

CAPÍTULO IV: AS ESTRATÉGIAS DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os determinantes conjunturais ocorridos a partir da década de 90, principalmente, aqueles relacionados a nova ordem das políticas sociais serão tomados como condicionantes da intervenção dos Assistentes Sociais nos municípios de Magé e Itaboraí. Neste sentido, entende-se que é um contexto marcado por contradições, cuja dinâmica envolve mudanças na correlação de forças, envolvendo diferentes atores sociais.

As tendências e forças sociais se manifestam no espaço institucional de atuação dos profissionais, neste caso através das Secretarias Municipais de Assistência Social daqueles municípios. Este campo de prática enfrenta novas demandas institucionais e dos usuários, nos diferentes projetos profissionais que perpassam o cotidiano profissional.

Para alcançar o objetivo proposto neste capítulo, é necessário dividi-lo em três subitens, no primeiro será realizada considerações sobre os programas e os serviços que se constituem campo privilegiado de atuação dos assistentes sociais nos municípios pesquisados.

No segundo, pretende-se empreender uma análise sobre o significado de estratégias em Serviço Social no momento atual de atuação dos assistentes sociais na Assistência Social.

No terceiro, será analisado, especificamente, as respostas elaboradas pelos assistentes sociais que atuam nas Secretarias Municipais de Assistência Social de Itaboraí e Magé, diante dos novos e velhos desafios colocados. Neste capítulo, não será necessário fazer separação em torno da especificidade da assistência social nos municípios, visto que os profissionais de Serviço Social estão inseridos em processos semelhantes em ambos os municípios.

4.1. Os Programas e Serviços Assistenciais como Mediação para Intervenção dos Assistentes Sociais.

A municipalização consubstanciada na descentralização político-administrativa é um mecanismo fundamental para se analisar a atual configuração da política de assistência

social, por ser ao mesmo tempo um desdobramento importante da LOAS e por ser utilizada como dispositivo inovador e definidor da assistência na década de 90.

Contraditoriamente, como parte do projeto de reestruturação do Estado brasileiro e da municipalização das políticas sociais, reforça a nível local as estratégias de desresponsabilização do Estado pela política e as possibilidades de construção de formas democráticas de gestão. A concepção de que a política de assistência social deve ser de responsabilidade do Estado não significa sua monopolização, mas a primazia do Estado em coordenar, comandar e financiar a política.

Neste período, a grande tônica do trabalho das Secretarias responsáveis pela Política de Assistência Social, nos municípios estudados, são os programas executados através de convênios com o governo federal e estadual, graças a municipalização do atendimento. Contudo, essa municipalização nos municípios de Magé e de Itaboraí, mostra indícios de reforço aos processos mais gerais da Reforma do Estado, que leva a assistencialização, desobrigando o Estado do seu papel de principal provedor da política. O gestor municipal, utilizando-se de argumentos baseados no tipo de solidariedade moral, transfere a responsabilidade municipal com a problemática social para os indivíduos e para a sociedade civil.

Geralmente, nos programas conveniados, os recursos provenientes dos governos Federal e Estadual, são destinados a pagamento de bolsa auxílio aos usuários, quando contemplados pelos programas, pagamento dos trabalhadores envolvidos nas atividades de gestão; podendo também viabilizar a compra de maquinaria como é no caso do PAIF¹⁷. Ao município, cabe arcar com as despesas como alimentação para os usuários, espaço físico, algumas vezes vestuário (camiseta do programa), material didático e pedagógico, ou seja, recursos complementares para o bom desenvolvimento do programa, de acordo com a necessidade de cada um.

Todavia, os recursos financeiros destinados à política de assistência, nesses municípios, são bastante poucos e incapazes de contemplar às necessidades básicas dos que necessitam desse tipo de proteção. Também, esses recursos são considerados insuficientes para o pagamento de pessoal ou aquisição de material didático operacional para a execução de programas de qualidade.

A falta de repasse da contrapartida do município às instituições cadastradas na rede SAC é emblemática dessa situação. Sem a contrapartida do município, no caso de Magé, as instituições da rede SAC (Lar Fabiano de Cristo, Casa das Rosas e Sociedade Pestalozzi), contam com a solidariedade da comunidade, para dar atendimento satisfatório aos seus usuários. Mesmo que o valor da contrapartida não seja muito representativo, o não repasse da mesma faz muita falta para essas instituições. Pela Constituição Federal o poder público é responsável pelo equacionamento dos problemas sociais, sendo a participação da sociedade, nesse processo, considerada desejável desde que não implique numa desobrigação da ação do poder público municipal. Contudo, essas instituições da rede SAC contam, em muitos casos, com doações locais para que possam dar continuidade de suas ações.

Os programas executados pelas Secretarias nos municípios de Magé e Itaboraí são bastante similares, como é o caso do PETI, do Agente Jovem, do PAIF e do Sentinela, o que os diferencia é a forma como cada município conduz as atividades previstas nos programas; a forma de atuação dos profissionais; os recursos provenientes da contrapartida da Prefeitura ou das doações locais; o envolvimento da comunidade; os espaços encontrados para a realização do programa. Na verdade, são as condições objetivas de execução dos programas que os diferencia em cada município.

Os programas como PETI, Agente Jovem, Ação Bonita e Legal e Dançando como o Pé no Futuro são viabilizados por meio de parcerias com entidades da sociedade civil, que muitas vezes cedem espaços para que ocorram as atividades propostas em cada programa. O empresariado também é convocado a contribuir com a doação de material pedagógico e camisetas.

Um dos fatores determinantes na qualidade dos programas são os equipamentos utilizados para execução dos mesmos. Os programas PETI e Agente Jovem, por exemplo, são executados nos espaços cedidos pelas comunidades, seja em igrejas, associações de moradores, escolas, entre outros, que muitas vezes não possuem infra-estrutura adequada; seja pelo tamanho reduzido do espaço físico destinado a realização das atividades do

¹⁷ No primeiro ano do programa foram compradas máquinas de costura e todo material necessários para a realização da oficina de costura.

programa (salas pequenas, sem ventilação e sem sanitário adequado); seja pela distância da área de moradia, comprometendo a realização de um trabalho de qualidade.

Há também, diferenças entre os recursos que cada pólo disponibiliza para a execução do programa. A diferença não diz respeito aos recursos repassados pelo governo, mas em relação aqueles conseguidos através da colaboração da comunidade local ou do empresariado, incansavelmente buscados pelos profissionais envolvidos nos programas. Estas disparidades fazem com que haja diferenciação nos atendimentos aos usuários participantes dos programas, estabelecendo dessa forma, uma desigualdade no acesso.

Ainda que seja importante o empenho dos profissionais dos programas em administrar mecanismos de colaboração que melhorem a qualidade do atendimento, este procedimento tem se revelado um complicador na garantia do princípio de equidade no atendimento aos usuários, conforme preconiza a LOAS.

A luta pela equidade é a luta pela equivalência a partir do reconhecimento da igualdade dos usuários entre si. Por isso, o profissional de serviço social deve apoiar a sociedade civil na sua luta em prol da universalização de acesso ao atendimento e à cobertura dos programas. *“A defesa da equidade e da justiça social funciona, pois, como signo da luta pelo efetivo processo de democratização do acesso e usufruto dos serviços sociais.”* (Paiva, Netto, Barroco, Silva, Sales, 2000: 191).

A escassez de recursos materiais necessários ao desenvolvimento do trabalho dos assistentes sociais que atuam nos programas, como também de outros profissionais, impede a viabilização de condições objetivas para a realização de um trabalho de qualidade até mesmo para que o profissional possa planejar uma intervenção adequada a seus objetivos.

As considerações feitas sobre as parcerias não devem ser tomadas como uma oposição as mesmas, uma vez que elas contribuem para a operacionalização da política e está prevista na LOAS. As parcerias devem ser praticadas com o objetivo de tornar mais eficaz o atendimento às necessidades sociais dos usuários, podendo contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de controle social da política.

Todavia, a ampliação de parcerias e a forma como se estabelecem; somada a redução cada vez maior dos recursos do poder público destinado à assistência, podem implicar num fortalecimento do processo de precarização e refilantropização da assistência social evidenciados na década de 1990.

Tais processos levam a erosão dos princípios de universalização, de igualdade e de justiça social, e a própria noção de direitos, cujo acesso tem dado lugar, em muitos momentos, a uma ajuda, uma colaboração, uma doação. Nesta trilha, o assistente social está longe de estabelecer uma intervenção que corresponda ao seu projeto ético-político, como forma de garantir direitos a população usuária dos serviços.

Outro complicador para a execução dos programas é a demora na liberação dos recursos, seja para pagar os profissionais que trabalham no projeto cujo salário está previsto no programa, seja para pagamento das bolsas auxílio ou ainda para compra de material. O atraso chega muitas vezes a ser de quatro meses, levando os profissionais a desenvolverem ações que possam manter os usuários nos programas.

O pagamento da bolsa auxílio não é tomado aqui como principal elemento estimulador de permanência dos usuários nos programas, mas é de fundamental importância que ela ocorra para a sobrevivência de muitas famílias, que contam com esse auxílio para complemento da renda familiar ou, em muitos casos, é o único meio de garantir o mínimo necessário de sua sobrevivência. De acordo com os dados publicados pelo IBGE (vistos no capítulo II e III) um percentual significativo de famílias recebem até um salário mínimo ou encontram-se sem rendimento.

A complementação da renda familiar representa um salto qualitativo no reconhecimento da cidadania para todos. Mas, para que esta complementação tenha resultados concretos na vida dos usuários é necessário articular-se aos serviços complementares emanados de uma política social mais global. Deve ficar claro que a complementação da renda é um meio e não um fim. Portanto, deve estar associada a um conjunto de programas e serviços oferecidos pela política social com vistas à proteção social e ao desenvolvimento de condições que levem as famílias a se auto sustentarem.

A cobertura dos programas é bastante reduzida em proporção a quantidade de usuários que necessitam do atendimento. Em decorrência, o processo de seleção ocorre através de critérios restritivos de elegibilidade, deixando grande parte da população excluída do acesso. A seletividade é utilizada pelos técnicos como um mecanismo necessário para driblar a escassez de recursos que estão longe de corresponder à demanda em cada município. A ausência de universalização no acesso faz parte dos programas de

governo em todas as esferas, que na verdade, reproduz práticas emergenciais que sempre fizeram parte da política de assistência social brasileira.

Percebe-se que a abrangência dos atendimentos é muito pontual, limitada a situações de extrema necessidade, que por um período curto de tempo, ameniza a condição de miséria dos beneficiados. Em média, o tempo de permanência nesses programas corresponde a um ano, o que para muitas famílias não chega a ser suficiente considerando a situação de pobreza crônica em que vivem. As famílias atendidas nesses programas, em sua maioria, encontram-se desempregadas e com poucas perspectivas de reinclusão no mercado de trabalho, tendo em vista as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, a falta de escolaridade de muitos, como também de qualificação profissional.

O perfil de intervenção dessas Secretarias entra em contradição com o discurso oficial divulgados em seus documentos (Plano Municipal e Plano Plurianual de Assistência Social), fazendo apologia ao objetivo de “promoção social” através de seus programas sociais.

Assim, a concepção de assistência limita-se aos serviços de atendimento das necessidades mais imediatas de uma pequena parcela da população. Esta lógica é que justifica o destino de menos 1% do orçamento do município de Magé para a assistência social e, pouco mais de 1% em Itaboraí, que reduz a possibilidade da contrapartida para os programas e, principalmente, para as instituições da rede SAC, sob a responsabilidade dos municípios. Desta forma, a política de assistência desenvolvida não transcende o nível residual.

Percebe-se grande ausência de programas sociais de caráter emancipatório, articulados com políticas de emprego e geração de renda, com programas de capacitação profissional, como também pouca articulação com as demais Secretarias.

As dificuldades com relação aos recursos são mais visíveis na execução dos programas, pois apesar de ocorrer a descentralização da execução, o orçamento continua muito reduzido, inviabilizando muitos dos programas, o que acaba afetando a qualidade do atendimento. Além disso, é importante enfatizar a centralização do planejamento e das decisões na figura do Secretário, provocando maior distanciamento entre a execução e o planejamento.

Cabe ressaltar, que a política de redução dos gastos com a área social, que vem sistematicamente degradando a qualidade dos serviços já existentes, ocorre num momento em que a população empobrecida recorre, cada vez mais, aos serviços públicos para garantir a sua sobrevivência.

Então, ao lado dos cortes com os gastos sociais, tem-se uma ampliação e diversificação das demandas originadas da questão social. As novas expressões da questão social nos dias atuais, transcendem as suas manifestações tradicionais, através do surgimento de novas formas de sobrevivência da população, como é o caso dos catadores de lixo, dos flanelinhas, dos trabalhadores subcontratados, dos meninos e meninas malabaristas de sinais de trânsito, do trabalho vinculado ao tráfico e ao crime organizado, que se traduzem em formas encontradas pelos indivíduos para se integrarem economicamente.

Esse aumento e diversificação de demandas ocasiona uma sobrecarga aos programas das diversas políticas públicas, em especial, da política de assistência social, tendendo a contribuir para a redução da sua eficácia, dando margem para a ampliação das políticas emergenciais. Esse quadro, torna-se mais alarmante em municípios que contam com poucos serviços sociais, como é o caso dos municípios de Magé e Itaboraí.

Tendo como referência o paradigma da cidadania consolidado no projeto ético-político da profissão, o assistente social precisa apreender não apenas as manifestações das expressões da questão social, mas também construir estratégias para seu enfrentamento, para que seja possível contrapor uma intervenção que garanta direitos sociais a classe trabalhadora.

Este cenário marcado por políticas compensatórias, emergenciais, de baixo alcance, além das expressões de clientelismo afeta o Serviço Social nas suas condições e relações de trabalho. O assistente social além de ter suas condições de trabalho submetidas à nova lógica que se estabelece a partir da década de 90, se sente refém de uma cultura política marcada pelo favor e desrespeito aos direitos.

Suas condições de trabalho, no espaço da política de assistência social pública, são atingidas em função do corte nos gastos sociais somados ao desprestígio dessa política, que atingem diretamente o salário dos profissionais e a forma de intervir nas expressões da questão social. O fato de a política de assistência social, que por muitas décadas foi

considerada uma política secundária, como ocorre ainda em muitos lugares; implica num maior desprestígio dos trabalhadores envolvidos, cujo âmbito de atuação é marginalizado.

Vários fatores são determinantes nas condições objetivas de trabalho dos assistentes sociais. Em relação aos recursos materiais necessários ao desenvolvimento do trabalho daqueles que atuam nos programas e nos plantões sociais, uma vez que a sua escassez impede a viabilização de mediações objetivas para a realização de um trabalho de qualidade e, mesmo, para que o profissional possa planejar uma intervenção adequada a seus objetivos.

É possível perceber que os assistentes sociais enfrentam dificuldades as mais diversas possíveis, decorrentes da falta de condições materiais para sua prática, como por exemplo, falta de viatura para realizar as visitas domiciliares em locais mais distantes ou de maior risco, ou para qualquer outro trabalho que necessita de deslocamento. Há pouca privacidade nas instalações utilizadas pelas Secretarias para atendimento individual aos usuários que chegam com variadas demandas, principalmente, nos plantões sociais.

A questão dos salários pode ser apontada como um outro agravante das condições de trabalho, muitas vezes são baixíssimos, incompatíveis com a remuneração adequada a um técnico de nível superior. As assistentes sociais, que não trabalham sob a mesma forma de contratação, são submetidas a diferenças salariais significativas. Os contratos dependem do programa em que as assistentes sociais estão inseridas, pois muitas vezes seus salários são assegurados pelos convênios que financiam cada programa e caso o programa termine, acaba também a participação do profissional.

As diferentes formas de contrato, bem como as diferenças salariais e de garantias trabalhistas, entre contratados e efetivos, prejudica o ambiente de trabalho, gerando fragmentação no conjunto dos profissionais. Os profissionais cujos salários advêm dos convênios, além de passarem pela incerteza da permanência no trabalho, enfrentam problemas de atraso de pagamento, que pode levar até quatro meses para receber, além da não observância de direitos trabalhistas.

Do ponto de vista das condições de trabalho, estes tipos de contratação temporárias favorecem uma fragmentação maior dos profissionais enquanto categoria, já que a maioria são contratados de acordo com os diferentes programas. O serviço público acaba sendo desresponsabilizado pela garantia de mínimos salariais e direitos trabalhistas que passam a

ter uma flexibilidade maior pela intermediação neste sistema de contratação, de entidades privadas.

Para que os programas e serviços das Secretarias tenham maior êxito é preciso maior articulação com outras Secretarias responsáveis pelas diferentes áreas de abrangência das políticas sociais, a fim de que a assistência realize-se de forma integrada às políticas setoriais, como determina a LOAS. Muitas vezes, esta articulação limita-se ao empenho pessoal dos técnicos na realização de contatos, permanecendo como uma prática de caráter marginal.

A análise feita sobre os programas das SMAS de Magé e Itaboraí, apesar de verificar um avanço em termos da política de assistência, principalmente, em relação a institucionalização de um conjunto de programas e da contratação de assistentes sociais para trabalhar – o que antes não existia –, a Política de Assistência, nesses municípios, está longe de corresponder ao que determina a lei, como também a nova proposta de implementação do SUAS.

Percebe-se, que nesses municípios, como tendência dominante, a existência de uma política de assistência imposta pela Reforma do Estado brasileiro e fortemente marcada pela reprodução de práticas clientelistas dos governos de plantão, embora incorporem nos documentos oficiais um discurso democrático e de efetivação dos direitos sociais.

Esta pesquisa tem como foco, mais especificamente, decifrar os desafios impostos à intervenção profissional dos assistentes sociais, diante da refuncionalização da política de assistência social que se dá através de sua precarização e refilantropização. Estes processos evidenciam um retrocesso face aos direitos sociais conquistados, estando as medidas governamentais no campo da assistência social impregnadas por uma ideologia que defende a minimização do Estado e o mercado livre como espaço da produção da justiça social. Além, é claro, da reprodução da ideologia do favor que permeia por todos os espaços dessa política.

Buscar-se-á, nesta pesquisa, através de depoimentos dos entrevistados, fazer algumas observações a respeito de como os profissionais estão enfrentando os desafios que se colocam, numa conjuntura onde forças sociais diferentes disputam a definição dos caminhos dessa política. Para tanto, é preciso levar em consideração os elementos, aqui abordados, como determinantes da intervenção profissional do assistente social no contexto

da política de assistência social a partir da década de 90, e as possíveis estratégias de intervenção que possam ser formuladas por esse profissional.

4.2. O Significado de Estratégias em Serviço Social na Contemporaneidade.

O Serviço Social se constrói como profissão inserido na divisão sócio-técnica do trabalho, participando de variados processos sociais relacionados à produção e reprodução material e ideológica da força de trabalho. Em sua trajetória sócio-histórica, o Serviço Social, tem na questão social o seu eixo fundante, a partir do qual vem sendo desenvolvidas estratégias de enfrentamento que constituem o seu processo de trabalho.

“ as estratégias são processos de articulação e mediação de poderes e mudança de relações de interesses, referências e patrimônios em jogo, seja pelo rearranjo de recursos, de vantagens e patrimônios pessoais, seja pela efetivação de direitos, de novas relações ou pelo uso de informações. (Faleiros, 1987: 76).

Segundo Netto (1997), a profissionalização do Serviço Social tem sua base nas modalidades de enfrentamento das seqüelas da questão social tipificadas nas políticas sociais, que se constituem em um conjunto de procedimentos técnico-operativos. Na gênese da profissão, os assistentes sociais eram convocados apenas para a execução terminal das políticas sociais, mas na atualidade, têm sido chamados a participar também na formulação e evolução das mesmas.

A política social, portanto, constitui frente de legitimação, instrumento de intervenção e campo de ocupação do assistente social.

Os assistentes sociais têm hoje, diante de si, o desafio da construção de respostas a um conjunto de novas demandas configuradas a partir do processo de reestruturação produtiva, reforma do Estado e alteração na composição das políticas sociais. Portanto, a complexificação das expressões da questão social, a partir dos anos 90, no Brasil, e o redimensionamento das intervenções sociais, afetam diretamente o fazer profissional e o mercado de trabalho dos assistentes sociais.

O desenvolvimento do Serviço Social, a partir da década de 90, está articulado às mudanças empreendidas nas formas de gestão da força-de-trabalho e na organização das políticas sociais. Sendo assim, as mudanças no mercado de trabalho do assistente social, estão relacionadas às alterações engendradas nas políticas sociais derivadas dos direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988, cujos programas configuram-se campo privilegiado de atuação deste profissional.

Para Abreu, *“as estratégias às quais o Serviço Social se vincula são objetivadas por meio de políticas sociais públicas e privadas, principalmente as de corte assistencial...”* (Abreu; 2002: 17)

Como já foi apontado acima, a Assistência Social é campo privilegiado de atuação do assistente social, portanto, problematizá-la é remetê-la ao debate sobre as contradições presentes nessa forma de intervenção profissional. Isso porque, a Assistência Social, por um lado, representa a possibilidade de acesso a bens e serviços de grande parte da população, mesmo que precariamente, principalmente, aquelas de natureza material.

Neste caso, sob o controle do capital, a Assistência é utilizada pelas classes subalternas para a sua subsistência física, não respondendo às suas necessidades de desenvolvimento humano e de emancipação. Por outro lado, a assistência representa um direito cuja garantia tem se colocado como conquista dessas mesmas classes e de real importância para afirmação e expansão dos direitos sociais.(Abreu, 2002).

Sob este ângulo, a Política de Assistência Social, integra o movimento de reprodução do capital e da força de trabalho. E o Serviço Social, desde sua origem e desenvolvimento, participa desse processo.

Todavia, nas últimas décadas, na contra mão dessa tendência dominante, o Serviço Social, no plano do discurso, redimensionou-se e renovou-se a partir do movimento de Reconceituação do Serviço Social, vinculando-se às lutas sociais da classe trabalhadora e de outros segmentos sociais na construção de alternativas. Como tendência hegemônica, distanciou-se do tradicionalismo profissional, adequando-se às exigências postas pelo processo de redemocratização desencadeado, no Brasil, na década de 80.

É, a partir daí, que a dimensão política do Serviço Social ganha força, mediante sua inserção no processo de luta de classes e de crítica do sistema capitalista de exploração, apontado para uma “direção social estratégica” (Netto, 1996). O desenvolvimento dessa

direção, encontra na luta pela ampliação dos direitos sociais, o veio principal para a institucionalização do caráter mediador dos interesses e conflitos da classe trabalhadora.

O Serviço Social consolidou sua base normativa, expressa na Lei de Regulamentação da Profissão, que estabelece competências e atribuições e construiu um projeto profissional vinculado à perspectiva emancipatória das classes subalternas, consubstanciado no Código de Ética Profissional de 1993. Esse Código serve de guia para o exercício profissional, tendo em vista a prescrição de direitos e deveres profissionais, segundo princípios e valores humanistas. (Iamamoto, 2003).

Para Netto, os projetos profissionais, construídos coletivamente,

“apresentam a auto-imagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam os seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas da sua relação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais, privadas e públicas (entre estas, também e destacadamente com o Estado, ao qual coube, historicamente, o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais). (Netto, 1999: 95)

É importante sinalizar, que toda categoria profissional constitui-se em um campo de tensões e de lutas e, portanto, a afirmação de um projeto não elimina as contradições e divergências profissionais.

No quadro das transformações que vêm ocorrendo na sociedade brasileira e, conseqüentemente, o redimensionamento que tem se efetivado na âmbito da Política de Assistência Social, de um modo geral e, em particular, nos municípios de Magé e Itaboraí, verifica-se uma direção focalista e seletiva e menos articulada à defesa de direitos. Nesta direção, o que prevalece é o atendimento às necessidades mais imediatas da população, aquela que se dá por meio da prestação de serviços, atendendo apenas às necessidades materiais.

Sendo assim, as estratégias de intervenção profissional do assistente social têm sido tencionadas por dois movimentos: um que diz respeito a defesa e garantia do direito à assistência, como preconizado pela LOAS e reafirmado pelo SUAS. Outro, pela focalização e refilantropização do atendimento às necessidades sociais.

O primeiro movimento, que segue na perspectiva da universalização e equidade, requer a primazia do Estado na condução da política de assistência social, a efetivação da descentralização do atendimento e a participação de todos nos rumos da política municipal. Para tanto, os espaços públicos de representação e negociação devem ser valorizados, como os Conselhos de Direitos e as Conferências Municipais. O segundo movimento, subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, à política econômica, destruindo os preceitos constitucionais.

Como afirma Yamamoto (2004), não é o direito constitucional que orienta e impõe a distribuição das verbas orçamentárias, mas a disponibilidade de recursos propagados pelos governantes de plantão. *“São as definições orçamentárias – vistas como um dado não passível de questionamento que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais.”* (Yamamoto, 2004: 30).

Neste caso, os problemas sociais e políticos passam a ser reduzidos a questões administrativas. E as medidas no âmbito da política social, passam a ser ações técnicas, segundo parâmetros empresariais de custo/benefício. Nesta direção, a administração pública municipal organiza-se sob critérios de gestão capazes de reduzir os custos com os gastos sociais, buscando maior articulação com a sociedade, passando parte de suas responsabilidade para ela, de acordo com as prioridades de cada governo.

A partir daí, os critérios de seletividade no atendimento aos direitos sociais passam a ser parâmetro para a execução dos serviços oferecidos pelas SMAS e, principalmente, dos programas conveniados com os governos Estadual e Federal, tendo em vista seu caráter residual e focalista.

Esses programas são focalizados nas populações mais vulnerabilizadas pela situação de miserabilidade que vivem, resultando numa seleção dos mais pobres dentre os pobres. Sendo assim, a política de assistência social é viabilizada no sentido de amenizar os efeitos mais perversos das políticas de ajuste econômico nas camadas mais empobrecidas, por meio de ações compensatórias.

O momento atual, portanto, é repleto por contradições, visto que caracteriza-se por um período histórico marcado pela diminuição da cobertura dos gastos sociais em paralelo a difusão de um discurso de afirmação e reafirmação dos direitos sociais, em especial, do direito a assistência social.

Trata-se, de uma conjuntura impregnada de contradições e que, por isso mesmo, podem apontar novas potencialidades profissionais. Por um lado, para os profissionais que atuam nas SMAS, impõem-se grandes limites à sua intervenção, na medida em que ocorre um processo de fragilização dos instrumentos de ação profissional em decorrência da precarização dos recursos materiais, financeiros e humanos. Por outro lado, com a descentralização político-administrativa e, conseqüentemente, a municipalização do atendimento, há também o processo de democratização e ampliação dos serviços sociais em âmbito municipal, que representa uma real possibilidade de expansão da oferta de postos de trabalho para os assistentes sociais.

Percebe-se na ampliação da oferta de serviços de assistência social nos municípios um aumento da demanda de assistentes sociais, especialmente, para a execução dos programas conveniados com os governos Estadual e Federal. Assim também, no que se refere a constituição dos Conselhos de Direitos, a elaboração de planos de assistência social, ao acompanhamento e avaliação de programas e projetos, bem como das instituições da rede SAC. Enfim, a municipalização dessa política tem alargado o espaço ocupacional dos assistentes sociais, oferecendo-lhes atribuições ligadas à gestão, execução e avaliação de políticas sociais.

Diante das novas demandas colocadas para os profissionais de Serviço Social, na esfera municipal, percebe-se que muitas delas já faziam parte do cotidiano profissional, mas que, agora, se colocam com novas determinações. Na maioria das vezes, os assistentes sociais que são chamados para atuar na prestação direta de serviços sociais, enfrentam tensões colocadas na efetivação de direitos entre universalização e seletividade.

A diminuição dos gastos com a área social tem acarretado a desvalorização tanto política, quanto financeira das instituições públicas e, conseqüentemente, do trabalho dos assistentes sociais. Isso tem gerado grandes dificuldades para os profissionais em estabelecer uma intervenção alinhada à expansão das garantias relativas aos direitos sociais.

Por isso, ainda que a prática direta dos assistentes sociais em prestar serviços sociais, aparentemente, seja a mesma, ela está atravessada por novas determinações.

Os assistentes sociais, ancorados na organização e prioridades das instituições, no caso as SMAS e os programas, estabelecem e definem a cada instante maneiras para lidar com as dificuldades que aparecem, como falta de recursos, espaço adequado para realização das atividades, falta de entendimento por parte do gestor público da importância dos programas e do significado da assistência social, entre outros que interferem diretamente no fazer profissional.

Para dar conta dessa realidade, os assistentes sociais passam a traçar estratégias, visando otimizar tanto o acesso quanto à distribuição dos recursos aos usuários que atendem. A intervenção profissional ganha assim concretude, seja pelos seus aspectos imediatos, seja pela racionalidade específica que aí se constrói e passa a presidir os esforços de acesso a distribuição de bens materiais e simbólicos.

“... a intervenção social implica decisões e que é preciso articular o saber mais genérico com a phronesis aristotélica, para que se possa decidir bem, unindo-se praticidade e esclarecimento, o que nos leva ao conceito de estratégia.”(Faleiros, 1987: 70).

As estratégias dos assistentes sociais são elaboradas de acordo com os processos históricos, como também com a correlação de forças existentes no espaço de atuação.

De uma maneira geral, os Assistentes Sociais oscilam entre duas posições: uma voltada para o atendimento da demanda institucional, que é condicionada pelo contexto sócio-econômico e pelos diferentes interesses em jogo. E outra, que visa a atender as demandas profissionais e dos usuários. Para tanto, esses profissionais disponibilizam de seu conhecimento teórico-político, da lei que regulamenta sua profissão, dos princípios norteadores da sua profissão contidos no Código de Ética Profissional, como também das leis que regulamentam os direitos sociais.

É desse arcabouço jurídico legal, dos seus valores e conhecimento teórico-político, que os assistentes sociais devem apropriar-se para conseguir vislumbrar um horizonte e traçar suas estratégias de intervenção. É reconhecido o papel dos Assistentes Sociais como

defensores na luta contra as desigualdades, exclusões e injustiças sociais, tendo como base e horizonte a garantia dos Direitos Humanos.

Cada assistente social ao responder às exigências do atual projeto de gestão no âmbito da assistência social, acaba se distanciando do critério de direito como referência de sua intervenção. Portanto, é necessário a recorrência constante às garantias legais e difusão dos direitos para os usuários. Caso contrário, corre-se o risco de retroceder a sua gênese conservadora, apoiada numa política precária, seletiva e compensatória.

Para Faleiros,

“o Serviço Social se inscreve num contexto institucional permeado de conflitos, de lutas, de jogos de poder e recursos, o que sempre tenho enfatizado, e participa da articulação de estratégias que variam de acordo com a perspectiva teórica e ideológica de seus atores, assim como das relações de poder das instituições.” (Faleiros, 1987: 77).

Desta forma, os assistentes sociais têm a possibilidade de criar e organizar suas ações invocando os direitos sociais garantidos por lei e a partir do seu próprio Código de Ética. É importante ter como perspectiva uma intervenção voltada para a realidade, tendo como referências centrais a defesa da qualidade dos serviços prestados, ampliação dos serviços públicos assistenciais, sem esquecer do compromisso com os interesse coletivo da população atendida.

Para isso, é preciso que os assistentes sociais atuem de forma que priorize o atendimento das necessidades da população, tendo como base o princípio da extensão dos direitos, o princípio distributivo e o resgate da importância dos mecanismos democráticos de gestão e controle das ações do governo. Participar dos Conselhos de Direitos, da organização da Conferência Municipais e dos Fóruns Comunitários pode indicar um caminho positivo na construção de estratégias de intervenção.

E mesmo que as determinações das diretrizes da Reforma do Estado se imponham com muita intensidade, como é o caso do apelo a sociedade civil na viabilização da política de assistência social, ela deve ser tomada como estratégia para sua intervenção. A parceria com a sociedade civil neste sentido, pode representar um meio de fortalecimento dos

processos democráticos na gestão das políticas ou como forma de contribuir para a eficácia das mesmas, sem diminuir a responsabilidade do Estado.

É por isso que cada vez mais, coloca-se como prioridade a necessidade do profissional, ainda que condicionado pelas exigências institucionais, articule a forma como vem operando os programas sociais e a prestação de serviços diretos aos usuários aos princípios básicos de sua profissão e, principalmente, do arcabouço jurídico de que dispõe, ainda que isto seja um grande desafio.

É claro, que os riscos de precariedade e desemprego dos profissionais refletem-se no seu desempenho profissional, prejudicando a sua ação junto ao seu público alvo. Mesmo assim, é possível adotar uma postura profissional que tenha repercussão nas decisões que giram em torno do embate de interesses e de opiniões que disputam pela definição da política.

A intervenção dos assistentes sociais próxima aos usuários, dá-lhes um conhecimento privilegiado da realidade social, pelo que deverão ter um papel a nível da definição das políticas sociais fundamentadas a partir das realidades locais.

Fica explícito a necessidade dos assistentes sociais definirem novas estratégias no sentido de reverter o retrocesso engendrado no campo da assistência social a partir da Reforma do Estado na década de 90, em direção aos princípios defendidos pela LOAS e reafirmados pelo SUAS.

No item a seguir, após breve discussão sobre o significado das estratégias de intervenção do Serviço Social e as possibilidades de enfrentamento aos desafios postos a profissão a partir da década de 90, será retomado, as questões peculiares à refuncionalização da Política de Assistência Social nos municípios de Magé e Itaboraí. Procurar-se-á analisar as estratégias de intervenção elaboradas pelos profissionais com relação aos desafios colocados a sua intervenção.

É necessário destacar que nestes municípios, além dos desafios postos pela refuncionalização da política assistencial, os assistentes sociais enfrentam os vícios populistas e clientelistas praticados pelos gestores públicos municipais, que muitas vezes se apresentam como mais difíceis e complexos do que os primeiros.

A análise será respaldada nos depoimentos dos assistentes sociais que trabalham na Secretaria Municipal de Assistência Social dos municípios de Magé e Itaboraí, independente do projeto, programa ou serviço nos quais estejam inseridos.

4.3. As Respostas dos Profissionais aos Novos Desafios.

Neste item serão analisadas as estratégias de intervenção dos profissionais de Serviço Social que trabalham nas Secretarias responsáveis pela Política de Assistência Social nos municípios de Magé e Itaboraí, determinadas pela descentralização político-administrativa e pelas diretrizes da Reforma do Estado Brasileiro. Será importante destacar a permanência de velhas e tradicionais práticas de favoritismo e clientelismo que atravessam o cotidiano profissional nesses municípios.

Nesses municípios as práticas clientelísticas, que na maioria das vezes condicionam a política de assistência, têm a mesma importância na análise que os processos reformistas desencadeados a partir da década de 90 e, talvez sejam estas práticas mais desafiadoras para os Assistentes Sociais.

A análise estará baseada nas falas dos Assistentes Sociais entrevistados, num total de 12 (doze), que concederam entrevistas organizadas em torno de um roteiro de entrevista.

Com vistas a identificação do perfil dos entrevistados, pode-se considerar quanto ao vínculo de trabalho, que a maior parte dos profissionais entrevistados são contratados, sendo apenas 4 (quatro) funcionárias públicas. A modalidade de contratação é variada, incluindo terceirizados, contratados temporariamente (enquanto dura o convênio do programa), cargo comissionado (admissão diretamente pela Prefeitura). Esses tipos de contratações não garantem estabilidade no trabalho, remuneração adequada e nenhum tipo de proteção social.

A precarização das relações de trabalho vem atingido todas as categorias profissionais e tem como resultados imediatos a flexibilização das relações de trabalho, a expansão do trabalho subcontratado e a diminuição dos direitos trabalhistas. Esta precarização enfraquece as categorias, limitando sua intervenção e o compromisso em elaborar estratégias que respondam aos novos desafios que se colocam à profissão. As

condições de trabalho às quais os Assistentes Sociais são submetidos, tornam-se um dos principais condicionantes de sua intervenção, razão pela qual têm muita importância nesse estudo.

Os Assistentes Sociais que atuam nesses municípios estão inseridos em várias frentes de trabalho, como coordenação, formulação e execução dos programas, todas decorrentes do processo descentralização político-administrativo (municipalização do atendimento) desencadeado a partir da década de 90.

Conforme mapeamento dos programas já apresentados, as Prefeituras passaram a viabilizar a política de assistência municipal através de programas conveniados com os governos Federal e Estadual. Esses governos disponibilizam recursos, que por sua vez dinamizam os fundos municipais porém, suas ações são referenciadas ou pré definidas por esferas governamentais que negligenciam a participação dos municípios no plano da formulação. É como se todos os municípios fossem iguais em suas características e demandas, visto que o governo Federal disponibiliza um pacote fechado de ações pontuais e emergenciais que deverão ser operacionalizado pelo município.

Seguindo uma relação autoritária, além das ações pré definidas, a definição se estende aos critérios de acesso aos programas, ao perfil de pessoa a ser atendida, enfim as linhas gerais dos programas vêm definidas de cima, cabendo ao município adequar-se. Isso as vezes se apresenta como um complicador da intervenção profissional, como coloca uma assistente social,

“Vêm os recursos e vêm algumas diretrizes. Essas diretrizes, vamos chamar assim um pacote fechado. As vezes você não tem tanto aquela demanda que o programa se destina atender. Você busca é claro adaptar a realidade do município, porque tem que fazer. É fazer isso e pronto. O Sentinela tem as crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, enfim maus tratos em geral. E aí chega casos de crianças que não se enquadra no perfil de violência sexual, física, psicológica e negligência, mas aquela criança precisa de atenção. E aí, as vezes a rede não atende, pois esta é ineficiente. E aí, essa criança vai para onde? Agente atende ou não atende. Essa criança não pode ficar esperando, ela está precisando de atenção. Ela

não pode ficar a Deus dará. Mas só que ela não se encaixa naquelas categorias exigidas pelo programa.”(assistente social de Itaboraí).

A verba pré definida, a chamada verba carimbada, por um lado dificulta o remanejamento dos recursos por parte dos governos municipais e, por outro lado, inibe a corrupção, o que é um ponto bastante positivo. Mas o município fica impossibilitado de utilizar a verba para atender às reais necessidades da população, uma vez que a realidade de cada município não é levada em consideração na elaboração dos programas formulados pelo governo Federal.

A maioria dos programas possui as linha gerais de execução traçadas nacionalmente, como é o caso do PAIF e do Projeto Dançando com o Pé no Futuro, cabendo ao município apenas elaborar o detalhamento das oficinas¹⁸ que compõe o conteúdo desses programas. Sendo assim, há uma abertura para o município adequar as diretrizes gerais do programa a sua realidade. Mesmo assim, o município desperdiça essa oportunidade elaborando oficinas que não contempla a demanda do usuário ou que não representa o seu desejo, como coloca uma assistente social.

“o programa vem pronto para você aplicar. O problema é adequar a demanda correta. Porque as vezes você pensa uma coisa, mas não é isso que os usuários querem. As oficinas já vieram prontas, não ouviram a comunidade, o que eles queriam aprender, qual o interesse deles. Porque aí eles tem estímulo em procurar o programa. Porque se você oferece uma coisa já pronta fica mais difícil.”

As atividades definidas sem consulta prévia aos usuários desestimula-os a participar dos programas. Como se não bastasse a pouca abrangência desses programas, em função do caráter residual e compensatório que possuem, muitas vezes eles não condizem com as reais necessidades dos usuários, levando-os a não se interessar em participar.

¹⁸ As oficinas são mini cursos profissionalizantes, onde as famílias tem a oportunidade de aprender ou aperfeiçoar suas habilidades. As oficinas podem ser de corte e costura, culinária, artesanato, pesca, marcenaria, cabeleireiro, entre outras especializações.

Outro fator que desestimula os usuários a participarem dos programas é a falta de recursos adequados para a execução das atividades, o que prejudica a qualidade da execução das atividades no alcance dos objetivos do programa e dos profissionais. Esta questão fica bastante clara no relato de uma assistente social que trabalha na SMAS de Itaboraí,

“se o programa tem um objetivo, você não atinge o objetivo do programa. Se o objetivo é você trabalhar a questão da educação, como proposta sócio-educativa, tirar a criança do trabalho... E se você não tem espaço adequado, não tem alimentação, não tem nada que conforta a criança, que deixa a criança confortável no programa de forma que você sugere a ela, e a bolsa do governo não é tão atrativa assim, porque é de R\$ 40,00 mensais e além do mais atrasa, e se o atrativo já não pode ser a principal, por mais que seja aí as outras que deveriam completar deixa a desejar.” (Assistente Social de Itaboraí)

Os profissionais têm utilizado como estratégia para alcançar os usuários e fazer com que eles se interessem pelos programas os meios de comunicação local e parceria com as associações locais na divulgação dos mesmos, como coloca uma assistente social,

“nós estamos fazendo propaganda para chamar os usuários a participar. A propaganda é feita pela rádio local e pelas associações de moradores, convocando as lideranças comunitárias.” (Assistente Social de Magé).

Os assistentes sociais muitas vezes encontram dificuldades de ação junto as associações, principalmente, pela centralização do governo na elaboração das atividades. As estratégias de mobilização da população em torno dos programas, mesmo que no primeiro momento seja apenas para adesão, pode representar um espaço de debate das problemáticas sociais com possibilidade de ampliar o nível de participação popular na gestão da coisa pública.

No que tange ao processo de descentralização da política, segundo informações levantadas, os Assistentes Sociais apontam como um dos fatores positivos a expansão dos seus espaços de atuação, conforme sinalizado abaixo,

“Eu acho que os novos programas deram uma nova cara para a assistência, tanto incrementou as ações como trouxe maior atendimento para a população, principalmente, para crianças e adolescentes. Mas também, possibilitou o emprego de profissionais e isso também é um fator positivo. Então representou tanto emprego, como atendimento as demandas sociais.” (Assistente Social de Itaboraí).

Os Assistentes Sociais atuam nas Secretarias de Assistência Social por meio de plantões sociais, nos programas sociais, nos Conselhos de Direitos, na elaboração dos planos de assistência e na organização das Conferências Municipais. A descentralização político-administrativa da assistência social ampliou a oferta de serviços sociais no âmbito municipal, o que tem requerido a participação de assistentes sociais, especialmente, para a execução dos programas conveniados, para a montagem de estruturas institucionais e para a mobilização da sociedade tendo em vista a constituição dos Conselhos gestores dessa política. Houve, portanto, a expansão dos espaços de atuação profissional e, conseqüentemente, a valorização do Assistente Social enquanto principal agente executor da política de assistência.

Todavia, as mudanças institucionais não significaram a criação no aparelho estatal de estruturas adequadas às reais necessidades da Política de Assistência Social redefinida pela LOAS. A criação de uma Secretaria própria para a viabilização da política, que ocorreu apenas a partir do ano de 2000 nos dois municípios, ainda não está adequada a expansão do atendimento, conforme apontam as assistentes sociais entrevistadas,

“É complicado. Continua a mesma coisa, a rede não aumentou. Não dá conta de atender. Estamos com defasagem de profissionais, salário, tudo”. (Assistente Social de Magé).

“com a municipalização do atendimento foi expandido a área técnica, nós temos muitos programas, projetos, muita coisa acontecendo e pouco pessoal para dar continuidade no caso.”(Assistente Social de Magé).

Entre os principais condicionantes da intervenção dos assistentes sociais podem ser citados: forma de contratação, limitação de recursos, crescimento da demanda e parcerias.

A expansão do mercado de trabalho dos assistentes sociais tem sido marcada pela vulnerabilidade dos vínculos trabalhistas, que se manifestam na forma de contratação dos profissionais. A maioria desses profissionais são contratados para executar os programas conveniados, que possuem um tempo de duração limitado, geralmente de um ano, provocando grande instabilidade na relação de trabalho desses técnicos. Ou seja, a continuidade do trabalho profissional é bastante incerta, passando a depender diretamente da renovação do convênio do programa.

Além disso, nesse tipo de contratação não há garantia de direitos trabalhistas e nenhum tipo de proteção social, precarizando, ainda mais, as condições de trabalho dos assistentes sociais. A remuneração nesses casos geralmente são baixíssimas, incompatíveis com os salários de profissionais de nível superior, colocando-se como um agravante às condições de trabalho.

Outra forma de contratação dos assistentes sociais nesses municípios ocorre por meio de admissão em cargos comissionados, os quais são pagos diretamente pelos recursos próprios da Prefeitura porém, tal posição não garante estabilidade no trabalho. Geralmente, esse tipo de contratação ocorre para aqueles profissionais que trabalharam para o governo de plantão durante as eleições ou ainda, por possuírem afinidades políticas; quando diversos interesses estão em jogo.

Nesse tipo de contratação (cargo comissionado), os profissionais são resguardados em alguns de seus direitos como férias, décimo terceiro, auxílio doença, entre outros. Quanto aos concursados, esses apesar de se beneficiarem da estabilidade no trabalho, sofrem com o baixo salário, a sobrecarga de tarefas, a falta de autonomia e ameaças constantes de mudança de Secretaria.

A diversidade que envolve os tipos de admissão nessas Secretarias ocasiona a fragmentação do conjunto dos profissionais e grande insegurança com relação a negociação de melhores condições de trabalho.

Há um nítido descaso da Prefeitura com relação às condições de trabalho dos assistentes sociais, indicando um desrespeito e o não interesse em estimular o funcionalismo público. Esta postura sinaliza cada vez mais a subcontratação dos profissionais em detrimento das formas tradicionais de contratação baseadas na CLT ou na realização de concurso público.

A falta de concurso público aliada a grande necessidade de profissionais para dar conta da diversidade dos programas que chegaram com a descentralização, vem sobrecarregando os profissionais, o que provoca a perda da qualidade do atendimento e das possibilidades de realização de um projeto de intervenção profissional. A sobrecarga no trabalho não só prejudica a qualidade do atendimento, como inviabiliza o planejamento das ações, que é uma tarefa que requer tempo e disponibilidade do profissional. Essa sobrecarga também incide como um dos fatores negativos para a atuação dos profissionais, pois enfraquece sua capacidade de elaboração de estratégias para o enfrentamento dos novos desafios postos à profissão.

A falta de investimento na ampliação e capacitação do quadro de técnicos provoca o sucateamento do atendimento e leva os profissionais a desenvolverem uma intervenção predominantemente pragmática, para dar conta das demandas burocráticas. A burocratização do atendimento coloca limites à realização de um projeto de intervenção comprometido com a qualidade dos serviços oferecidos e com a perspectiva de afirmação de direitos.

Diante de tanta escassez, seja de recursos financeiros, seja de mão de obra qualificada e diante do elevado número de demandas o atendimento tende cada vez mais a se deteriorar. O crescimento da demanda por serviços sociais públicos, por parte da população, choca-se com a falta de verbas e recursos institucionais em consequência da redução dos gastos sociais recomendada pela política econômica de contenção de despesas, rebatendo diretamente na intervenção profissional, como apontam algumas das entrevistadas

“a demanda é muito grande. Temos muita procura e pouca gente. Porque a demanda é muito grande e as condições que o município tem para atender não corresponde ao necessário.”(Assistente Social de Magé).

“aqui falta tudo. É complicado fazer aquele trabalho que as vezes parece ser simples, como a visita domiciliar. Muitas vezes você precisa tá acompanhando aquela pessoa lá onde ela está, onde ela mora. Ai falta carro para fazer a visita social de acompanhamento. Quando tem o carro não tem o combustível. Então, eu acho que a gente esbarra na máquina pública.”
(Assistente Social de Magé)

A escassez de recursos associada ao número insuficiente de profissionais revela o sucateamento dos serviços públicos. Os recursos destinados à assistência estão longe de corresponder à demanda social, o que parece não representar nenhuma novidade nessa área. Essa escassez, na atualidade, coloca-se em descompasso com às novas exigências de reprodução social, pois a medida que os gastos públicos destinados a esta política diminuem, a demanda social se amplia e se complexifica cada vez mais. A expansão da demanda se dá, principalmente, pelo crescente desemprego e pela precarização das relações de trabalho, afetando diretamente as condições de vida dos trabalhadores e sua família.

Esse cenário desvela a realidade adversa que envolve a descentralização político-administrativa, pela qual os municípios continuam sendo a esfera mais destituída de poder e de recursos. E mesmo tendo conquistado uma certa autonomia política a partir da Constituição de 1988, não tem sido assegurada aos municípios autonomia econômica e real poder para promover o desenvolvimento local.

Assim, é evidente que a retração do Estado em suas responsabilidades e ações na área social, expressa através da redução das verbas orçamentárias acarreta, de imediato, o deterioramento da prestação de serviços sociais públicos. Por outro lado, a contrapartida do município que poderia ser mobilizada para a viabilização e o êxito dos programas conveniados, na maioria das vezes, não é disponibilizada e quando acontece é insuficiente

pelo baixo valor, como se percebe em um trecho da entrevista de uma assistente social que trabalha no PETI,

“os recursos não são suficientes, porque é assim, a contrapartida da prefeitura é insuficiente, porque se tivesse uma contrapartida maior poderia assim ter uma outra alimentação, até compra de material, uma televisão, móvel, alguma coisa para o projeto. Material pedagógico para gente falta.”
(Assistente Social de Itaboraí).

A falta de recursos faz com que os assistentes sociais se desdobrem cada vez mais para conseguirem resultados positivos nos programas, pois possuem o compromisso de garantir atendimento aos usuários da melhor maneira possível. Dessa forma, coloca-se para os assistentes sociais a exigência de administrar a falta de recursos governamentais junto à população pauperizada.

Sendo assim, os assistentes sociais que atuam nos programas passam a administrá-los com poucos recursos, num contexto de consolidação de uma “política pobre para os pobres”, cujo acesso deixa de se realizar através da garantia de direitos e passa a se efetivar pela seleção dos mais pobres dentre o pobres. A construção dessa estratégia de ação está alinhada com as diretrizes gerais de seletividade e focalização impostas pelos programas nacionais de assistência.

Assim como ocorreu a expansão dos espaços de trabalho desses profissionais, também houve a ampliação dos chamados programas de combate à pobreza, que nos termos de Mota (2002), constituem uma dinâmica que pode ser vista como uma verdadeira “usina” de programas sociais focalizados e temporários, que preconizam o atendimento mínimo a um público alvo específico e selecionado.

Conforme explicitação dos limites enfrentados pelos assistentes sociais, pode-se afirmar que, apesar de uma relativa expansão dos programas assistenciais, eles não dão conta de atender ao aumento da demanda, que vem acompanhada pela redução dos recursos em decorrência do enxugamento dos gastos sociais com a assistência, definindo assim, o lugar secundário da assistência social no conjunto das políticas sociais.

Como se pode observar, em consequência do sucateamento do serviço público, cresce cada vez mais a seletividade dos atendimentos, comprometendo o princípio de universalização dos direitos sociais como preconizados na Constituição Federal e na LOAS.

Cabe ressaltar, que a seletividade não ocorre apenas em função do sucateamento do serviço público mas, especialmente, devido o caráter focalizado das ações governamentais em grupos vulneráveis. A política de assistência está sendo transformada em ações pontuais e compensatórias, insuficientes para atender a agudização e complexificação das expressões da questão social, reforçando a precarização da política social. Desta forma, a seletividade passa a fazer parte do cotidiano profissional, tendo em vista que os assistentes sociais são convocados para atuarem na seleção da população a ser contemplada pelos programas, como sinalizado a seguir pela assistente social que trabalha no Programa PAIF:

“as famílias que a gente tem feito a inclusão é a partir do cadastro de espera, que a gente seleciona e dentro dos selecionados a gente vê em cima dos critérios de elegibilidade aqueles que estão mais precisando. Dentro desses critérios, temos que estabelecer mais critérios, porque só podemos alcançar 200 (duzentos) famílias, com as necessidades básicas. E isso é uma das maiores dificuldades hoje que temos no PAIF.” (Assistente Social de Itaboraí).

Nessa fala, percebe-se que a seletividade é uma realidade nos programas em função do caráter residual e focalizado que possuem. Esses programas fazem parte das estratégias utilizadas pelos governos como forma de alívio à pobreza, atendendo às exigências e as diretrizes definidas pelos órgãos de financiamento e apoio internacional, como o BIRD e o FMI. Trata-se de uma opção política dos governos, como forma de garantir a combinação da estabilização macroeconômica e as políticas de combate à pobreza. Essa combinação leva a exclusão do acesso aos serviços sociais de um grande contingente de pessoas que vivem em situação de pobreza no Brasil, já que esses serviços estão voltados para atender apenas a parcela mais pobre da sociedade .

O tempo limitado de duração dos programas, nos quais os usuários estão inseridos, que geralmente é de um ano, revela também o caráter emergencial dessa política, dificultando o acesso do cidadão ao que as Secretarias denomina de “promoção social”.

Esse tempo limitado, em muitos casos, não é suficiente para proporcionar a “promoção” das famílias e fazer com que elas deixem de depender da assistência, principalmente, na atualidade, em que as chances de conseguir um emprego está cada vez mais difícil, em função da reestruturação produtiva.

A lógica que perpassa esses programas faz parte do modelo de política de cunho neoliberal, que baseia-se na compensação das necessidades sociais, que ocorre através de um conjunto de ações e programas de alívio à pobreza. É uma forma de intervir, garantindo apenas mínimos necessários a sobrevivência biológica dos sujeitos. De acordo com as informações colhidas, nem esses mínimos são garantidos a todos os demandantes dos programas.

No programa PAIF, por exemplo, existem quatro linhas de ação e uma delas é conhecida como atendimento às necessidades básicas (doação de leite, cesta básica, fraude descartáveis, etc), mas não há como atender a todos com essa ação, como afirma uma das assistentes sociais,

“dentro dessas 200, nós diante de uma determinada demanda, temos que fazer uma avaliação daqueles que mais precisam. Dentro dos que estão contemplados temos que procurar aqueles que mais precisam para serem atendidos numa determinada demanda.” (Assistente Social de Itaboraí).

Como se não bastasse a seleção pelo cadastramento para admissão ao programa, a seletividade é estabelecida também entre os já contemplados pelo programa. Ou seja, é estabelecido uma seleção entre os inscritos pelo programa no sentido de verificar o maior grau de pobreza entre os pobres, para definir quem tem o mérito de ser beneficiado com algumas ações voltadas para a satisfação de necessidades básicas. É a seleção da seleção.

Considerando os critérios de elegibilidade utilizados nesses programas, verifica-se que a população que consegue ter o atendimento garantido é basicamente aqueles que se encontram vivendo em situação de extrema pobreza, o que impede o acesso não só da população pobre, em termos relativos, mas daqueles que não sejam considerados “muito pobre” pelas estatísticas oficiais.

Desta forma, conclui-se que a focalização chega ao seu extremo, pois sequer essas ações são capazes de alcançar as metas estabelecidas pelo Estado, que no caso do PAIF a meta inicial de atendimento são duzentas (200) famílias em cada município. Deve-se considerar, no entanto, que a seletividade pode exercer uma função positiva, desde que ela seja realizada com a finalidade de otimizar a distribuição dos recursos entre os que realmente necessitam. Entretanto, a direção que se tem dado a seletividade atualmente, é aquela que se pauta numa lógica contábil que restringe ao máximo os recursos e focaliza a pobreza extrema no atendimento.

A fala de uma assistente social que atuou durante um período em um programa de construção de casas habitacionais¹⁹ realizado pela Secretaria de Assistência Social de Magé junto com a Secretaria de Habitação em parceria com a Caixa Econômica Federal expressa também essa realidade,

“fui fazer a visita para saber se realmente a família tinha perfil para se enquadrar, porque tem toda uma norma: salário, renda per capita, número de filhos, se a pessoa está vivendo em risco eminente, se perdeu a casa mesmo. São aquelas pessoas que não tem condições, alternativa nenhuma que conseguiram a casa. São aquelas pessoas mais pobres, mais carentes. Tive que escolher. Foi assim, dentro da desgraça, pegou-se o pior dos piores.” (Assistente Social de Magé).

A manutenção da seletividade, que dá acesso aos programas permeia constantemente a intervenção profissional dos assistentes sociais. Apesar da seletividade não representar novidade na política de assistência, ela contradiz a concepção de política pública preconizada pela LOAS. Assim também, vários princípios que norteiam a ação profissional, tais como a defesa intransigente dos direitos humanos, ampliação e consolidação da cidadania, posicionamento a favor da equidade e da justiça social e compromisso com a qualidade dos serviços prestados.

Como sinaliza Iamamoto

¹⁹ O programa de construção de casa habitacionais não está caracterizado nesse estudo, pois não foi mencionado no relatório de gestão de 2004 da Secretaria Municipal de Assistência Social, uma das fontes utilizadas para a realização dessa pesquisa.

“ a efetivação desses princípios remete à luta, no campo democrático-popular, pela construção de uma nova ordem societária. E os princípios éticos ao impregnarem o exercício quotidiano, indicam um novo modo de operar o exercício profissional. Aqueles princípios estabelecem balizas para a sua condução nas condições e relações de trabalho em que se realiza e para as expressões coletivas da categoria profissional na sociedade.” (Iamamoto, 2004; 26)

Os assistentes sociais que atuam nas Secretarias responsáveis pela política de assistência, ainda não conseguiram imprimir um projeto de intervenção profissional que ultrapassasse os desafios impostos pelas consequências da Reforma do Estado e, acabam atuando de forma imediata. As ações focais e assistencialistas que caracterizam a política de assistência social, atualmente, levam os profissionais a enfatizar uma atuação prático-operativa, distanciada de uma orientação teórico-política da prática profissional.

A falta de saídas estruturais e de construção de estratégias leva os profissionais a dar respostas paliativas e pessoais às demandas que lhes são postas. As soluções paliativas e pessoais levam, conseqüentemente, a despolitização da intervenção profissional, ressaltando apenas seu aspecto imediato.

Como estratégia (particular) construída na relação direta com os beneficiários na execução dos programas, os assistentes sociais reagem encontrando uma margem de manobra no uso dos critérios que dão acesso aos mesmos, e a utilizam para garantir o direito ao atendimento àqueles que, em princípio, não se enquadram nos critérios de elegibilidade, conforme os relatos que se seguem:

“Existe uma margem de manobra, porque o que acontece ... as vezes tem encaminhamento do Conselho Tutelar, que as vezes acaba fugindo. Nem todas as crianças que estão no PETI trabalham, mas se não estavam trabalhando naquele momento em que entraram no programa, iam esta num futuro próximo. A gente acaba trabalhando de uma forma de prevenção, porque são crianças muito carentes. É um trabalho de prevenção. Eu

procuro colocar a família que realmente ainda não está assistida por nenhum programa do governo”. (Assistente Social de Itaboraí).

“todo programa tem possibilidade de não seguir a risca os critérios, até porque a assistência é para quem dela necessita. Tem pessoas que agora está precisando, daqui a pouco não, ou vice-versa.”(Assistente Social de Magé).

“Tem aqueles que não se encaixam no perfil pré estabelecido pelo programa, então a gente procura adequar as situações dentro das nossas possibilidades para tá atendendo casos mais críticos. (Assistente Social de Itaboraí).

Apesar de existir essa margem de manobra na seleção dos usuários a serem contemplados, os critérios devem ser seguidos, pois não há como garantir o acesso a todos aqueles que necessitam, em função do caráter focalizado desses programas, que só permitem o atendimento às famílias mais carentes. E, esses casos excepcionais de inclusão não alteram a lógica excludente existente, comprovando que o acesso aos programas ocorre pela condição de miserabilidade em que vivem os trabalhadores.

Aliado a isto, o discurso em defesa das parcerias conforma uma estratégia bem sucedida de transferência de responsabilidades para a sociedade. Esta lógica, perpassa vários programas executados pelas Prefeituras como é o caso do Programa Agente Jovem e PETI, porém com maior êxito no município de Magé.

Em Itaboraí, segundo relato de alguns assistentes sociais, não há parceria com o empresariado local no sentido de adquirir recursos, ou doações de material didático para operacionalização dos programas, em função da postura dos empresários que sempre almejam algo em troca, já que estariam fazendo uma doação. Nesse sentido, relatam que os empresários locais sempre visualizam uma relação de troca de favores, dificultando ainda mais a operacionalização dos programas, como sinaliza uma assistente social que trabalha no PETI,

“é muito complicado você trabalhar no projeto da Prefeitura com doações aqui é uma cidade pequena, aí quando acontece doações de empresários, de outras pessoas, aí eles falam eu doe para o projeto tal da Prefeitura, mas você vai me arrumar o quê ... então é muito complicado”.
(Assistente Social de Itaboraí)

Já no município de Magé, as parcerias que envolvem os programas dizem respeito a execução dos mesmos. Os recursos provenientes dos convênios com os governos do Estado e Federal não são suficientes para o financiamento de todas as etapas dos programas assim também, a contrapartida do município, levando os profissionais a recorrerem ao empresariado local ou as pessoas interessadas em colaborar, solicitando geralmente auxílio material. Este apelo local ocorre de forma esporádica e bastante frágil.

Nessas parcerias, cujos recursos vêm das pessoas interessadas em colaborar, a concretização e universalização de um direito fica cada vez mais fragilizado, pois passa a depender da solidariedade dessas pessoas, ocorrendo, espontaneamente, quando elas querem ou podem contribuir. Essa medida, como forma complementar do financiamento dos programas, corresponde às diretrizes que visam reestruturar a assistência, atribuindo-lhe um significado de atualização da filantropia.

As igrejas e as associações de moradores são parceiras, preferenciais, na execução do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano nos dois municípios. Essas instituições cedem os lugares para a viabilização das atividades que o programa contempla, muitas vezes não adequados às atividades desenvolvidas.

O programa PETI pode ser citado como exemplo dessa situação caótica, que apesar de um dos pólos funcionar em um espaço da Prefeitura, as condições não são adequadas. A equipe do governo do Estado em uma de suas visitas para avaliação do programa, constatou irregularidades, principalmente, em relação ao espaço físico não adequado, tendo a Prefeitura recebido advertência passando a correr o risco de perder o convênio. Tais dificuldades ficam nítidas nesse depoimento,

“acho que a questão de não ter um espaço físico adequado, conforme eles exigem (a equipe do governo Estado). Alimentação, algum

mal uso da verba. A gente já foi advertido de um pólo; não poderia funcionar ali, já foi notificado ... é muito pequeno, não tem espaço para oficina, não tem quintal ... eles também exigem banheiro separado para menina e menino. A gente já tentou em escola, mas nenhuma tinha sala vazia.” (Assistente Social de Itaboraí).

Essas situações sinalizam descaso por parte do gestor público para com os programas, não pressupondo uma regularidade na execução dos mesmos. Muitas vezes fica a cargo dos assistentes sociais mobilizarem esforços para captação de recursos para a viabilização do programa.

Num contexto de precarização da política social, o apelo às comunidades locais contribui para a desresponsabilização do poder público em garantir direitos à população, configurando a tendência à refilantropização da assistência.

Portanto, o aumento do número de parcerias e sua imprescindibilidade na gestão e operacionalização da política, aliada a redução dos recursos destinado à assistência, podem indicar novas articulações que passam a compor a estrutura da política, fortalecendo o processo de refilantropização da assistência. Além disso, o acesso aos programas, muitas vezes, não se dá como direito, mas como benefício concedido pelo governo de plantão, como sugere a fala de uma assistente social,

“Fui nas casas novamente fazer as visitas, informar o trabalho que estaríamos fazendo de socialização dos direitos, que aquilo ali não era um favor que a Prefeitura estava fazendo, não que a Prefeitura passe dessa forma, porque para eles a Prefeitura é que se sensibilizou com a causa.”(Assistente Social de Magé)

Os assistentes sociais demonstram muita preocupação em esclarecer a população atendida que o seu trabalho e os serviços oferecidos não constituem em favor mas, direitos que devem ser garantidos. E para tanto, utilizam-se da socialização das informações à população usuária de seus serviços, que pode ser apontada como estratégia de intervenção profissional.

“O trabalho social é justamente para isso, para informar as pessoas que são beneficiadas dos seus direitos. Elas têm que estar conscientes dos seus direitos.”(Assistente Social de Magé).

O instrumento básico de trabalho do assistente social é a linguagem e, portanto, a forma como utiliza esse instrumento determina também a forma de sua intervenção. E para que se tenha um bom desempenho é preciso que o profissional saiba ler e acompanhar os processos sociais bem como, estabelecer relações e vínculos sociais com os usuários de seus serviços, mas também, com outros profissionais quem atuam. (Iamamoto, 1999).

A linguagem pode ser utilizada como estratégia de intervenção para o fortalecimento da classe trabalhadora, pois ao mesmo tempo que serve como controle e manutenção da ordem, ela pode ser utilizada como mecanismo de informação aos usuários sobre seus direitos. Os rumos que seguem a intervenção profissional dependem também do referencial teórico o qual o profissional se apropria. (Iamamoto, 1999). Assim também, a forma de conduzir seu atendimento junto aos usuários, depende da forma como se apropria dos princípios éticos norteadores da ação profissional contidos no Código de Ética.

O assistente social dispõe de uma certa autonomia na condução do seu trabalho. É claro que essa autonomia é relativa, a medida que sua inserção no mercado de trabalho passa por uma relação de compra e venda da sua força de trabalho, seja em qual for a natureza da instituição que trabalha. Dessa forma, não dispõe de todas as condições necessárias para a efetivação de seu trabalho, pois ela está condicionado pelas políticas, diretrizes, objetivos e recursos da instituição a qual está vinculado.

Como afirma Faleiros

“(...) os mecanismos institucionais são mediações de estratégias de sobrevivência, objeto de reivindicações sindicais, de movimentos sociais, de pressões de vários segmentos sociais.” E ainda, “esta consciência se amplia e se aprofunda à medida que é iluminada por um referencial teórico que fundamente as atividades e canalize os problemas.” (Faleiros, 1985: 50).

Iamamoto e Carvalho, colocam o Serviço Social inserido “no processo de reprodução das relações sociais, fundamentalmente como uma atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora.” (Iamamoto e Carvalho 1982: 94).

Sustentam também a possibilidade da profissão, dependendo da opção política do assistente social, trabalhar em favor da classe trabalhadora, de forma que tenha uma atuação voltada para a garantia dos direitos a essa classe. Essa possibilidade muitas vezes é reconhecida pelos profissionais entrevistados, como se percebe na fala seguinte:

“cada gestor tem uma visão política de como trabalhar, de como atuar. Então, cabe ao assistente social adequar e orientar na medida do possível, dentro daquela questão que ele quer trabalhar, orientar para que a gente possa trabalhar tecnicamente sem perder de vista a garantia dos direitos dos usuários.” (Assistente Social de Magé).

Tendo a garantia dos direitos enquanto perspectiva de atuação, os assistentes sociais devem dispor das leis existentes, dos espaços de debates como também, se apropriarem dos fundamentos teórico-metodológico e da historicidade dos fatos para apreender a dinâmica da sociedade e vislumbrar respostas às demandas que lhe são postas.

A possibilidade de garantia de direitos sociais contida na política de assistência social, deve ser tomada como parâmetro. A partir da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social, a assistência tornou-se uma política de responsabilidade do Estado, direito do cidadão e, portanto, uma política estratégica no combate à pobreza e para a constituição da cidadania das classes subalternas. Este aparato jurídico, sinaliza para a superação da assistência como benemerência, assistencialismo e para sua afirmação como política social.

Nessa perspectiva, as demandas por democratização das informações e de controle social a partir da participação nas instâncias próprias para esse exercício, apresentam-se como prioritária.

Democratizar informações e participar do controle social da política de assistência municipal são possibilidades de intervenção que se abre para os assistentes sociais, que nesta trilha podem potencializar os usuários a reivindicarem seus direitos.

Algumas assistentes sociais colocam a falta de autonomia como um limitador da sua intervenção profissional, mesmo assim percebem que há uma abertura para conduzir seu trabalho dentro da sua perspectiva de atuação, como podemos perceber na fala que se segue,

“se nós tivéssemos uma abertura maior para desenvolver o nosso trabalho enquanto técnico, maior autonomia para trabalhar ... uma carta branca para tomar decisões, mas como o trabalho técnico caminha junto com o político, então muitas vezes a determinação já vem pela orientação do político. Então, a gente tem que se adequar da melhor maneira possível, para na maneira possível fazer com que o trabalho caminhe. Eu procuro, na medida do possível, ver direitinho o que é que a pessoa do cargo político quer, ou seja o Secretário de Ação Social, o que ele está pretendendo fazer para dentro dessa pretensão dele montar um projeto que atenda da demanda do município e do usuário. É muito difícil mas a gente consegue de alguma forma ir se adequando.” (Assistente Social de Magé).

Durante seu trabalho o assistente social submete sua intervenção às exigências impostas por seu empregador conforme as políticas, diretrizes, objetivos e recursos da instituição empregadora. Mas, como afirma Yamamoto (1999), é no limite dessas condições que se concretiza a autonomia do profissional na condução de suas ações. O assistente social preserva uma relativa independência na definição de prioridades e das formas de execução de seu trabalho.

A possibilidade de reconduzir o sentido de suas ações para rumos sociais diferentes dos esperados por seu empregador provem do próprio caráter contraditório das relações sociais que estruturam a sociedade burguesa. O assistente social intervém a partir de sua relação direta com os usuários, seja nos programas, seja nos plantões sociais. É nessa

relação direta com o usuário, que o profissional exerce sua autonomia ética e técnica, resguardadas pelo Código de Ética e pela regulamentação legal da profissão.

O plantão social representa um outro espaço de atuação dos assistentes sociais nessas Secretarias, como forma de viabilização de direitos e espaço de pesquisa. Nesse serviço, o profissional tem uma intervenção direta com o usuário, que é preciso ser aproveitada. É um espaço que possibilita a realização de pesquisa para reflexão e análise da realidade dos usuários, cujos resultados devem servir de subsídios para elaboração de diagnóstico e de políticas sociais.

Durante o atendimento no plantão, os assistentes sociais realizam uma entrevista com os usuários, contudo, não possuem uma ficha de cadastramento, onde possam anotar as informações cedidas pelos usuários e assim poder traçar um perfil da população que atendem. Fazem apenas um breve registro contendo o nome do usuário e sua demanda em um livro de ocorrência.

Constata-se, que há ausência de informações nos municípios, visto que sequer possui um mapeamento das instituições que operam os programas de áreas sociais em situação de risco, um cadastramento das instituições assistenciais existentes e muito menos um diagnóstico social dos mesmos. Sem essas informações torna-se difícil para o profissional decifrar a realidade social para que possa propor alternativas.

Portanto, *“pesquisar e conhecer a realidade é conhecer o próprio objeto de trabalho, junto ao qual se pretende induzir ou impulsionar um processo de mudança.* (Iamamoto, 1999: 62).

Essa postura deve ser tomada como determinante para a intervenção profissional, principalmente, para os assistente sociais que atuam nos programas e nos plantões sociais das Prefeituras, onde abre-se espaço para a elaboração, planejamento e execução das ações.

O plantão social é uma possibilidade concreta do acesso da população aos serviços sociais, mas que só é possível se a intervenção profissional for realizada nessa direção, levando-se em conta as condições institucionais existentes. É preciso considerar que o próprio caráter fragmentário e descontínuo das políticas sociais, especialmente, da assistência, contribui para as dificuldades de operacionalização dos serviços de Plantão.

A intervenção profissional via plantão, apresenta-se vinculada a uma perspectiva de assistência e de prática profissional fortemente ligada a projetos profissionais que se

adequam à perspectiva fragmentadora das políticas sociais implantadas nas instituições. Essa perspectiva não é a única possível, mas revela o direcionamento por uma determinada perspectiva de prática profissional.

Diante das limitações institucionais e da falta de um atendimento capaz de atingir a complexificação das expressões da questão social, a apreensão das demandas da população tende a ser realizada a partir da sua imediatividade, sem uma vinculação com o contexto mais geral.

Não há participação dos profissionais no planejamento das ações, como também não há preocupação em realizar uma pesquisa para saber as reais necessidades da população, para a partir daí, traçar o tipo de atendimento mais adequado. As decisões são sempre tomadas de cima para baixo, sem uma discussão com a equipe técnica, como coloca uma assistente social,

“foi a Secretária mesmo que planejou o que seria dado. Não é uma coisa estipulada pelo governo Federal. Eles dão a verba para você montar as oficinas que a comunidade achar melhor. Mas é importante ouvir a comunidade. Não houve participação do Serviço Social nesse planejamento.” (Assistente Social de Magé).

Esta segmentação que existe nas Secretarias entre os que elaboram e os que executam, consiste num obstáculo que precisa ser superado, para que os profissionais consigam elaborar uma proposta democrática de intervenção. É cada vez mais necessário que os profissionais se articulem e pressionem pela participação nas decisões, opondo-se as decisões que vêm de cima, nem sempre condizentes com o modelo de política previsto pela LOAS.

A marginalização dos técnicos do processo decisório, de definição das ações e dos programas é uma constante nos dois municípios, contradizendo com os princípios democratizantes que a LOAS imprime a assistência. Nessa relação está também embutida o autoritarismo, que implica o fechamento de todo o processo de elaboração, planejamento das ações à negociação, não aceitando qualquer tipo de contestação, questionamento ou divergência.

A intervenção profissional não pode ser analisada somente a partir dos profissionais, mas a partir da realidade, das condições objetivas de trabalho, das demandas apresentadas e o que é feito a partir daí. Os profissionais atuam cumprindo exigências burocráticas pré estabelecidas pelas instituições e pelos programas que em sua maioria não tiveram a participação no momento da elaboração.

Os assistentes sociais entendem que o momento do planejamento, da formulação das ações é um espaço importante e que precisa ser ocupado, como esclarecem nos seus depoimentos,

“estamos organizando reuniões para mostrar o nosso trabalho, nosso objetivo qual é. Até porque para levar as pessoas a conhecer, precisa Ter o espaço. A busca mesmo desse espaço.” (Assistente Social de Magé)

“acho que é uma luta e temos que esta lutando para isso. Não ficar só aqui na ponta, ficar só executando e nunca está lá elaborando que é uma das funções nossas, elaborar as ações.” (Assistente Social de Magé).

O assistente social foi historicamente um profissional executor de políticas sociais, atuando na relação direta com o usuário. Todavia, na atualidade, o próprio mercado de trabalho demanda a tarefa da formulação e gestão das políticas sociais, principalmente, públicas. E segundo Iamamoto (1999), o profissional deve estar preparado para responder a tais requerimentos, que exigem um distanciamento com a atividade burocrática e rotineira, reduzindo o trabalho profissional a cumprimento de horários, de atividades preestabelecidas e à realização de diversas tarefas burocráticas.

Em relação a participação da comunidade no processo de elaboração das ações, isso não ocorre na maioria dos municípios²⁰. Os governos preferem responder às demandas da população pela via burocrática institucionalizada ou pela via do clientelismo político,

²⁰ O professor e doutor Ivo Lesbaupin da Universidade Federal do Rio de Janeiro tem acompanhado a experiência das prefeituras democrático-populares e, em seu livro *Pode Local x Exclusão Social*, aponta que algumas destas prefeituras tem promovido a democratização do poder público, especialmente através do “orçamento participativo”.

assumindo atitudes paternalistas e autoritárias, com a exclusão tanto dos profissionais quanto dos usuários nas discussões e encaminhamentos das ações.

Apesar da descentralização político-administrativa preconizar a importância da participação dos usuários nos processos de decisão da política municipal, a maioria das Prefeituras não ampliaram o espaço de participação da população, mantendo como prática de direção o centralismo do processo decisório. Desta forma, os espaços destinados à participação popular, como é o caso dos Conselho de Direitos, ficam limitados as questões burocráticas, inviabilizando o conteúdo político de suas ações deliberativas. E como consequência, observa-se um processo de descontinuidade nas ações dos Conselhos e fraca influência na gestão municipal da assistência.

Uma forma de driblar estas questões seria uma maior articulação com os Conselhos de Direitos, pois são órgãos responsáveis pela elaboração e fiscalização das políticas. Com isso, cria-se a possibilidade de estabelecer uma cultura democrática e participativa no âmbito do município, uma vez que promove a interação entre sociedade civil e o governo.

Na verdade, o processo de descentralização deve ter como princípio o entendimento de que é no município que o poder político é exercido com a participação e o controle mais direto dos cidadãos. O poder local, legitimamente constituído, é aquele formado pelas associações de moradores, sindicatos, entidades sociais, entre outros. Sendo assim, os Conselhos devem ser utilizados pelos profissionais de Serviço Social como estratégia de intervenção. Mas, apesar de reconhecerem a importância desse órgão, a utilização do mesmo fica muito aquém do esperado.

“eu já pensei nessa via junto ao Conselho, articular mais com ele. Penso em está participando, me entrosando mais, pois é importante.”(Assistente Social de Magé).

Para que o exercício de controle social da política se efetive, é fundamental a participação da população usuária no processo de discussão das decisões que são tomadas. Mais ainda, este é um problema que persiste no âmbito da assistência municipal, onde os avanços são pequenos.

É interessante envolver as organizações populares a fim de ampliar as discussões e a partir daí tirar os desdobramentos possíveis. Nessa perspectiva, os assistentes sociais podem contribuir para a alteração da correlação de forças existentes no espaço institucional, articulando-se com os segmentos progressistas internos e externos à instituição, no sentido de reverter os recursos e serviços institucionais para o atendimento das demandas sociais.

No plano da estrutura de governo local, percebe-se a falta de articulação entre as diferentes Secretarias responsáveis pelas políticas sociais setoriais nos municípios, que deveriam servir de referência para os encaminhamentos da Secretaria de Assistência Social e dos programas.

Os assistentes sociais da SMAS de Itaboraí, preocupados com a falta de integração entre as diversas instituições do município, resolveram reunir-se mensalmente para discutir as demandas do município e definir uma forma consensual de encaminhá-las, como sinaliza uma assistente social,

“eu cheguei e percebi que o Serviço Social não se articulava no município. Aí, me surgiu essa idéia , vou propor uma reunião. Fizemos a primeira em maio, em comemoração ao mês do assistente social. Aí, começamos a promover mensalmente.” (Assistente Social de Itaboraí).

O evento tem possibilitado ao grupo identificar impasses no tocante ao planejamento de recursos institucionais e os entraves que enfrentam na malha burocrática. A identificação dos problemas é um salto para a construção coletiva de propostas, o que requer maior aprofundamento das questões.

O grupo ainda não conquistou muitos avanços, ficando restrito à troca de conhecimentos de informações a respeito dos trabalhos desenvolvidos em cada instituição. Contudo, a realização dessas reuniões significa um caminho muito importante a ser seguido na construção de uma projeto profissional compartilhado pelos profissionais que atuam no município.

Os assistentes sociais podem, também, atuar como articuladores junto as associações de moradores, prestando assessoria e colocando os seus conhecimentos e

informações a disposição dos usuários, como sinaliza uma assistente social, ao reconhecer o trabalho de assessoria como uma possibilidade de intervenção.

“o assistente social deve assessorar. A assessoria, eu acho que é uma demanda nova e temos que está lutando para isso, por essa frente de trabalho.” (Assistente Social de Magé).

Segundo Vasconcelos (1998), a assessoria possibilita a articulação e a preparação de uma equipe para a construção de seu projeto de prática por meio de um expert que venha assessorá-lo teórica e tecnicamente. Para tanto, é preciso que o profissional que desenvolve a assessoria tenha conhecimento do seu projeto de equipe, o acesso a dados e informações sobre a realidade que intervém, os registros da equipe (relatórios, estatísticas), como também, tempo disponível para sistematização da prática, o que demanda um maior número de profissionais.

Além das condições anteriormente analisadas que atravessam o cotidiano profissional, determinadas pela Reforma do Estado, os assistentes sociais precisam aprender a lidar com as velhas e tradicionais práticas de favoritismo, clientelismo e partidarização política. Este relacionamento, reproduz-se na forma de relacionamento das instituições sociais com a comunidade, no favorecimento estabelecido entre as instituições políticas como também, no interior da vida cotidiana da população. E é com essas relações que o profissional se depara a todo momento.

Toda e qualquer obra realizada; seja asfaltamento de ruas, reforma de hospital (mesmo apenas da fachada do prédio), construção/reconstrução de praça pública; tudo é motivo para realização de um evento político, onde os profissionais, principalmente, os contratados pelo governo de plantão, são obrigados, pelo Prefeito, a comparecer, sob a justificativa que é preciso mostrar para o povo que seu governo é unido. Há quem diga, em conversas informais, que existe uma lista de presença para saber quem compareceu ao evento.

No tocante aos usuários dos programas ocorre algo semelhante. Muitos dos participantes dos projetos, como os adolescentes do Programa Agente Jovem, os

responsáveis pelas crianças usuárias do PETI, entre outros, são também convocados a participar de diversos eventos fora do horário de funcionamento do Programa.

Nesses eventos geralmente há um discurso do Prefeito, dos seus Secretários e de vereadores, onde falam do que estão fazendo no governo, lembrando da necessidade de sua permanência para que possam dar continuidade as obras e aos programas realizados pela Prefeitura.

Existe nesses municípios a apropriação indevida dos recursos feita pelos políticos de plantão, que se apossam dos recursos e dos meios de consegui-los, trocando-os por formas de obrigação que colocam a população como devedora de favor. Esta forma de gerir os recursos é atravessada por relações clientelísticas.

O clientelismo se caracteriza como uma forma de tirar o direito do usuário de ter acesso igual aos benefícios sociais. O acesso nesse caso ocorre pelo conhecimento, pela troca de favor, o que faz gerar o apadrinhamento, a discriminação, o que é muito comum nesses municípios. Tais práticas interferem no fazer profissional dos assistentes sociais, que muitas vezes se percebem subordinados a elas.

Analisando as questões que puderam ser identificadas a partir da inserção dos assistentes sociais nas diferentes frentes de trabalho nas Secretarias, percebe-se que as diretrizes da Reforma do Estado se sobrepõem às diretrizes regulamentadas pela LOAS. Muitas vezes, essas diretrizes não são percebidas pelos profissionais, predominando uma tendência a naturalização das normas institucionais. Nesse contexto, o assistente social tende a anular as possibilidades de disputa e confronto, ficando mais difícil articular estratégias de resistência, apesar de se constatar reações de indignação no discurso desses profissionais.

Coloca-se, a necessidade de potencializar as organizações da sociedade, em especial, os movimentos sociais interessados em restaurar a cultura da coletividade para a construção de um projeto que englobe as necessidades da classe trabalhadora.

Neste capítulo, procurou-se expor os aspectos centrais que configuram a política de assistência social nos municípios de Magé e Itaboraí, destacando suas implicações para a intervenção profissional e as possíveis estratégias que os profissionais estão traçando como respostas aos novos desafios.