lei 1.055, elevou-se à categoria de município, recebendo o nome de Duque de Caxias. Já a comarca de Duque de Caxias foi criada pelo decreto-lei nº 1.056, no mesmo dia, mês e ano. O poder executivo foi instalado oficialmente em 1º de janeiro de 1944. O primeiro prefeito eleito foi Gastão Glicério de Gouveia Reis, que administrou a cidade de setembro de 1947 a dezembro de 1950.

Depois dele vieram, também eleitos pelo voto direto, respectivamente, Braulino de Matos Reis (1952-1955), Francisco Correa (1955-1959), Adolpho David (1959-1963), Joaquim Tenório Cavalcante (1963-1967) e Moacir Rodrigues do Carmo (1967-1971). As eleições foram interrompidas com a decretação de Duque de Caxias como Área de Segurança Nacional pelo regime militar em 1971, tendo tomado posse o presidente da câmara, Francisco Estácio da Silva (1971). A partir daí, por vezes contra a vontade das lideranças políticas e populares da região, foram eleitos prefeitos, pela ditadura militar, o general Carlos Marciano de Medeiros (1971-1975), os coronéis Renato Moreira da Fonseca (1975-1978), Américo Gomes de Barros Filho (1978-1982) e o ex-deputado Hydekkel de Freitas Lima (1982-1985).

O município conquistou, depois de muita movimentação de lideranças políticas, empresariais, sindicais e comunitárias, a sua autonomia em 1985, tendo sido eleitos, daquele ano em diante, Juberlan de Oliveira (1986-1988), Hydekkel de Freitas Lima (1989 - 1990, deixou o cargo para assumir uma cadeira no Senado Federal), José Carlos Lacerda (vice-prefeito de Hydekkel, tomou posse após sua renúncia) (1990-1992), Moacyr Rodrigues do Carmo (1993-1996), José Camilo Zito dos Santos Filho (1997-2004 e 2009-2012) e Washington Reis de Oliveira (2005-2008), sendo que o penúltimo retornou à prefeitura em 2009.

Nos dias atuais o município de Duque de Caxias tem como seu gestor Alexandre Aguiar Cardoso, com base nos dados produzidos pelo IBGE (2013), a população de Duque de Caxias é estimada em 873.921 mil pessoas, distribuídas pelos 467,619 Km<sup>2</sup>, sendo que 53,53% dessa população se encontram em estado de pobreza.





municípios do Brasil, onde a pessoa que realmente é formada na área, tendo o domínio técnico das políticas sociais e de suas particularidades, é o subsecretário.

A Secretaria de Assistência tem por atribuições, segundo o município de Duque de Caxias (2016):

Formular, executar e avaliar a Política Municipal de Assistência e Proteção Social no âmbito do Município, em consonância com as diretrizes gerais do Governo Municipal, o Sistema Único de Assistência Social e a legislação vigente; Formular, executar e avaliar planos, projetos e ações que visem o enfrentamento dos problemas de pobreza, exclusão e risco social da população do Município, em consonância com a Política Municipal de Assistência e Proteção Social e da legislação vigente; Estruturar, implantar e gerenciar o sistema de proteção social básica dirigido à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza e da fragilização dos vínculos afetivos e comunitários, em consonância com a Política Municipal de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a Política Nacional de Assistência Social - PNAS; Estruturar, implantar e gerenciar o Sistema de Proteção Social Especial dirigido ao atendimento de famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e/ou ameaçados, em consonância com a Política Municipal de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS; Administrar o funcionamento e manutenção da infraestrutura física e unidades que compõem a Sistema Municipal de Assistência Social; Promover e manter a integração entre políticas públicas, iniciativa privada e sociedade, com vistas ao fomento do amparo e proteção a pessoas e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social; Acompanhar e apoiar as atividades dos órgãos colegiados afins, com vistas a colher subsídios para a definição de políticas, diretrizes e estratégias para o desenvolvimento social do Município; Criar, alimentar e manter atualizado o Cadastro Único para Programas Sociais, como uma ferramenta que permita identificar todas as famílias em situação de pobreza e risco social que devem ser incluídas nos programas de assistência social do Município e acompanhar o impacto destes programas na melhoria de qualidade na situação social das famílias beneficiadas, em consonância com a Política Municipal de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS; Formular, executar e avaliar programas e ações de fortalecimento da organização comunitária, com a finalidade de promover a participação da sociedade no enfrentamento de seus problemas e necessidades; Em parceria com a Secretaria Municipal de Defesa Civil, organizar e executar as ações necessárias para atender as necessidades das famílias e pessoas afetadas por situações de calamidades públicas, desastres e sinistros; Realizar ações de captação de recursos que permitam a viabilização do financiamento dos programas de assistência social no Município; Acompanhar e controlar a execução de contratos e convênios celebrados pelo Município, na sua área de competência; Coordenar e dirigir políticas públicas de igualdade e cidadania que fomentem o apoio aos grupos sociais especiais, notadamente no que diz respeito à: a) direitos humanos; b) direitos da mulher c) políticas públicas a pessoa idosa; d) promoção de políticas públicas da juventude; e) promoção de políticas públicas a pessoas com deficiência; f) promoção de políticas públicas que favoreçam ao diálogo interreligioso; g) promoção de políticas públicas que visem apoiar as iniciativas de igualdade étnica e racial; Promover políticas públicas com a finalidade de apoiar e dar assistência aos Conselhos Municipais; Desempenhar outras atividades afins, sempre por determinação do Chefe do Executivo Municipal; Ordenar, por seu titular, as despesas da Secretaria Municipal, responsabilizando-se pela gestão, administração e utilização das dotações orçamentárias da unidade administrativa,

nos termos da legislação em vigor, e em todas as esferas jurídicas, o que será objeto de comunicação aos órgãos de controle da Administração Pública Municipal; Assinar os contratos administrativos diretamente vinculados às dotações orçamentárias da Secretaria; Cumprir todas as obrigações assemelhadas, que forem dispostas em Decretos Municipais. (Duque de Caxias. 2016)

Como podemos observar, existem muitas atribuições técnicas no processo de trabalho da Secretaria de Assistência Social, o que nos leva a um questionamento sobre o fato de a Gestão não estar entregue a um profissional especializado, podendo precarizar o trabalho e burocratizar as decisões acerca das execuções das políticas sociais.

Essa ausência de profissionais técnicos (assistentes sociais) na gestão não se encontra apenas na maior autarquia do município. Nas falas dos profissionais, há ausência de assistentes sociais na gestão, nos comandos das políticas sociais e no comando dos mecanismos públicos da assistência. Vejamos:

Outro fator que atrapalha o nosso trabalho é que, muitas vezes, os responsáveis por gerir os projetos sociais, como o Bolsa Família, não são assistentes sociais e não entendem qual é o real papel das políticas públicas. E quando é assistente social muitas das vezes cede a essas demandas do estado e fere o nosso projeto ético político e o nosso Código de Ética. É um retrocesso à LOAS e ao SUAS. O que acaba passando para a família a impressão de um favor. (Colaborador A)

Sendo assim, fica claro que os profissionais da assistência social sentem falta de um maior número de profissionais técnicos operativos graduados em Serviço Social. Essa realidade poderia aproximar mais a gestão da área operacional.

Essa realidade fica clara em outra fala, quando uma profissional destaca a sua preocupação com o risco de não termos um atendimento humanizado e que priorize antes de tudo o assistente social:

Para humanizar o atendimento dos meus usuários brigo pela capacitação de todos os trabalhadores do equipamento como o porteiro, o vigilante e recepcionistas, pois eles não recebem uma educação continuada. Nem mesmo a coordenadora, que muitas vezes não é assistente social. Como pode uma coordenadora de um equipamento da assistência não ser assistente social, ser um administrador que se preocupa somente com os números ou ser uma pessoa indicada por político X ou Y? (Colaborador B)

Teoricamente, essa preocupação não deveria acontecer pois, segundo o município de Duque de Caxias, os coordenadores do Cras e do Creas são capacitados profissionalmente e tecnicamente para realizar tais funções. De acordo com o site da Secretaria Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias (2016):

#### COORDENADOR DE CRAS

Articular, acompanhar e avaliar o processo de implantação do CRAS e a implementação dos programas, serviços, projetos da proteção social básica operacionalizadas nessa unidade; Coordenar a execução, o monitoramento, o registro e a avaliação das ações; Acompanhar e avaliar os procedimentos para a garantia da referência e contrarreferência do CRAS; Coordenar a execução das ações de forma a manter o diálogo e a participação dos profissionais e das famílias, inseridas nos serviços ofertados pelo CRAS e pela rede prestadora de serviços no território; Definir com a equipe de profissionais critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias; Definir com a equipe de profissionais o fluxo de entrada, acompanhamento, monitoramento, avaliação e desligamento das famílias; Definir com a equipe técnica os meios e os ferramentais teórico-metodológicos de trabalho social com famílias e os serviços socioeducativos de convívio; Avaliar sistematicamente, com a equipe de referência dos CRAS, a eficácia, eficiência e os impactos dos programas, serviços e projetos na qualidade de vida dos usuários; Efetuar ações de mapeamento, articulação e potencialização da rede socioassistencial e das demais políticas públicas no território de abrangência do CRAS;

#### COORDENADOR DO CREAS

Coordenar o funcionamento da unidade; manter articulação/parceria sistemática com instituições governamentais e não governamentais; coordenar o processo de entrada, atendimento, acompanhamento e desligamento das famílias no CREAS; garantir que as ações implementadas no CREAS sejam pautadas em referenciais teórico-metodológicos compatíveis com as diretrizes do SUAS; garantir o planejamento, o registro, a execução, monitoramento, e avaliação dos serviços de competência do CREAS; articular e fortalecer a rede de prestação de serviços de proteção social especial de média complexidade, na área de abrangência do CREAS; contribuir para o estabelecimento de fluxos entre os serviços de Proteção Social Básica e Especial de Assistência Social, em sua área de competência; participar de comissões/ fóruns/ comitês locais de defesa e promoção dos direitos de famílias, seus membros e indivíduos; Participar de reuniões periódicas com a Diretoria de Proteção Social Especial; Realizar reuniões sistemáticas com toda a equipe da unidade, para elaboração do planejamento, controle, avaliações e ajustes que se fizerem necessários; Planejar, coordenar e avaliar a execução das atividades administrativas da unidade e proceder levantamento de custo da unidade; Prestar assessoramento ao Diretor e aos Gerentes em matéria relativa à sua área de competência; Subsidiar, nos assuntos de sua área de competência, a elaboração do orçamento anual da Subsecretaria de Assistência Social; e Executar as demais atribuições afetas à sua área de competência. (Duque de Caxias, 2016)

Essas atribuições exigem um conhecimento técnico muito grande para esses coordenadores. Então, conforme ouvimos os profissionais e comparamos com os documentos oficiais do município e com o arcabouço teórico, chegamos à

conclusão de que a falta de assistentes sociais na área da gestão das políticas sociais é um fator que precariza o trabalho.

### 4.3. CRAS e CREAS

Atualmente o município de Duque de Caxias é composto por 14 equipamentos da assistência social, sendo eles 11 Cras e três Creas. Segue a lista dos Cras e Creas do município disponibilizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social do município:

#### **CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Um equipamento público, que tem como objetivo realizar o acompanhamento familiar, prioritariamente as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e do benefício de prestação continuada, oferecendo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV).

#### **CRAS BEIRA MAR**

Rua Francisco Alves, s/n – referência PSF e FUNDEC – Beira Mar - Tel: 2671-1595

#### **CRAS LAGUNA E DOURADOS**

Rua Major Thomas Gonçalves, s/n – Laguna e Dourados – Tel: 2671-5668

#### **CRAS JARDIM GRAMACHO**

Av. Pistóia, s/n – Próximo ao CIEP 218 – Jd. Gramacho – Tel: 3659-2550

#### **CRAS PILAR**

Av. Presidente Kennedy, Lt 10 Qd 46 – Tel: 2773-5976

#### **CRAS JARDIM PRIMAVERA**

Rua Vicente Celestino, 615 – Jardim Primavera – Tel: 2773-8887

#### **CRAS FIGUEIRA**

Av. Washington Luiz, s/n – Próximo à E. M. Walter Russo – Figueira – Tel: 3654-0401

#### **CRAS IMBARIÊ**

Rua Feliciano Sodré, s/n – Referência Prédio do CEO – Tel: 2787-0144

#### **CRAS PARADA MORABI**

Av. Vitória, s/n – Jardim Anhangá

#### **CRAS XERÉM**

Av. Nóbrega Ribeiro, 15 – Vila Nossa Senhora das Graças – Xerém – Tel: 2679-1693

#### **CRAS CENTENÁRIO**

Rua Francisca Tomé, 842 – Centenário – Tel: 3774-2782

#### **CRAS VILA MARIA HELENA**

Rua Antenor Resende, 100 – Vila Maria Helena

#### **CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL – CREAS**

Av. Manoel Vieira, s/n – Centenário – Duque de Caxias – Tel: 2771-2879

Estrada Velha do Pilar, s/n – Figueira – Duque de Caxias – Tel: 2773-2342

CREAS RURAL VILA MARIA HELENA – Rua Antenor Resende, 100 – Vila Maria Helena

Figura 3- Panfleto de divulgação da assistência social no município de Duque de Caxias.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2016).

Ao examinar este panfleto de divulgação do município de Duque de Caxias, é possível observar que a maioria dos equipamentos estão alocados nas regiões centrais do município, o que para os profissionais ouvidos é mais um fator

precarizador, pois eles não estão próximos a todos aqueles que precisam de serviços de assistência.

Falta em nosso município uma melhora nos acessos dos usuários aos equipamentos. Muitas vezes ele precisa caminhar até uma hora ou andar 40 minutos de ônibus. Aqui o transporte já é ruim e ele precisa trazer seus filhos. Não se pensa em soluções como a itinerância dos equipamentos, levá-los diretamente ao seu real interessado que é a população. (Colaborador A)

Duque de Caxias é um município muito grande e com uma dificuldade de locomoção imensa. O trem nem sempre tem seus horários bem definidos, temos poucos ônibus e, ainda por cima, temos áreas rurais. Falta uma itinerância maior dos equipamentos. (Colaborador J)

Nossos usuários caminham mais de quarenta minutos no sol para serem atendidos. É bem complicado, pois eles moram em locais que muitas vezes não tem asfalto. Tudo deve caminhar junto para a assistência funcionar melhor. (Colaborador M)

Podemos observar que a distância do equipamento da população que realmente precisa do atendimento causa um esvaziamento dos equipamentos públicos e, conseqüentemente, aproximam os usuários dos centros sociais que estão muito próximos do público.

Outro fator abordado neste aspecto da localização dos equipamentos se dá na questão financeira pois, segundo os profissionais, na maioria dos casos os usuários não provêm de garantias financeiras para arcar com despesas de transporte. Vejamos:

A questão financeira é um impedimento muito grande para o trabalho do assistente social. Muitos usuários não têm dinheiro de passagem. Muitos deles chegam ao equipamento com seus filhos com fome, pois não têm comida em casa. Como você vai realizar um trabalho como esses usuários se o que eles mais precisam é de comida? (Colaborador H)

A pobreza é muito grande no município, enfrentamos muitas expressões da questão social. As pessoas não têm água encanada em um bairro atendido pelo meu Cras. As casas não possuem esgoto e o povo passa fome. (Colaborador I)

Aqui em Caxias nossos usuários, em muitos casos, trabalham de forma informal, uns dias tem dinheiro para comprar comida e pagar a passagem para ir nos grupos de convivência e outros não têm nem para comer, quanto mais ir ao Cras. (Colaborador B)

Outra profissional ouvida aposta que, além da distância, outro fator que precariza o trabalho são os horários de marcação das atividades dos equipamentos:

Outro complicador que enfrentamos se dá quanto à frequência dos usuários. A grande maioria não trabalha de carteira assinada, porém precisa fazer bicos para sobreviver. Muitas são diaristas e outras tomam conta de crianças. Porém, o Estado entende que elas ficam em casa e não têm outras coisas para fazer, por isso os eventos e grupos de convivência ocorrem em muitos horários complicados. E aí como devemos falar como essa mulher que ela deve ficar em casa e sustentar seus filhos como apenas R\$ 300,00 do bolsa família? (Colaborador F)

Observamos, assim, que se tivéssemos uma quantidade maior de equipamentos e se os mesmos fossem mais próximos do público alvo essa ação poderia resultar em um trabalho menos precarizado e mais próximo aos usuários.

Depois de discorrer sobre os equipamentos, faremos uma breve caracterização dos profissionais da assistência social que participaram do grupo focal e traremos para o debate alguns fatores importantes para a análise.

#### 4.4. Caracterização dos profissionais da assistência social participantes do grupo focal

O primeiro item da caracterização que nos chamou a atenção é que dos 18 profissionais que participaram do grupo focal, nove estão lotados em Cras e nove em Creas, o que demonstra uma maior adesão dos profissionais da assistência de alta e média complexidade, tendo em vista que são três equipamentos contra 11 de baixa complexidade, como poderemos observar no gráfico a seguir:

Gráfico 1- Equipamento



Fonte: Elaborado pelo próprio pesquisador.

Após o questionamento acerca da lotação dos profissionais, perguntamos sobre a faixa etária dos mesmos. Essa informação nos traz que somente três profissionais possuem menos de 30 anos, 13 profissionais estão entre 31 e 60 anos e somente dois se encontram com 61 anos ou mais. Como podemos observar no gráfico a seguir:

Gráfico 2- Faixa etária



Fonte: Elaborado pelo próprio pesquisador.

Podemos observar, então, que existe uma diversidade quanto à faixa etária desses profissionais e que, em momento algum, isso aparece como um desafio e sim como troca de experiências. Também chama a atenção que encontramos gestores nas três faixas etárias destacadas.

Complementando a afirmação acima, três profissionais encontram-se na gestão enquanto 15 na equipe técnica de trabalho, como destacamos no gráfico seguinte:

Gráfico 3- Área de trabalho

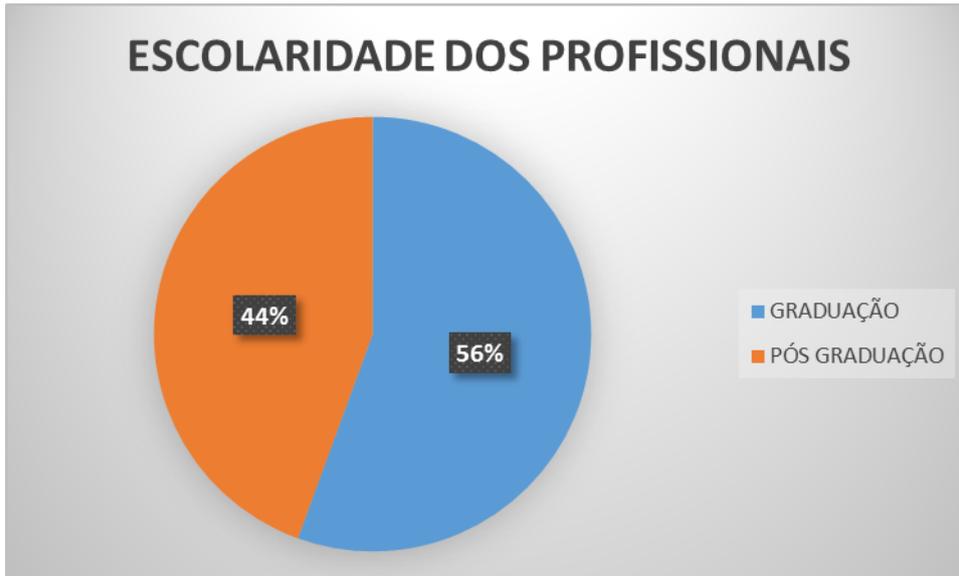


Fonte: Elaborado pelo próprio pesquisador.

Outro ponto que merece destaque é que tivemos apenas um homem participando do grupo focal, o que nos traz para o debate a marca feminina que está enraizada no histórico da assistência social e se faz presente até os dias de hoje.

Quanto ao grau de escolaridade desses profissionais oito disseram que possuem ou estão cursando pós-graduação, o que traz um fator bastante relevante para a análise dos profissionais do município de Duque de Caxias, pois indica que 44% busca uma educação continuada qualificada em cursos de pós-graduação. Como podemos observar no próximo gráfico:

Gráfico 4- Escolaridade



Fonte: Elaborado pelo próprio pesquisador.

Por fim, questionamos sobre o tipo de contratação a que eles estavam submetidos, e esse foi o dado mais preocupante que encontramos, pois somente um profissional é concursado e, mesmo assim, ele está cedido pela Secretaria de Saúde, como observaremos a seguir:

Gráfico 5- Tipo de contratação



Fonte: Elaborado pelo próprio pesquisador.

Esse gráfico traz para o debate a assistência social do município e muito de suas especificidades, pois somente seis profissionais têm carteira assinada, um é

concurado e 11 se auto intitulam cargos em comissão por indicação política, nos quais não são garantidos o seguro desemprego e o FGTS, o que os colocam muitas vezes com receio de atuar de forma autônoma nas suas funções, pois não raro devem participar de ações de cunho político para não perderem seus empregos.

#### 4.5.

#### **Fatores que precarizam o trabalho dos assistentes sociais no município de Duque de Caxias**

Para a realização desta análise, primeiramente pensamos em entrevistar os profissionais em seus lugares de trabalho. Porém, houve uma resistência muito grande por parte dos profissionais em nos atender. Devido às dificuldades enfrentadas para a realização das entrevistas e da coleta de dados, decidimos criar um grupo focal, no qual convidamos todos os profissionais da assistência social do município a participarem para ouvirmos seus questionamentos e seus anseios em um grupo focal (Anexo 1). Participaram do grupo representantes dos Cras, Creas, abrigos e do conselho municipal de assistência social.

A primeira fala que surge como um fator precarizador do trabalho dos profissionais da assistência social do município foi a falta de comunicação entre os trabalhadores da ponta e dos gestores e coordenadores:

É muito difícil ter uma noção exata de quantos usuários eu atendo no meu CRAS. Todos os dias aparecem pessoas novas, ou até mesmo pessoas que não apareciam há muito tempo retornam. Com essa rotatividade não conseguimos trabalhar muito em consonância com o coordenador do equipamento. Não temos muito tempo para discutir os casos. (Colaborador J)

Não sei ao certo quantos usuários o meu equipamento atende. Não existe um contato direto entre a chefia e os assistentes sociais. Nós só sabemos o que é importante para o nosso atendimento no dia a dia. (Colaborador A)

Entendemos que a falta de comunicação entre os trabalhadores da assistência social é um dos principais fatores que dificultam o trabalho das equipes. Esse fator, além de precarizar o trabalho, também dificulta o usuário em seu atendimento.

De acordo com a instrumentalidade que o assistente social tem em suas mãos, é evidente que o trabalho multidisciplinar, em um equipamento público de

assistência social como o Cras e Creas, deveria ser essencial. Porém, como vemos nas falas a seguir, essa não é uma realidade da assistência social do município de Duque de Caxias:

Lá no trabalho, são muitos os fatores que dificultam a realização de um trabalho multidisciplinar. O primeiro, que me lembro agora, é o fato de nem sempre os horários de todos os profissionais coincidem. Além disso, não temos muito tempo para parar o atendimento e estudar os casos. Muitas vezes o trabalho acaba caindo no automático. (Colaborador H)

Executar um trabalho multidisciplinar não é muito fácil, é necessário que ocorra uma sintonia muito grande entre todos os profissionais do equipamento público, e isso demanda um tempo. Com a alta rotatividade que temos, quando começamos a realizar um trabalho desse jeito, mudam-se os profissionais e o trabalho volta à estaca zero. (Colaborador B)

Muitas vezes o trabalho multidisciplinar não ocorre porque existe uma confusão entre o papel de cada um dos profissionais. Com isso, não é fácil realizar um atendimento integral a um usuário. Cada um trabalha como acha que deve. (Colaborador J)

Juntamente como essa realidade, outro fator que surge com grande destaque é a ausência de um documento físico e/ou digital descrevendo as funções dos profissionais.

Os profissionais relatam que não existe um documento oficial que descreva quais as funções e as atividades de cada categoria de trabalhadores que integram a assistência social:

Gostaria que existisse um documento lá no equipamento que falasse exatamente o que cabe a cada profissional fazer. Apesar de entender que todo profissional deve saber o que lhe cabe fazer. Os demais não entendem o meu trabalho, muitas vezes se envolvem e acabam por realizar um trabalho que interfere no meu processo. Os próprios usuários também devem saber o que cada profissional deve fazer, assim eles procurariam quem é de direito para suas demandas. (Colaborador H)

Penso que se todos soubessem exatamente o que cabe ao assistente social fazer, a realidade do atendimento seria muito melhor. Não teríamos desvio de função e não correríamos o risco de virarmos instrumentos de manobras políticas, pois se aparecesse uma demanda para realizarmos e a mesma não fosse função do assistente social, teria mais instrumentos para não efetuar esse trabalho. (Colaborador B)

Outro fator importante e que não vemos é uma sistematização das funções dos profissionais e suas funções. Não existe um documento oficial que diga quais são as atribuições dos assistentes sociais, psicólogos e pedagogos. Por mais que seja óbvio para alguns, o outro precisa saber exatamente o que cabe a cada profissional fazer. Essa lacuna está bastante presente na assistência social de Caxias. O que facilita as manobras políticas, pois quando não se define formalmente o que se deve fazer e como agir fica muito mais fácil pressionar e influenciar aquele

profissional que precisa do seu trabalho a realizar aquilo que o político X ou Y deseja. (Colaborador C)

Fica bem nítido, ao analisarmos essa fala, que a não realização de uma sistematização de funções profissionais e do processo de trabalho facilita a entrada de um viés político nas atividades e no cotidiano das instituições. Observando a fala, a preocupação com a influência dos políticos locais no processo de trabalho do assistente social é um caso muito preocupante e presente no dia a dia profissional, principalmente nos anos eleitorais, como encontramos nas seguintes falas:

Muitas vezes preciso me ausentar do meu trabalho para participar de caminhadas e de passeatas. Não me incomoda muito por isso, porém, nesse dia não dou atendimento no CRAS e o trabalho vai se acumulando cada vez mais. E meu usuário fica totalmente sem sua referência para atendimento, caso ele necessite. (Colaborador N)

Participo de passeatas e tudo que for necessário para manter o meu emprego. Preciso muito disto e se o político que comanda a região disser que devo “bandeirar” eu vou. (Colaborador L)

Não vejo problema algum com relação a participar de ações políticas. Todos nós somos agentes políticos e como tal temos nossas convicções. O que me assusta é quando isto interfere no processo de trabalho do equipamento. No meu CRAS existe toda uma estratégia para que o usuário não seja prejudicado. Todos sabemos que eles estão em primeiro lugar. (Colaborador B)

Aqui em Caxias existe ainda um fator determinante para se analisar. Nos anos eleitorais os profissionais são pressionados a participar nas caminhadas de determinados políticos e sua ausência pode significar desde a transferência para outro equipamento, ou até mesmo a demissão. E como você vai casar as agendas dos equipamentos como o dos políticos? (Colaborador B)

Pensar que equipamentos podem ter seus horários e rotinas alteradas por vontade e interesses políticos pode ser visto como um retrocesso de conquistas sociais adquiridas pela sociedade brasileira. Isso é um reflexo da cultura do medo, já citada anteriormente.

Junto com esse retrocesso, a questão dos direitos sociais vistos como favores de políticos voltam à tona e precarizam a prática profissional. Observamos esse fator na fala de alguns profissionais:

Precisamos no município desconstruir a assistência social como sendo um favor que os governantes dão a população e sim como um direito social que eles têm. Muitos de nossos usuários não vêem os serviços e programas como um direito. Ele

(usuário) enxerga aquilo como um favor político que ele recebe e depois precisa retribuir de alguma forma ao governo. (Colaborador A)

Não existe a cultura da população de que ela deve buscar todos os seus direitos sociais. Eles nem mesmo sabem quais direitos têm. É muito complicado, pois todos os usuários só aparecem na instituição buscando o bolsa família e não querem participar mais de nada. Se todos soubessem aquilo que lhes cabe estariam bem melhor. (Colaborador M)

Outra coisa que acontece muito aqui em Caxias é que a população tem vergonha de receber o benefício. Essa família entende que aquilo é um favor e nós, como profissionais, devemos apresentar que isso não é um favor e sim um direito que eles tem. Sou trabalhadora do CRAS há dois anos e sinto como uma luz na vida do usuário. (Colaborador B)

Um fator que muito preocupa é que aqui em Duque de Caxias a rotina da população nunca foi procurar o município para ter ajuda ou assistência. O comum sempre foi procurar os “Centros Sociais”. Os políticos mantêm esses lugares em regiões que nós não chegamos e/ou não buscamos estar. (Colaborador E)

Fica claro na rotina de trabalho desses assistentes sociais que a preocupação com o clientelismo, coronelismo e benesse ainda estão presentes na assistência social do município de Duque de Caxias, fatores esses que precarizam o trabalho, pois causam esvaziamento dos equipamentos. Esses relatos nos trazem à tona a presença marcante dos “Centros Sociais” no município de Duque de Caxias. Eles, muitas vezes, assumem a função dos equipamentos públicos que são bem mais equipados e contém um número maior de profissionais. Porém, esses centros sociais são sustentados por dinheiro público, o que nos coloca a questionar porque este dinheiro não é investido nos equipamentos públicos de assistência social.

Ao mesmo tempo, eles buscam criar currais eleitorais para a população atendida, como veremos nas falas a seguir:

É muito débil concorrer com os centros sociais, eles têm todos os equipamentos e estruturas que precisaríamos ter, os usuários relatam que todos eles são muito bem equipados e que quando precisa de algo rápido, é mais fácil ir lá, pois tudo ocorre de forma simples. Dizem que aqui tudo é muito cheio de “regrinhas”. (Colaborador N)

Os Centros Sociais nunca acabarão em Duque de Caxias, pois essa foi a forma que os políticos locais encontraram de se manter sempre no poder. Como são eles que controlam o dinheiro do município todo o investimento vai para eles. Em contrapartida, os Cras que conheço não tem nem mesmo telefone. (Colaborador A)

Uma vez uma usuária virou e falou que era uma vergonha eu não ter um telefone para ajudar ela a marcar uma consulta, pois se ela fosse no “Social de X” ela não teria apenas esse atendimento, mas eles a levariam de carro e se precisasse de algum remédio eles também a ajudariam. Nós aqui não temos telefone e nem carro para realizar visitas domiciliares. Imagina para levar uma usuária até um hospital.

(Colaborador A)

Já trabalhei em um Centro Social, que não vou falar qual por motivos óbvios. Lá realmente tudo acontece mais fácil. Quando eu precisava de alguma coisa é só falar com o “político Y”, que ele resolvia na hora. Porém, tudo tinha um preço para a população. Era normal ouvir palestras e explanações que só estávamos ali por causa do nosso patrono. Que a população deveria ser muito grata e ajudar no período de eleição, pois se o mesmo não fosse eleito o Centro Social poderia fechar. Falavam também que se isso acontecesse a população teria que ir para a rede pública, que ficaria anos na fila para receber uma cesta básica e acabaria morrendo de fome. Tirando isso, não podemos discordar que a verba que eles têm é muito maior que a nossa. (Colaborador E)

Essa realidade, muito presente na Baixada Fluminense, e especialmente em Duque de Caxias, nos demonstra que para a assistência social realmente mudar, é necessária uma mudança não só da população, mais também do Estado, fortalecendo seus equipamentos públicos. Conforme veremos a seguir, os equipamentos públicos, na maioria dos casos, não são compostos dos mínimos materiais necessários para seu trabalho:

É muito difícil para o usuário entender e compreender que nem sempre conseguiremos atendê-los em todas as suas necessidades. Nós não temos um telefone fixo que funcione cotidianamente e que faça ligações para celular. Não temos internet para fazer um agendamento quando preciso. E nem mesmo um carro para fazermos as visitas domiciliares. Fica difícil realizar um trabalho minimamente comprometido com a classe trabalhadora quando é preciso levar papel de casa para fazer as anotações. (Colaborador L)

Lá no equipamento nós sempre precisamos dar um jeitinho para conseguir fazer um atendimento ao usuário. Muitas vezes usamos nossos próprios celulares, o que é um complicador porque é o Estado que deveria arcar com isso. Outra coisa chata é que quando preciso mandar um email ou fazer um relatório, faço em casa, pois aqui os computadores são muito ruins e não tem internet. (Colaborador I)

Temos muitos problemas no meu CRAS também. Porém, devemos realizar um atendimento da melhor forma possível. Eu entendo que é nosso dever como assistente social reivindicar melhores condições de trabalho. Não adianta ficarmos somente dizendo o que temos ou não temos, e sim refletirmos o porquê dos nossos equipamentos serem tão precários. (Colaborador M)

Existem, aqui em Caxias, muitos equipamentos que não têm telefone para entrarmos em contato com nossos usuários, não têm computador que funcione e, quando tem, não têm internet. O que dificulta muito o acesso ao sistema aonde devemos preencher os dados das famílias que estamos atendendo. (Colaborador C)

Em contraposição ao esvaziamento dos equipamentos públicos, o Estado passa a exigir metas e prazos para o atendimento das famílias. Neste caso, metas e qualidade não caminham juntas, pois como fala um dos profissionais, ter que

atender 100 famílias em um único dia torna impossível manter um padrão de qualidade elevado. Vejamos:

Outro fator que complica a nossa atuação profissional são as metas que são impostas, tanto de atendimento quanto de corte dos programas sociais. Não existe forma de conciliar atender 100 famílias por dia como uma qualidade de trabalho. Nós, assistentes sociais, precisamos realizar visitas domiciliares, não com a proposta de melhorar o atendimento e de conhecer a realidade da família, nos impõe que devemos averiguar e decidir se aquela família precisa ou não de benefício. Não pela evolução dela e sim pelos bens materiais que ela possui, como geladeira, televisão ou celular. Um caso que me chamou a atenção foi um caso de uma família que os bens que ela possui não convinha com a declaração de renda que ela havia apresentado. Porém, o histórico não é levado em conta, pois essa família já teve acesso a trabalho formal e uma renda melhor. Hoje ela não trabalha e por isso precisa. Essa determinação de cortar vai de encontro ao nosso código de ética. (Colaborador H)

Outros profissionais também relatam em suas falas que a questão das metas não os preocupam somente na quantidade de atendimentos, mas também como uma forma do Estado controlar e vigiar a população. Muitas vezes eles relatam que recebem metas de cortes de usuários dos programas sociais, e isso não ocorre com uma real análise da melhoria da qualidade de vida deste usuário da assistência social, e sim simplesmente baseado em bens materiais adquiridos por esse usuário:

Muitas vezes recebemos a ordem de visitarmos as casas das pessoas (nesses dias sempre temos carros para fazermos as visitas) para ver se elas ainda precisam ou não do Bolsa Família. Só que os parâmetros que precisamos seguir é avaliar se a família tem televisão e outros bens materiais como: geladeira, DVD, computador, etc. Isso vai de encontro com tudo aquilo que nosso Projeto Ético Político prega, que é a busca da efetivação dos direitos sociais destas famílias. (Colaborador K)

No meu equipamento tivemos um caso que, até hoje, estamos tentando resolver, referente a esses parâmetros de bens materiais como sendo fator primordial para o corte ou não do Bolsa Família. Temos uma família que tinha uma condição financeira razoável há uns dois anos atrás. Com isso, eles não precisavam receber o benefício, pois tinham sua casa equipada com geladeira, televisão, computador, etc. Mas, de dois anos para cá, o marido que trabalhava veio a falecer e essa viúva, hoje, se encontra com cinco filhos pequenos para criar, trabalhando como diarista nos dias que ela consegue alguém para ficar com os filhos. Essa família precisa, mais do que nunca, receber o benefício. (Colaborador A)

O mais difícil quando observo esses parâmetros é que tenho a sensação de que não são pessoas capacitadas para estipulá-los. Parece que não vêem que nesta sociedade capitalista consumir é muito mais importante para ser inserido na sociedade do que comprar comida. (Colaborador I)

Observamos que ao privilegiarmos a quantidade em prol da qualidade, nosso trabalho se torna precário e, até mesmo, nosso código de ética pode ser desrespeitado. Fator esse que fere o nosso compromisso profissional com a classe trabalhadora.

Observamos, também, a questão da rotatividade profissional como outro fator que precariza a atuação do assistente social, pois não existe uma continuidade do trabalho, o que torna o exercício profissional do assistente social raso e sem profundidade. Vejamos:

Penso que a fidelização e a continuidade no atendimento são essenciais para que a família possa realizar o planejamento que é pensado junto a ela, havendo o rompimento das expressões da questão social que as são impostas. Porém, existe uma rotatividade muito grande de assistentes sociais no meu equipamento. Com isso quando a família começa a pegar confiança no trabalho que está sendo realizado com ela, de um dia para o outro ela chega ao equipamento e encontra outro profissional, com outra visão. Em muitos casos, começa tudo do zero, pois a família não confia neste novo profissional. E, muitas vezes, se retrai nos atendimentos. (Colaborador N)

Como ainda não existe concurso no nosso município, é normal trocarmos de equipamento ou sermos dispensados para a entrada de um novo profissional indicado por algum político. E a família? Como fica nessa situação? Ninguém pensa que a família, que é a verdadeira usuária da assistência social, precisa ter uma referência. (Colaborador O)

Eu me vejo com muito medo de sentar com essa família e realizar um planejamento, a médio e longo prazo, não tendo segurança nenhuma sobre a continuidade do meu trabalho no equipamento. E o pior, se eu sair não existe um processo de transição para que essa família não sofra os rebatimentos dessa rotatividade profissional. (Colaborador P)

Eu sou um trabalhador que está há mais tempo na instituição e isso já são mais de 20 anos e, nesse período, já se passaram mais de 15 assistentes sociais e com essa incerteza e com essa precarização pode ocorrer um trabalho descontinuado. Quando a família está se referenciando com aquele profissional, ele é demitido ou transferido para outro equipamento. Seja por vontade política ou por castigo. Muitas vezes não se pensa assim na gestão. (Colaborador F)

Esse relato exemplifica o quão difícil é para os profissionais e para os usuários essa rotatividade de profissionais. Juntamente como a rotatividade, a ausência de um piso salarial contundente faz como que muitos profissionais sejam obrigados a ter mais de um emprego. Fator esse que acaba por apresentar um profissional que não tem tempo hábil para se especializar ou, até mesmo, sistematizar a sua prática profissional:

Gostaria de ter mais tempo no meu trabalho para conseguir sistematizar tudo aquilo que produzo, mas infelizmente não consigo encaixar na minha rotina do trabalho, nem que sejam trinta minutos por dia, para analisar e sistematizar o meu trabalho. Muitas vezes me sinto atuando como um robô no automático. É tanta demanda diferente para tão poucos profissionais, que todo tempo que temos é pouco para atendermos nossos usuários. (Colaborador Q)

Eu até tento sistematizar meu trabalho, porém tenho dois empregos: um como assistente social e um outro que não é da área. Assim tento complementar a renda. Gostaria de ter um salário melhor para poder me dedicar exclusivamente ao meu trabalho de assistente social. Infelizmente, no meu caso, quando consigo sistematizar aquilo que faço é na minha casa, fora do meu tempo de trabalho normal. (Colaborador C)

Sistematizar o trabalho é muito difícil. Eu sinto muita dificuldade para conseguir executar essa tarefa de forma produtiva no pouco tempo que temos. Eu gostaria de me capacitar mais nessa área e de que tivesse implementado de forma institucional o horário dedicado a sistematização do trabalho (Colaborador B)

Preciso ter dois empregos para me manter instável financeiramente, não tenho muito tempo para ficar um pouco depois do horário para ajeitar os documentos ou para realizar uma reunião de equipe. Nem mesmo para sistematizar o meu trabalho. Saio correndo para outro trabalho e não tenho muito tempo nem para me dedicar. (Colaborador D)

Esta sobrecarga também ocorre pela ausência de um piso salarial que seja respeitado pelo Estado, pois mesmo sendo o maior empregador de assistentes sociais ele, em muitos casos, não paga o piso proposto pelo sindicato profissional. Observamos em outras falas essa preocupação:

Nunca entendi porque um profissional de nível superior, que estuda tanto, não tem um piso salarial digno. É muito complicado para um profissional que pensa em se capacitar e se dedicar ao seu trabalho, ganhando tão pouco. (Colaborador E)

Se tivéssemos um piso salarial de nível nacional e um sindicato forte que lutasse por nossa classe, não teríamos problemas com os baixos salários que enfrentamos. (Colaborador B)

Outro fator que contribui para os baixos salários é a falta de emprego que assola o Serviço Social, e com isso os profissionais se submetem a qualquer salário que lhes ofereçam. Muitos pensam que é melhor ganhar um salário bem baixo a ficar desempregada e que pegando experiência vão acabar ganhando mais. Porém cria-se um ciclo vicioso, pois quanto maior o número de trabalhadores ganhando pouco, menores os salários que os empregadores ofereceram. (Colaborador D)

Nós assistentes sociais não temos um piso salarial adequado e nem é respeitado principalmente pelos concursos públicos que estão surgindo. Existem municípios que pagam menos de mil reais de salário. E nossa classe não se une para buscar melhor condições melhores de trabalho. (Colaborador C)

A solução apontada seria a execução de concursos públicos, porém, eles deveriam respeitar a carga horária prevista para a profissão e o piso salarial também. Muitas vezes o debate referente a concursos apareceu, como poderemos observar:

Gostaria muito que houvesse concurso público aqui no município de Duque de Caxias. Porém, teria que ser respeitando as 30 horas semanais da nossa profissão e com um salário bem interessante. Fazer concurso para ganhar um pouco mais de mil reais não me faria fazer este concurso. (Colaborador L)

Concurso na Assistência Social deveria ser prioridade para qualquer município, pois não existe o menor cabimento, sermos manobras políticas dos governantes. Fico desesperançosa quando observa a realidade política aqui do município. A Assistência Social não tem perspectiva de um concurso público capaz de cobrir todas as lacunas que temos. (Colaborador A)

Outro fator que me chama a atenção e a incapacidade administrativa que Caxias tem para não realizar concurso público na assistência social. No equipamento que trabalho somos cedidos por outras secretarias, contratadas por contrato, por projeto e por indicação política. Não temos perspectiva nenhuma de que o trabalho será continuado. Pois posso estar desenvolvendo um excelente trabalho, porem se determinado político decidir que outra pessoa precisa estar ali. Tudo se encerra sem se pensar no usuário e na implicação que a descontinuidade apresenta. (Colaborador B)

Um fator chamou a atenção na fala de uma profissional, no que se refere à execução do atendimento. Segundo a mesma, não se deve apontar os problemas físicos e estruturais como sendo fatores determinantes para o trabalho:

Não devemos criticar nossos locais de trabalho e a gestão somente pelas dificuldades enfrentadas no nosso cotidiano. Devemos exercer a crítica como uma forma de melhorar nosso trabalho. Trabalhamos com pareceres, visitas domiciliares, etc. E não sabemos se estamos no caminho certo ou não do trabalho. (Colaborador C)

Em contraposição, outros profissionais apontaram o imediatismo da nossa atuação profissional como um fator a ser analisado:

Trabalho sobre pressão o tempo inteiro, é o Estado querendo que eu apresente números de famílias desligadas, minha equipe querendo fazer um atendimento correto e eu mesmo me cobrando por atender o maior número de famílias possível. Somos muito imediatistas infelizmente, afinal de contas quem tem fome tem pressa. (Colaborador N)

Nossos usuários são pessoas que estão à margem de tudo que a sociedade impõe como sendo necessário para sua sobrevivência. Fica muito difícil falar para alguém que não tem comida, que ela precisa aguardar na fila para receber algum benefício.

(Colaborador E)

Ser trabalhador da assistência social é um desafio todo dia, por que as pessoas que chegam a nossas unidades são repletas de faces. Para isso você precisa ter uma capacidade de articulação muito forte. Pois necessito de ter um conhecimento muito grande dos serviços que o município dispõe e quando não, saber aonde buscar. O usuário está ali, precisando de resposta sobre o seu problema ou sobre um encaminhamento que precise. Se não dermos a resposta de imediato ele perde a razão de estar ali e com isso perdemos ele. (Colaborador B)

Segundo as mesmas assistentes sociais, somente sendo profissionais propositivos seremos capazes de romper com essa lógica imposta pelo capitalismo no nosso processo de trabalho.

Desde quando era estudante e fui para o campo de estágio, eu observei que para ser um profissional capaz de suprir as carências do Estado, devemos ser profissionais propositivos. Não adianta termos políticas sociais muito bem elaboradas, se dificilmente nosso público é capaz de acessar. Seja pela burocracia extrema ou por falta de conhecimento. Temos que ser propositivos e sempre termos novas saídas para os problemas que encontramos, seja com plano A, B, C ou D. (Colaborador I)

Devemos buscar novas formas de trabalho, mudar nossa rotina. Criar formas de rompermos com essa zona de conforto que muitas vezes estamos. Diversas vezes é mais prático e rápido encaminhar um usuário para outro local que pensar em novas perspectivas para eles. Essa rotina brutal nos coloca no modo automático e isso é péssimo para nós profissionais. (Colaborador A)

Nós devemos ser profissionais propositivos, não podemos esperar as respostas caírem do céu. Quantas vezes não esperamos que ocorram mudanças em nosso trabalho, em nosso cotidiano, porém muitas vezes isso não ocorre e nós não propomos soluções e sim novos problemas. (Colaborador A)

Entendemos que todos esses obstáculos precarizam o trabalho do assistente social. Esses obstáculos só serão resolvidos com uma forte mobilização profissional, juntamente com a população, na busca por melhores condições de trabalho e de atendimento aos nossos usuários.

#### **4.6. Precarização e a educação continuada como forma de enfrentamento**

Muito se discute que somente através da educação buscaremos a emancipação do indivíduo e, com isso, a criação de intelectuais orgânicos, que mobilizem a população e a traga para os debates sociais.

Fator esse que foi muito comum no período da ditadura militar e, depois, no momento de abertura política no Brasil. Nós, assistentes sociais, também precisamos buscar uma atualização profissional contínua:

Eu gostaria de me atualizar sempre, nossas legislações profissionais e as leis e normativas que estão presentes em nosso fazer profissional estão sempre mudando ou se aperfeiçoando. Sinto, muitas vezes, que acabo a ficar um pouco defasada a cada dia que passa. Mas como fazer isso? Não recebo incentivo do município para realizar cursos de especialização. (Colaborador O)

Só vejo uma forma de melhorar meu atendimento: me capacitando. Mas, de que maneira? Trabalho em dois lugares diferentes, que são bem longes um do outro, temos um salário defasado. Deveria existir mais cursos de especialização aqui em Duque de Caxias e, preferencialmente, subsidiados pelo município, para os profissionais da Assistência Social. Porém, como não somos concursados, acho difícil. (Colaborador M)

Seria de suma importância termos mais cursos aqui na Baixada Fluminense. Não tenho mais interesse em mestrado ou uma pós devido a minha idade. Porém, minicursos oferecidos pela própria Secretaria de Assistência Social, faço todos. Pena que são muito poucos. (Colaborador Q)

Nós precisamos muito de uma educação permanente em nosso município. Não temos muito tempo e nem dinheiro para buscar cursos fora de Caxias. Seria interessante que nós tivéssemos convênio que possibilitasse realizar pós-graduação ou curso de especialização. (Colaborador B)

A partir do momento em que buscamos nos atualizar profissionalmente e, cada vez mais, nos especializar, na nossa atuação profissional, melhor será a qualidade da nossa atuação profissional. É o que indica a fala dos trabalhadores de Duque de Caxias:

Imagina se tivéssemos mais mestres e doutores atuando na assistência social? Lá na execução? Seria incrível como o trabalho melhoraria. E incentivaria cada vez mais outros profissionais a buscarem se especializar. (Colaborador P)

Minha preocupação é que a cada dia nossa atuação profissional se torna mais complexa e os salários cada vez mais baixos. Como investir em uma profissão que não nos retribui financeiramente? Penso até em fazer uma pós-graduação, mas quando penso no que vou gastar e no que vou receber financeiramente de retorno, vejo que não vale a pena. Infelizmente, desisto ou adio essa vontade. (Colaborador H)

Conheço várias pessoas que buscam especialização em outras áreas profissionais, com a esperança de arrumar um emprego. E isso é um retrocesso. O ideal seria que em todos os lugares o profissional que se atualizasse recebesse um apoio financeiro. (Colaborador J)

A quantidade de pessoas que fazem pós-graduação aumenta a qualidade do trabalho, não vejo muita perspectiva de melhoria financeira na nossa profissão. Já

busquei até pós em outras áreas de atuação para tentar um retorno financeiro melhor. Porém, dei uma nova chance ao serviço social. (Colaborador C)

Em contraposição à necessidade e o consenso apresentado pelos profissionais de que se manter atualizado e frequentar constantemente cursos de capacitação continuada, como o Capacitasuas, cursos de mestrado, especializações e doutorados, a multiplicação de cursos de serviço social à distância e a qualidade dos profissionais formados por tais instituições, também aparece como um fator a ser destacado:

Minha faculdade foi bem puxada, pude me dedicar exclusivamente e com professores de qualidade, ali frente a frente todos os dias. E não me sinto cem por cento preparada. Imagina uma pessoa que não tem esse acompanhamento? Tenho muito receio com esses profissionais. (Colaborador P)

A multiplicação dos cursos à distância em todas as áreas, é uma coisa muito preocupante, pois não consigo ver como um profissional que praticamente não frequenta a sala de aula pode atender e ter domínio de todos os conteúdos. (Colaborador B)

Quanto à capacitação e o domínio dos documentos que devemos nos apropriar, fico preocupada com o ensino a distância, pois tenho duas estagiárias e elas não têm conhecimento e nem leitura. Elas sabem que existe, porém, leitura mesmo não têm. E sem criticar, porém preocupada, que elas serão as futuras profissionais. Não existe preocupação nenhuma em ter o domínio das políticas públicas e, sim, somente daquela que ela está inserida. (Colaborador A)

Outro fator relevante se dá na questão da burocratização das políticas sociais, como nos falam os trabalhadores:

Tem dia que vejo tanto papel na minha mesa para preencher, que fico imaginando para aonde vão todas essas informações. Fora que são tantas especificidades que devemos levar em conta em nossa atuação, que muitas vezes o usuário não consegue acessar os programas sociais. (Colaborador B)

Me lembro até da fala de uma mulher que tomou a palavra para falar que ela havia vindo do interior e não tinha lugar certo para morar e, com isso, não consegui ser referenciada a nenhum CRAS. E quando ela, enfim, conseguiu um lugar para morar, a técnica foi visitar ela para avaliar sua situação e disse que a casa dela era uma imundice e não era habitável. Que iria fazer um relatório para ela perder a guarda dos filhos. Aí a fala dela para a técnica foi essa: a casa da madame está limpa, pois sou eu que limpo a casa dela e sei limpar e a minha casa não está limpa pois não tenho dinheiro para comprar material de limpeza. A patroa era porca mas tinha a casa limpa e eu não. (Colaborador E)

Destacamos que, a desconstrução de uma “universidade” presencial, pode, sim, trazer complicações maiores para a nossa profissão. Não podemos colocar a culpa nos alunos que, muitas vezes, cursam faculdade à distância como sua única opção de busca por um curso de nível superior. Mas, sim, como esses profissionais estarão aptos a serem inseridos nessa lógica neoliberal e se os mesmos terão o arcabouço teórico suficiente para reivindicar seu trabalho ético e comprometido com a classe trabalhadora?

## 5 Considerações Finais

Esta dissertação se propôs a realizar uma análise crítica acerca das diversas formas de precarização do trabalho na assistência social no município de Duque de Caxias. Para a realização deste estudo tornou-se necessário um breve resgate do histórico das políticas sociais no Brasil. Após esta etapa, realizamos abordagem sobre a assistência social brasileira e suas transformações desde o período caritativo e filantrópico até o marco da construção da Constituição Federal de 1988, Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social. Por último, mas não menos importante, nos propomos a analisar algumas particularidades do município de Duque de Caxias/RJ (sendo este município nosso campo empírico de pesquisa), destacando suas características peculiares, mas não exclusivas, na constituição e composição da política de assistência social implementada no município, e as formas de precarização que o trabalhador lotado nos mecanismos públicos de assistência pessoal (Cras e Creas) enfrentam no dia a dia da sua prática profissional e na busca pela efetivação dos direitos sociais da população usuária desses serviços do município de Duque de Caxias.

Ao analisarmos o histórico das políticas sociais brasileiras constatamos que estamos em um movimento crescente na conquista de direitos sociais para a classe trabalhadora, através de um avanço na elaboração e execução das políticas públicas de seguridade social, tanto na área de saúde, assistência e previdência social. Identificamos, ao longo da história, que o Estado estava ausente da execução e planejamento das políticas sociais direcionadas à classe trabalhadora. Foi a partir do governo Getulio Vargas que as políticas sociais começam a ganhar destaque no cenário brasileiro. Foi nesse período que a classe trabalhadora obteve maior ganho nas políticas sociais com a Consolidação das Leis Trabalhistas. Após esse período, podemos destacar que uma outra legislação também conseguiu grande destaque na efetivação dos direitos sociais junto a classe trabalhadora. A Lei Eloy Chagas cria os fundos de pensão para os trabalhadores, garantindo a eles aposentadorias e construção de grandes hospitais para atendimento específico.

Outra conquista obtida foi a aposentadoria para o trabalhador rural, que é diferenciada dos trabalhadores urbanos. Essa conquista foi bem relevante no Brasil, pois grande parte da população ainda vivia no campo e não eram amparados por nenhuma lei trabalhista até então.

Destacamos, também, a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, que veio substituir o INAMPS e que buscava unificar e padronizar a saúde não somente para atendimento aos trabalhadores celetistas, mas sim a todos que necessitassem dos serviços de saúde.

Por fim, a Constituição Federal de 1988, trouxe à tona a necessidade de se repensar os direitos sociais da classe trabalhadora, subsidiando, a partir daí as políticas sociais que temos instituídas nos dias atuais.

Atualmente, com a investida do neoliberalismo, fica evidenciado que essas conquistas tão importantes para a classe trabalhadora, ao longo dos anos, vêm sofrendo um desmonte no seu planejamento, orçamento e execução. Esse processo também vem se dando na assistência social do município de Duque de Caxias.

No entanto, esta configuração da política de assistência social no campo dos direitos sociais, de acordo com a discussão realizada no capítulo dois desta dissertação, vem sofrendo transformações, em função da hegemonia do cenário neoliberal, que prevê um Estado mínimo que se isenta de seu papel de garantidor de direitos, através da diminuição de suas responsabilidades sociais, transferindo-as para a sociedade civil, e no caso da Baixada Fluminense do Rio de Janeiro, vemos, com muita força ainda o papel do clientelismo. Neste contexto, o Estado direciona as políticas públicas para ações compensatórias e emergenciais, não intervindo nas causas estruturais da pobreza e das desigualdades sociais, principalmente, substituindo a participação coletiva e democrática por uma perspectiva individualista e privatista.

Após analisarmos as políticas sociais brasileiras, não poderíamos deixar de destacar que essa precarização, debatida ao longo desta dissertação, não é algo novo, e sim vem perpassando pelo histórico da sociedade brasileira. Agora, falando mais especificamente da assistência social, entendemos e analisamos que o Estado sempre entregou e direcionou as ações voltadas para a assistência social na mão de instituições religiosas e filantrópicas, que só a partir da construção da Constituição de 1988 passa a tomar para si o dever de cuidar da gestão e execução das políticas sociais.

Fundamentamos, assim, este estudo em três principais marcos legais que capitaniaram a organização da política de assistência social no Brasil, enquanto uma ação pública com a participação recíproca do Estado e da sociedade na perspectiva da garantia de direitos sociais, tendo como marco a Constituição Federal (1988), a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993) e a atual Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004).

A política pública no Brasil caracteriza-se por uma descontinuidade das ações, pois a cada governo local são elaboradas estratégias diferenciadas para o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social. Devemos sempre destacar que a política de assistência social, na Baixada Fluminense, é construída ainda com resquícios de coronelismo, paternalismo e cultura do medo (Brotto 2015).

Para pensar a Baixada Fluminense fez-se necessário entender que, historicamente, tivemos sempre um “Tenório Cavalcante” não somente como figura icônica para a história do município de Duque de Caxias (Alves, 2003) mas também, figura de juiz, júri e carrasco nas ações que tangiam o município. Essa figura do medo está presente em outras formas, na política de assistência social, no município de Duque de Caxias, no que diz respeito aos usuários e aos trabalhadores da área da assistência.

Observamos que, ao longo dos anos, o responsável por suprir a necessidade da população, no que tange a atendimentos na área social, são os centros sociais que, na maioria das vezes, são geridos pelos políticos locais. Essa realidade se deu pela ausência de mecanismos públicos de assistência social que servissem de referência à população exposta às múltiplas expressões da questão social no município de Duque de Caxias.

Durante a fala dos trabalhadores participantes da pesquisa, notamos, através de seus relatos, que os mecanismos públicos já instaurados no município são insuficientes para atender toda a população que necessita de seus serviços. Os trabalhadores apontaram que um dos fatores que contribui para a precarização de suas atividades é a superlotação que existe nos equipamentos públicos de assistência social, principalmente os Cras, que demandam atendimento a um território muito extenso. Como consequência, a qualidade do atendimento é substituída pela quantidade de atendimentos, como diz Antunes (2015), dentro da lógica neoliberal, a quantidade sempre é priorizada à qualidade.

Quando o governo estimula metas de atendimento para os profissionais do Cras, fica evidenciado que a qualidade de seu atendimento junto ao público alvo torna-se deficitária. Isso, além de ser uma intensificação de precarização, fere diretamente o projeto ético político da assistência social, que visa a primazia da qualidade de atendimento à classe trabalhadora. Outro fator que não podemos deixar de destacar, quando se fala da quantidade de pessoas atendidas nestes equipamentos, é o fato de que Duque de Caxias, atualmente, é considerada uma cidade industrial e, com isso, um município que recebe constantemente população migratória de outros municípios e até mesmo de outros estados, na expectativa de buscar uma colocação no mercado de trabalho, pois Duque de Caxias é visto como um município próspero e rico, tendo em vista que, segundo o IBGE (2015), o Produto Interno Bruto de Duque de Caxias é o segundo maior do Estado do Rio de Janeiro, superando até mesmo a antiga capital do Estado da Guanabara, Niterói.

Porém, o que acontece na maioria dos casos é que essa população migratória não consegue se inserir no mercado de trabalho formal, tornando-se usuários das políticas de assistência social e, conseqüentemente, destes mecanismos públicos que se encontram superlotados. Apesar de no último triênio terem sido inaugurados quatro novos equipamentos, ainda não são suficientes para que os trabalhadores da assistência social possam exercer seu trabalho de forma adequada, não precarizando sua atuação junto à população.

Outro fator de destaque realçado pelos profissionais é o sucateamento desses equipamentos públicos. Muitos deles trazem à tona a falta de mecanismos físicos e tecnológicos essenciais para um bom atendimento à população. Pensamos que é inviável, no século XXI, um equipamento público, gerido pelo Estado, sofrer com a falta de utensílios tão básicos, como telefones, computadores, caneta, papel e até mesmo um carro para a realização de visitas domiciliares. Esse sucateamento demonstra claramente que a precarização se encontra enraizada no trabalho destes profissionais da assistência social do município de Duque de Caxias. Como poderão realizar um atendimento de qualidade se, muitas das vezes, precisam utilizar-se de meios próprios para poderem atender as famílias que lhes são referenciadas? Segundo os profissionais, muitas vezes eles utilizam seus próprios telefones para contactar as famílias ou

rede de serviços socioassistenciais, e quando se faz necessário o uso da internet o fazem de suas residências.

Esta análise revelou que os mecanismos públicos de assistência social (Cras e Creas) quando criados, no início do governo Lula, iniciou, em âmbito de política pública, o atendimento referenciado e centralizado das ações de assistência social em mecanismos públicos o que, hipoteticamente, deveria facilitar o acesso da população na busca pelos seus direitos sociais.

A despeito de algumas contradições observadas neste estudo, no que se refere a discussões de autores que apontam para os avanços ou retrocessos da assistência social, cabe ressaltar os aspectos positivos identificados, tais como a centralidade das ações, participação do município nas ações, trabalho pautado em uma política central de assistência social e o desenvolvimento de um trabalho que respeite as especificidades de cada usuário.

De acordo com o que foi discutido, para além de outros fatores antes expostos, de implementação da Loas e do Suas, trouxeram benefícios, porém estão longe de romperem com a cultura do medo que ainda impera na Baixada Fluminense.

Dessa forma, analisamos que diversas expressões da questão social contribuem para a manutenção desse modelo. Entre elas destacamos a violência, a pobreza e a falta de recursos financeiros para manutenção das condições mínimas de sobrevivência.

Na análise também nos causou surpresa a culpabilização dos trabalhadores da assistência social pela incapacidade de realizar suas tarefas no dia a dia, pois observamos que atitudes como elaboração de metas e de prazos que não conferem com a qualidade de um serviço satisfatório, contribuem para esse processo.

O Estado, por sua vez, apareceu diversas vezes como fator determinante para a precarização do trabalho da assistência social, ao não prover condições corretas de trabalho. Foi constante observar nas falas dos trabalhadores dificuldades como a não acessibilidade dos usuários, seja por dificuldades financeiras, de horário ou, até mesmo, pela distância, o não acesso a bens materiais necessários para o trabalho, tais como telefone, computador e internet.

Outro fator apontado é a violência, que leva muitos usuários a terem receio de frequentar os equipamentos que, muitas vezes, não ficam em lugares seguros e sim em locais dominados por tráfico de drogas.

Podemos destacar também que um dos fatores que precariza o trabalho dos profissionais da assistência social no município de Duque de Caxias é a insegurança que muitos têm em relação aos seus postos de trabalho. Foi constatado neste estudo que a maioria dos profissionais que trabalham nos equipamentos públicos de assistência social, sejam eles Cras ou Creas, não são concursados. A partir do momento que existe uma omissão do Estado na convocação de concurso público para a Secretaria Municipal de Assistência Social, esses profissionais relatam que suas contratações ocorrem através de projetos com duração específica ou em cargos comissionados advindos de indicação política.

Esses profissionais que trabalham nestes mecanismos de assistência social relataram que são “convocados” a participar de comícios e carreatas dos políticos que os indicaram a ocuparem estes cargos comissionados. Os profissionais relataram que caso não participem dessas ações os mesmos correm o risco de perderem seus postos de trabalho.

Essa realidade, que não é específica do município de Duque de Caxias, é um dos maiores fatores precarizadores da política de assistência social brasileira, pois os profissionais acabam se tornando reféns no exercício profissional, sem a autonomia necessária para a realização de um trabalho em consonância com as políticas sociais e, no que tange ao trabalho do assistente social e ao seu projeto ético político.

A população também sofre diretamente o impacto desta rotatividade de profissionais, pois não existe uma continuidade do trabalho. Todas as vezes que se mudam os profissionais acontece um retrocesso no atendimento e no acompanhamento destas famílias.

Neste caso, constatamos que somente através de convocação de concurso público capaz de suprir os postos de trabalho, tanto na gestão, como na execução da política de assistência social do município de Duque de Caxias, poderemos romper com essa cultura política tão impregnada e enraizada nas políticas sociais, não só no município de Duque de Caxias, mas em todo o território nacional.

Podemos destacar, também, a ausência de um piso salarial nacional como um dos fatores precarizadores da política de assistência social, não apenas no município de Duque de Caxias, mas em todo o território nacional. A maioria dos municípios da Baixada Fluminense, no qual o município de Duque de Caxias se

insere, pagam a seus profissionais com ensino superior salários que não chegam a R\$2.000,00, o que faz com que a maioria dos profissionais tenha mais de um vínculo profissional. O que acaba impossibilitando esses profissionais a buscarem cursos de especialização, sejam eles *stricto* ou *lato sensu*. Os profissionais também relataram que a essa dupla jornada de trabalho, somada a sobrecarga de trabalho já imposta pela superlotação dos mecanismos, inviabiliza a sistematização do processo de trabalho na busca por uma melhor atuação profissional.

A implantação de piso salarial nacional é um processo pelo qual o Conselho Federal de Serviço Social já vem lutando há muito tempo. Porém, mesmo com a definição de um piso estadual para o Rio de Janeiro no valor de R\$ 2.684,99 vemos que muitos municípios, ao realizarem seus concursos públicos, pagam valores muito inferiores a esse, como podemos observar em Belford Roxo, por exemplo, que o salário proposto é de R\$ 1.260,00.

Como vimos, apesar de todos os avanços apresentados na política de assistência social, muitos fatores ainda precisam ser revistos e repensados. Vivemos em uma sociedade pautada pela lógica neoliberal e que está constantemente se modificando para aumentar a exploração da classe trabalhadora e as políticas sociais devem seguir se atualizando.

Chegamos à conclusão que dentro de uma lógica neoliberal, a política de assistência social brasileira, sofre um grande retrocesso. Essa realidade ficou bem clara no município de Duque de Caxias onde esta dissertação se fez presente. Constatamos que o investimento é insuficiente para a realização da política de assistência social em sua plenitude, sendo inferior aos 5% do PIB do município. É inegável que em Duque de Caxias a política de assistência social teve uma pequena ampliação, porque ao longo desta dissertação pude constatar a inauguração de alguns equipamentos públicos.

Entendo, porém, que de nada adianta a inauguração de equipamentos como Cras e Creas, se os novos e os que já existiam no município se encontram extremamente fragilizados na sua estrutura física e de bens e serviços. É inaceitável que um município como Duque de Caxias não disponibilize aos seus profissionais da execução das políticas sociais condições de trabalho adequadas, tais como computadores que funcionem corretamente, internet, telefones que

façam ligações para celulares, carros para visitas domiciliares e material de expediente como papel e caneta.

Já as estruturas físicas, na maioria dos casos, são pequenas, o que dificulta a realização das atividades, principalmente as de convivência entre os usuários da assistência social.

Outro fator que demanda crítica se refere à influência política na assistência social. Duque de Caxias foi e continua sendo um município que sempre teve seus recursos investidos em instituições privadas de assistência social, fator esse que é utilizado pelos políticos locais a para criação de seus currais eleitorais, mantendo a cultura política local inalterada. Entendo que o município de Duque de Caxias deveria investir na construção de novos equipamentos públicos e que estes passem a ser referência para a população. Enquanto os centros sociais, comandados pelos políticos locais, forem mais bem equipados, tanto no aspecto material quanto no profissional, é inviável que o Estado realmente se responsabilize por cumprir suas funções.

Essa cultura dos políticos comandantes da assistência social do município fica bem clara quando os profissionais tiveram muito receio em me recepcionar, como pesquisador, em seus equipamentos de trabalho. Entendo que a cultura do medo continua sendo um fator determinante para que a política de assistência social cumpra um papel de “gestora da pobreza”. Como vimos, ao longo da constituição das políticas sociais, elas surgiram para a garantia de direitos dos usuários, coisa que não pude observar em sua integralidade acontecendo no município de Duque de Caxias.

Outro fator interessante é a presença do primeiro damismo na assistência social do município de Duque de Caxias. No nosso entendimento esse fator já deveria ter sido extinto da realidade brasileira que, desde a criação do Ministério de Desenvolvimento Social, rompeu com essa herança retrógrada. A crítica maior se dá no fato de que a Secretaria de Assistência Social do município de Duque de Caxias não assumiu o cargo por ser assistente social e entender profundamente todas as normativas, leis e estatutos que compõem esta Secretaria. E sim pelo fato de ser a primeira dama do referido município.

Outra crítica que faço é a ausência de concursos públicos para a Secretaria de Assistência Social do município de Duque de Caxias. Com isso o município precariza de forma bem ampla a política da assistência social e seus usuários. É

evidente que, a partir do momento que os profissionais não tenham a estabilidade e autonomia de um servidor público, ele não terá uma total autonomia para realização de seu trabalho, sem falar que esses trabalhadores da assistência social são expostos à diversas formas de contratação que precarizam o seu trabalho. Muitos desses profissionais são “convidados” a participar de movimentos políticos partidários e que, segundo eles, isso afeta diretamente seu processo de trabalho. O que mais nos chama atenção é que o profissional não se sente com autonomia para realizar seu trabalho.

Esse trabalhador sofre pressões e ele não tem como superá-las, pois, infelizmente ele sente uma gratidão por ter sido indicado ao cargo e não quer correr o risco de desagradar àqueles que o indicaram.

Partindo dos indicadores apresentados, entendo que é necessária uma mudança estrutural na assistência social do município de Duque de Caxias para que possamos romper com essas diversas formas de precarização que os trabalhadores do município enfrentam.

Essa mudança deve começar com a realização de concurso público que atinja todas as esferas da política municipal de assistência social. Desde a área de gestão e planejamento das políticas sociais, até a execução nos Cras e Creas.

Que os profissionais aprovados nesse concurso recebam um salário compatível e adequado com o mercado de trabalho, preferencialmente o piso estadual de assistente social R\$ 2.684,99 (dois mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e noventa e nove centavos).

Juntamente com o concurso, é necessário que haja uma ampla reforma nos equipamentos públicos de assistência social já existentes, além de um aumento considerável de equipamentos públicos de assistência como Cras e Creas compatíveis com o número de famílias em estado de vulnerabilidade social, conforme nos diz o Ministério de Desenvolvimento Social.

Mais um ponto relevante no direcionamento para o fim ou a redução drástica da precarização do trabalho dos profissionais da assistência social é o fortalecimento e a ampliação da rede socioassistencial existente no município, pois desta forma, os profissionais terão condições de realizar um atendimento pleno ao seu usuário.

Esses profissionais devem ser estimulados a buscar cursos de especialização tendo em vista que a educação continuada é um fator primordial no

aprimoramento profissional. Todos os profissionais deveriam receber alguma forma de incentivo seja ele financeiro ou de redução da carga de trabalho para que busquem uma melhor capacitação profissional.

Paralelamente a esse processo, os treinamentos e capacitações internas devem ser direcionadas às especificidades do município de Duque de Caxias para que os profissionais entendam a realidade da população atendida. Além de uma atualização dos mecanismos tecnológicos que envolvem o processo de trabalho dos profissionais da assistência social.

Depois dessa reestruturação, tanto física quanto profissional, da assistência social de Duque de Caxias, entendo que a atenção deverá ser direcionada ao incentivo da participação popular (sociedade civil) nos fóruns e nas conferências municipais e estaduais de assistência social não somente como meros espectadores, mas também capacitados e instrumentalizados para participarem das tomadas de decisão da assistência social. Com a efetivação deste verdadeiro controle social a precarização da assistência será reduzida de forma exponencial, pois a partir do momento que a assistência realmente atender as demandas das famílias atendidas, trazendo conceito de uma gestão transversal da política social de assistência social.

Entendemos também que é necessária a criação de uma comissão independente de avaliação e monitoramento da execução das políticas sociais no município de Duque de Caxias, composta pela sociedade civil e pelo Estado, de forma paritária (como já funciona o Conselho Municipal de Assistência Social), e que tenha autonomia para acompanhar a execução das políticas sociais, sendo um elo entre Estado e população.

Seria importante a criação de uma associação de servidores públicos da assistência social que tenha a incumbência de fiscalizar as condições de trabalho dos profissionais, evitando assim que todas as formas de precarização do trabalho, já citadas nesta dissertação, se perpetuem na prática profissional.

Por fim, o município deverá buscar convênios com as universidades presentes no município com o objetivo de aproveitar a estrutura educacional para realização de projetos que visem à multiplicação da execução do trabalho da Política Nacional de Assistência, surgindo destes convênios novas teses que venham a debater a política municipal de assistência social.

Para além dos apontamentos acima, esta dissertação possibilitou o despertar de novas reflexões e questionamentos os quais poderão ser objetos de futuros estudos nesta área, partindo do acúmulo de experiência, da percepção dos profissionais, como também dos próprios usuários atendidos pela política municipal de assistência social.

## 6

### Referências Bibliográficas

ALBORNOZ, S. **O que é trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 2006. [Coleção Primeiros passos].

ALMEIDA, N. L. T. **Educação e infância na Cidade**: dimensões Instituístes da experiência de Intersetorialidade em Niterói. 2010.

ALVES, J. C. S. **Dos barões ao extermínio**: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias/RJ: APPH; CLIO, 2003.

AMARAL, J. J. F. **Como fazer uma pesquisa bibliográfica**. Fortaleza, 2007.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ASSISTENTES SOCIAIS NO BRASIL. Elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília, CFESS/CRESS/UFAL, 2005. Disponível em: <[www.cfess.org.br](http://www.cfess.org.br)>. Acesso em: 08 out. 2014.

BEHRING, E. R. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**- Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e terra, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Obra coletiva**. São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. Estatuto do Idoso: promulgado em 23 de julho de 2004. **Coletânea de Leis e Resoluções**. Rio de Janeiro, 2008.

BROTTO, M. E. **Assistência Social: História e Cultura Política**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/ Reflexão, 2015.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, v.1. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). (Org.). **Assistentes sociais no Brasil**: elementos para o estudo do perfil profissional. Colaboradores Rosa Prêdes... [et al.]. Brasília: CFESS, 2005. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/perfilas\\_edicaovirtual2006.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/perfilas_edicaovirtual2006.pdf)> Acesso em: 24 nov. 2014.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (CRESS). 10ª região. **Código de ética profissional dos assistentes sociais**. Resolução nº 273/93 de março 1993.

COUTINHO, M. T. C.; CUNHA, S. E. Os Caminhos da Pesquisa em Ciências Humanas. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2004.

DANIEL, C. et al. **Poder local e socialismo**. Fundação Perseu Abramo, 2002.

DOWBOR, L. **O que é Poder Local?** São Paulo: Brasiliense, 1999.

DRUCK, G. **Principais indicadores da precarização social do trabalho no Brasil** (versão preliminar). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. GRUPO DE TRABALHO SINDICATO, TRABALHO E AÇÕES COLETIVAS, 14. Rio de Janeiro, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.coloquio-ssoblogspot.com/2010/04/coloquio.html>>. Acesso em: 08 out. 2014.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Saraiva de Bolso S/A, 2012.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Autonomia**. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A. 2010.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Indignação, cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Editora UNESP. 2000.

GERHARDT, T. E; SILVEIRA, T. S. **Métodos de Pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil UAB/UFRGS. Educação à distância. Rio Grande do Sul, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

GRAMSCI, A. Americanismo e fordismo. In: **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988, (p. 375-413).

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007 (cap. III, p.209-331)

\_\_\_\_\_. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.). **Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009a.

IAMAMOTO, M. V. Espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.). **Direitos sociais e competências profissionais**, Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009b.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-sociológica. 17. ed. São Paulo: Cortez/Celats, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. São Paulo: Cortez, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE) disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_resultados\\_universo.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_resultados_universo.shtm)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

LUKÄCS, G. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. **Temas de Ciências Humanas**, v. 4, p.1-18, 1978.

MARQUES, A. S. **Da Área de Segurança Nacional aos Governos Eleitos**. Duque de Caxias 1971-2003. Duque de Caxias, RJ: FEUDUC/CEMPEDUCH, 2003.

MARX, K. Processo de trabalho e processo de valorização. In: **O Capital**. Crítica da Economia Política. São Paulo: Nova Cultural, t.I, v.I, 1985, p.149-163.

\_\_\_\_\_. Salário, preço e lucro. In: **Marx**. São Paulo: abril Cultural, 1974, p.61-107 (Coleção “Os Pensadores”).

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 2. ed. Rio de Janeiro: Hucitec- Abrasco, 1993.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa Social**: Teoria, Método e Criatividade. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOLLO, K. G. **Universalidade e particularidade de Campinas no atendimento socioassistencial às crianças e adolescentes em situação de rua**: entre assistência e repressão. Piracicaba – SP, 2013.

MORAES NETO, B. R. **Marx, Taylor, Ford**: as forças produtivas em discussão. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MORESI, E. **Metodologia da pesquisa**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.inf.ufes.br/~falbo/files/MetodologiaPesquisa-Moresi2003.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. v. 1. 238p.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social**, cap.2. São Paulo: Cortez, 1990.

\_\_\_\_\_. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: **Capacitação em serviço Social e Política Social**, módulo I, Brasília, CEFESS/ABEPPS/CEAD/UnB, 1999.

NEVES, A. V. **Clientelismo, Cultura Política e Democracia**: dilemas e desafios da participação popular: a experiência do orçamento participativo da cidade de Barra Mansa. Campinas: Unicamp, 2006.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: Zahar Editora, 1997.

OLIVEIRA, D. C. Análise de Conteúdo Temático-Categorial: uma proposta de sistematização. **Revista de Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, v.16, n.4, p.569-576, out/dez. 2008.

OLIVEIRA, H. M. J. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. **Revista Ser Social**, n. 12. Brasília: UNB, 2003.

OLIVEIRA, R. M. **Cidade dos Meninos**, Duque de Caxias, RJ: linha do tempo sobre a contaminação ambiental e humana. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2008.

OLIVEIRA, T. **O poder local e o federalismo brasileiro**. Editora fórum. [s.d.]

RAICHELIS, R. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: SANTOS, G. A. **A invenção do ser negro**: um percurso das idéias que naturalizam a inferioridade dos negros. São Paulo: Educ/ Fapesp; Rio de Janeiro: Pallas, 2002.

SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.). **Política Social Família e Juventude**: Uma Questão de Direitos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SEIBEL, E. J.; OLIVEIRA, H. M. J. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUSFC, n. 39, abril de 2006.

SMITH, A. **Riqueza das nações**. São Paulo: abril Cultural, 1983.

SPOSATI, A. Assistência Social: De Ação Individual à Direito Social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** (Impresso), v. 1, p. 435-468, 2007.

SPOSATI, A. Proteção Social e Seguridade no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, v. 1, p. 652-674, 2013.

\_\_\_\_\_. O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, v. 87, p. 96-122, 2006.

\_\_\_\_\_. Especificidade e Intersetorialidade da Política de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 77, p. 30-53, 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais e Assistência Social. **Debates Sociais**, São Paulo, v. 000000, p. 133-140, 2001.

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 6ª. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2012. v. 1. 94p.

\_\_\_\_\_. **Proteção Social de Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

## 7 Anexos

### 7.1.

#### Anexo 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, Daniel Albuquerque Rocha, vou desenvolver uma pesquisa para minha dissertação do curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, junto aos profissionais técnicos da rede pública da assistência social do município de Duque de Caxias que você integra. Você está sendo convidada (o) a participar, mas você não é obrigada (o) a isso. Sua participação é voluntária, isto é, a qualquer momento você pode desistir de responder a qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo para sua relação com a instituição em que estuda e nem para com o pesquisador.

A pesquisa tem como objetivo geral Analisar as Expressões da Precarização do Trabalho na Assistência Social do Município de Duque de Caxias – RJ. Essas informações serão obtidas através de um questionário aplicado na forma de questionário.

Seu nome não constará no preenchimento do questionário e não será usado nenhum tipo de informação que possa levar à sua identificação. Fica **garantido o sigilo da identificação dos participantes**.

Esta pesquisa não oferece qualquer risco para sua relação com a instituição. Informo que uma cópia deste documento, devidamente assinada, ficará com o participante da pesquisa e outra com o pesquisador.

Como responsável pela coleta de dados, estarei disponível para esclarecer suas dúvidas sobre a pesquisa e sua participação, no telefone 98661-4398 e através do e-mail [daniel.ssocial@hotmail.com](mailto:daniel.ssocial@hotmail.com).

Declaro ter compreendido o conteúdo do **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO** e estou de acordo em participar do estudo proposto,

sabendo que dele poderei desistir a qualquer momento, sem sofrer nenhuma punição ou constrangimento.

\_\_\_\_\_  
Participante

\_\_\_\_\_  
Daniel Albuquerque Rocha

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

**7.2.****Anexo 2 – Grupo focal**

- Como eles entendem a NOB /SUAS
- Como eles se observam como partícipes do SUAS
- Como eles veem a precarização das Políticas Públicas como um todo
- E na Assistência Social de Duque de Caxias
- Como observam a busca pelos Direitos Humanos
- Como eles Observam a Assistência Social? Garantia de Direitos ou Gestão da Pobreza?
- Como eles veem o trabalhador da Assistência Social
- Como ele se enxergam nessa política
- Como observam a Rede de atendimento da Assistência
- Quais os Limites e Obstáculos que eles observam nas Política Nacional de Assistência Social
- E em Duque de Caxias como eles encaram esses limites e obstáculos
- O que eles acham do investimento de Duque de Caxias com a Assistência Social
- Comparação com Rio de Janeiro e Niterói – Rio das Ostras
- Como se dá o planejamento de suas atividades profissionais
- Quais os instrumentos utilizados na sua prática profissional
- Existe um momento reservado no seu dia para a sistematização do seu trabalho
- Como ocorre o trabalho multidisciplinar em seu equipamento
- Como eles analisam o esvaziamento dos direitos dos trabalhadores conquistados como a CLT
- Como observam a quantidade de atendimentos realizados no equipamento
- Como vem a falta de equipamentos e de profissionais
- Quais as maiores incidências de casos não resolvidos
- Como veem a questão salario para os profissionais da Assistência Social?  
Belford Roxo, Japeri e Barra Mansa como salário abaixo de R\$ 1.000,00 para nível superior
- Como veem a ausência de concurso público para a Assistência Social?

**7.3.****Anexo 3 – Questionário de caracterização dos profissionais da Assistência Social**

1. Equipamento: ( ) CRAS ( ) CREAS ( ) OUTRO: \_\_\_\_\_
2. Idade: ( ) até 30 anos ( ) entre 30 e 60 ( ) Mais de 60
3. Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino
4. Cargo: ( ) Gestão ( ) Equipe Técnica ( ) Agente Comunitário
5. Profissão: ( ) Assistente Social ( ) Psicólogo ( ) Administrador  
( ) OUTRO: \_\_\_\_\_
6. Nível de Escolaridade: ( ) Fundamental ( ) Médio ( ) Superior  
( ) Pós-Graduação
7. Tipo de contratação: ( ) Cargo em Comissão ( ) Processo Seletivo  
( ) Indicação Política ( ) OUTRO: \_\_\_\_\_
8. No seu equipamento como estão distribuídos a quantidades dos cargos:

| TIPO DE VÍNCULO POR ESCOLARIDADE | ENSINO FUNDAMENTAL | ENSINO MÉDIO | ENSINO SUPERIOR | TOTAL |
|----------------------------------|--------------------|--------------|-----------------|-------|
| ESTATUTARIO                      |                    |              |                 |       |
| EMPREGADOS PÚBLICOS CELETISTAS   |                    |              |                 |       |
| COMISSIONADOS                    |                    |              |                 |       |
| OUTROS VÍNCULOS                  |                    |              |                 |       |

9. No seu equipamento da Assistência Social (sede e unidades públicas), indique a quantidade de profissionais segundo as áreas de formação abaixo listadas:

- |                                 |                   |                                 |                       |
|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-----------------------|
| <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Assistente Social | <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Terapeuta Ocupacional |
| <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Contador (a)      | <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Psicólogo (a)         |
| <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Administrador (a) | <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Pedagogo (a)          |
| <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Economista        | <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Advogado (a)          |
| <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Antropólogo (a)   |                                 |                       |
| <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Estatístico       | <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Sociólogo (a)         |
| <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Musicoterapeuta   | <input type="checkbox"/>  _ _ _ | Economista Doméstico  |

10. O município possui Plano de Capacitação e Educação Permanente?

Sim     Não

11. No ano de 2014 você, como trabalhador da Assistência Social do município, teve acesso a cursos presenciais de capacitação?

Sim         Não

12. Caso sim, informe qual(is) o(s) ente(s) federado(s) promoveu(eram) os cursos presenciais de capacitação realizados pelos trabalhadores da Assistência Social do município:

- Realizado/promovido pelo município.
- Realizado/promovido pelo gestor estadual.
- Realizado/promovido pelo gestor federal (MDS).

13. Indique as áreas temáticas dos cursos de capacitação realizados por você como trabalhador da Assistência Social do município:

- Metodologias do trabalho social com famílias
- Metodologias para desenvolvimento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
- Atendimento a situações de violência e violação de direitos
- Atendimento à População em situação de Rua
- Atendimento a Pessoas com Deficiência
- Medidas Socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei

- Acolhimento (*abrigamento*) de Crianças e Adolescentes
  - Acolhimento (*abrigamento*) de Idosos
  - Acolhimento (*abrigamento*) de pessoas em situação de rua
  - Estrutura, normas e funcionamento do SUAS
  - Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS
  - Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico
  - Bolsa Família
  - Sistemas de Informação do SUAS
  - Vigilância Socioassistencial
  - Monitoramento e Avaliação
  - Gestão do Território
  - Álcool e Drogas
  - Ações da Assistência Social para lidar com situações de emergência e calamidade pública
  - Outras.
- Especifique: \_\_\_\_\_.

14. Atualmente, quantas famílias estão sendo atendidas pelo seu equipamento de Assistência Social? \_\_\_\_\_
15. Qual benefício eventual é pago em seu equipamento: ( ) Auxílio Funeral  
( ) Auxílio Natalidade ( ) Benefício Eventual para situação de calamidade pública ( ) Outros benefícios eventuais para famílias em situação de vulnerabilidade temporária
16. Faixa Salarial: ( ) até R\$ 900,00 ( ) de R\$ 1000,00 até 1.999,99  
( ) de R\$ 2000,00 até 3.999,00 ( ) mais de R\$ 4.000,00
17. Carga Horária semanal: ( ) 20 Horas ( ) 30 Horas ( ) 40 Horas  
( ) 44 Horas

18. Tem direito aos seguintes benefícios: ( ) Férias Remuneradas ( ) 13º salário  
( ) Fundo de Garantia ( ) Carteira Assinada ( ) Auxílio Passagem  
( ) Auxílio Educação

19. Já participou de curso de capacitação: ( ) Sim ( ) Não

Qual? \_\_\_\_\_

20. Seu equipamento conta com: ( ) Telefone Fixo ( ) Celular  
( ) Computador ( ) Internet ( ) Carro para visitas ( ) Salas para  
atendimento privativo

21. O equipamento é acessível aos usuários: ( ) Sim ( ) Não

22. Conhece a Lei Municipal de Regulamentação do Sistema Único da  
Assistência Social - SUAS?

( ) Sim ( ) Não

23. Com que frequência o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) é  
atualizado? ( ) Mais de uma vez por ano. ( ) Anualmente.

( ) Bienalmente. ( ) De quatro em quatro anos. ( ) Mais de quatro anos.

24. Principais dificuldades impostas para a realização do seu trabalho?