

# **PARTICULARIDADES E DESAFIOS DE GESTÃO NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NO BRASIL**

**Viviane Souza Pereira<sup>i</sup>**

## **RESUMO**

Este artigo apresenta uma reflexão sobre os desafios da gestão no campo da política pública de assistência social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto de sua implementação no Brasil. O estudo aborda dois eixos centrais intrinsecamente relacionados: a política pública de assistência social no Brasil, de seu reconhecimento, na Constituição Federal de 1998, até a implementação do SUAS em 2005; e a gestão dessa política a partir dos rebatimentos da implementação do SUAS no espaço sócio-ocupacional dos profissionais da área, especificamente do assistente social, e dos desafios que impõe. À guisa de conclusão são apresentados alguns dos desafios a serem superados pela política pública de assistência social e pelos profissionais que atuam na gestão dessa política.

**Palavras-chave:** Assistência Social, SUAS, gestão pública, assistentes sociais, serviço social.

## **ABSTRACT**

This article focuses on the challenges of management in the field of public policy and social welfare of the Unified Social Services (SUAS) in the context of its implementation in Brazil. The study addresses two axes are intrinsically linked: the public policy of social assistance in Brazil, its recognition in the Constitution of 1998 until the implementation of SUAS, and the management of this policy from the reverberations of the implementation of SUAS in the socio - of occupational health professionals, specifically the social worker, and the challenges it imposes. In conclusion we present some challenges to be overcome by public policy and social care professionals working in the management of this policy.

**Keywords:** Social Services, SUAS, public management, social workers, social service.

## INTRODUÇÃO

A argumentação que sustenta este artigo está ancorada em dois elementos essenciais delineados a partir da perspectiva de uma reflexão acerca da gestão da política pública de assistência social a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto de sua implementação.

O primeiro elemento sinalizado evidencia a política pública de assistência social no Brasil, a partir de seu reconhecimento enquanto tal, na Constituição Federal de 1988, até a implementação do Sistema Único de assistência Social (SUAS), apontando desafios específicos da política, do SUAS e da profissão em decorrência das reformas estruturais pelas quais passou o Estado brasileiro nos últimos dezenove anos.

O segundo eixo destaca a gestão dessa política pública e os desafios que impõe. Observamos, preliminarmente, que as ações profissionais dos trabalhadores da área passam a ter uma funcionalidade ampliada e a requerer, ainda mais, uma atuação pautada na integralidade da dimensão intersetorial dessa política. Acreditamos que apresenta-se aos profissionais da área necessidade de clareza quanto aos desafios colocados pelo SUAS, a fim de que possamos enfrentar, com base no real, a batalha travada no sentido de não assumirmos uma posição exclusivamente técnica e esvaziada de seu conteúdo ético-político.

Perseguindo o objeto de estudo apontaremos alguns aspectos determinantes, que entendemos como indissociáveis do processo de estruturação do Estado brasileiro, da política pública de assistência social no país e da intervenção dos profissionais da área. Para tanto, iniciamos com uma apresentação do percurso de construção histórica da assistência social no Brasil, da Constituição Federal de 1988 ao Sistema Único de Assistência Social em 2005; abordamos, posteriormente, a gestão da política pública de assistência social a partir da intervenção profissional dos trabalhadores da área, especificamente do Serviço Social, no contexto de implementação do SUAS no Brasil e finalizamos a reflexão apontando os desafios colocados à uma gestão adequada e afiançada na nova lógica em curso na assistência social no país.

## **1. Notas para problematização da política pública de assistência social no Brasil: da Constituição Federal de 1988 ao SUAS**

No Brasil, os anos 1980 foram marcados pelo processo de democratização política e ampliação das lutas por direitos, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, com a Carta Magna, a Assistência Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social, passou a compor o tripé da Seguridade Social, sendo regulada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8742 de dezembro de 1993) como política pública, tornando-se de responsabilidade do Estado, direito do cidadão e, portanto, uma política estratégica no combate à pobreza e essencial para a constituição da cidadania das classes subalternas. Este aparato jurídico sinaliza para a superação da assistência social como benemerência e assistencialismo, apontando para sua afirmação como política social pública.

A política de Assistência Social imprimiu princípios como seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, gratuidade e não-contributividade no que tange à natureza dos direitos; redistributividade, no que refere-se aos mecanismos de financiamento; e descentralização e participação, quanto à sua forma de organização político-institucional.

A LOAS instituiu a prioridade da responsabilidade por parte do Estado na condução da política em cada esfera de governo, assegurando assim as condições financeiras, institucionais e políticas necessárias à sua materialização. Além disso, a assistência social é direito não contributivo, não devendo se submeter à lógica de mercado e portanto, não pode ser comprada ou vendida como mercadoria e nem gerar lucro para quem a implementa. Desta forma, seu acesso não pode estar vinculado a nenhum tipo de contribuição direta e as entidades assistenciais devem ser de natureza não lucrativa. Outra característica da LOAS refere-se à abrangência dos direitos, no que tange o provimento de mínimos sociais com intuito de garantir o atendimento das necessidades básicas a partir do princípio da universalização. Para BOSCHETTI (2003: 83):

(...) isto não significa que os direitos assistenciais devem ser garantidos a todos os cidadãos, pobres e ricos indiscriminadamente, mas que é preciso agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo de bens, serviços e direitos que são patrimônio de todos, viabilizando-se mediante a vinculação orgânica da assistência social com as demais políticas econômicas e sociais.

É válido ressaltar, que a política de assistência social enfrentou resistências para ser legalmente reconhecida como direito e continua sofrendo enormes resistências na sua implementação como tal, visto que ela se caracteriza enquanto uma “política em constante conflito com as formas de organização social do trabalho” (BOSCHETTI, 2003: 44).

No conteúdo da Constituição Federal de 1988, a assistência social apresenta uma particularidade, o que diverge do conteúdo dos demais direitos, quando explicitada enquanto uma assistência destinada aos desamparados, o que mostra que ela não visa atender a todos. Assim, seu artigo 203 diz que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (...)”. Neste intuito, afirma que a assistência será prestada a quem dela necessitar, mas estabelece uma distinção na aplicação do direito para aqueles que são ou não incapazes de trabalhar:

a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima destinam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar: maternidade, infância, adolescência, velhice, deficiência. Àqueles que não se inserem nessas situações, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho (BOSCHETTI, 2003: 46) .

Essa característica da assistência social reforça o predomínio que historicamente permeou sua relação com trabalho. As populações pobres que não podem trabalhar, devido a algum tipo de incapacidade em função da idade (crianças e idosos), de uma deficiência física, psíquica, de uma enfermidade, ou até de alguma situação familiar ou social mais vulnerável, são isentas da obrigatoriedade do trabalho, enquanto os pobres em condições de trabalhar (adolescentes, homens e mulheres adultos não acometidos por nenhuma das situações descritas acima), historicamente foram repelidos pelas ações assistenciais. Trabalho e assistência assim, mesmo quando reconhecidos como direitos sociais, vivem uma contraditória relação de tensão e atração. Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência, mas não têm direito a ela. O trabalho, assim, obsta a assistência social. E atração porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito. Em uma sociedade em que o direito à assistência é limitado e

restritivo, e o trabalho, embora reconhecido como direito, não é assegurado a todos, esta tensão se torna excludente e provocadora de iniquidade sociais (BOSCHETTI, 2003: 47).

No Brasil, a assistência como direito incorporou com veemência o critério de inaptidão ao trabalho. Além disso, se sustentou também em um dos pilares do liberalismo quando prega que a assistência estimula o ócio, a preguiça e desestimula o trabalho, devendo ser banida ou destinar-se apenas a quem for incapaz de trabalhar.

A assistência, em tese, cobriria aqueles que, por incapacidade ao trabalho não teriam acesso à previdência. São políticas destinadas a amparar aspectos ou manifestações diferentes de um mesmo fenômeno: a relação do homem com o trabalho. Esta justaposição de um mesmo fenômeno, entretanto, produz uma dupla categorização: é a obrigação do trabalho que garante o direito aos benefícios previdenciários de cobertura dos riscos sociais; e é a obrigação de se ter sérias razões que justifiquem o não exercício do trabalho que garante o direito às prestações assistenciais que asseguram transferência de renda (BOSCHETTI, 2003: 68).

Ainda neste cenário, a assistência social, então, embora reconhecida como direito, mantém cotas assistenciais apenas para pessoas comprovadamente pobres (com fixação de um patamar de pobreza) e incapazes para a atividade laborativa e implementa programas e serviços cada vez mais focalizados em populações tidas como de “risco social”.

Portanto, nota-se que é a inserção em uma atividade profissional que assegura o direito e o acesso aos benefícios previdenciários. No entanto, em uma sociedade marcada pelo constante aumento do desemprego, pelo crescimento dos serviços informais, pela flexibilidade contratual, dentre outras características advindas com reestruturação produtiva, mais reduzidas são as contribuições previdenciárias, e conseqüentemente, menor será a capacidade de inclusão dos cidadãos no sistema de seguridade social. Com isso, o que se constata é o aumento da demanda por proteção social via assistencial.

Com a emergência do neoliberalismo durante o governo Collor e sua consolidação nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, as conquistas advindas com a Constituição Federal de 1988 começaram a ser desmontadas, “justamente no momento em que se tece, a partir da Constituição de 1988, um projeto que esboça certo Estado Providência, de Bem-Estar Social” (MONTAÑO, 2002: 41). As medidas de ajuste estrutural preconizadas pelo Consenso de

Washington previam a redução dos gastos estatais com políticas sociais e sua transferência para o mercado por parte dos países periféricos, a fim de receberem investimentos e financiamento dos países centrais.

Desta maneira, em 1994, iniciou-se o processo de estabilização da moeda nacional (com o Plano Real), visando dar continuidade à estabilização econômica, com intuito de inserir o país na economia global, adotando de forma incisiva uma postura neoliberal para atingir tal objetivo.

Portanto, o que se verificou durante a gestão da Política de Assistência Social nos anos referentes ao governo Fernando Henrique Cardoso foi a implantação de programas altamente seletivos, focalizados e compensatórios que visavam apenas “amenizar” os efeitos da política econômica adotada de desresponsabilização estatal na área social, aliado ao forte apelo ao apoio da sociedade para implementação destes. Assim, verifica-se que a direção tomada nesta gestão é a de uma política tipicamente liberal, onde não se objetiva não se ter políticas sociais, e sim tê-la atentando-se para tais características, desonerando o capital dos custos para com os gastos sociais.

(...) o governo Fernando Henrique Cardoso, ao eleger como prioridade absoluta o ajuste e a estabilidade econômica, como condição essencial para implantação tardia do projeto neoliberal no Brasil, não deu a devida atenção à agenda social brasileira, durante seu primeiro mandato (1995-1998), situação que se prolongou ainda durante os dois primeiros anos de seu segundo mandato (1999-2002). Portanto, as questões sociais e seu enfrentamento, e nesse âmbito, as políticas sociais, foram objeto de verdadeiro descaso (SILVA et alii, 2004: 18).

Assim, o Estado desresponsabilizou-se em relação às respostas às seqüelas da questão social, que ficaram a cargo dos sistemas privados, seja o mercantil seja o filantrópico-voluntários. Conseqüentemente, o tripé da Seguridade Social sofreu os rebatimentos desse processo: a previdência e a saúde atendidas pelo setor empresarial, e a assistência social voltada para a ação do terceiro setor. Neste cenário, as políticas sociais passaram a ter uma conotação diferenciada daquela garantida constitucionalmente. Desta forma, as políticas sociais, na era Cardoso, foram vistas como grande custo para o capital e geradoras de desequilíbrio, sendo acessadas através do estabelecimento de relações mercantis. Com isso, deixaram de caracterizar-se enquanto direito social, pois não se voltaram para o atendimento das necessidades do conjunto da população, mas para a busca incessante de uma maior rentabilidade para o capital.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva (LULA) consideramos que, apesar da manutenção dos desafios que a ordem econômica, adotada desde o último decênio, estão em curso modificações substanciais na política de assistência social. Os aspectos mais relevantes que ocorreram na área da assistência social foram o fim do Programa Comunidade Solidária (PCS), uma estrutura paralela, criada no governo Fernando Henrique Cardoso, que fragilizava substancialmente a organização da política de assistência nos moldes da LOAS; a unificação das ações da política no atual Ministério do Desenvolvimento Social e, como conclusão do processo, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, que estrutura-se na perspectiva de construção do SUAS, o que possibilitará a parametrização das ações desenvolvidas na área da assistência social. Na perspectiva deste estudo entendemos o SUAS enquanto:

Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos -, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. É modo de gestão compartilhada que divide responsabilidades para instalar, regular, manter e expandir as ações da assistência social (SPOSATI, 2006: 130).

Importa destacar que estes avanços foram conquistados pela luta infatigável das organizações democráticas da sociedade civil que, desde a “era FHC”, vêm criticando condução da política de assistência social, aliadas às ações de gestores estaduais e municipais que encontram-se comprometidos com a implementação da LOAS em detrimento do desenvolvimento de uma política focalista, fragmentada e “filantropizada”, características típicas da orientação no período 1994-2002.

Entretanto, buscando problematizar elementos referentes ao processo de implantação do SUAS e materialização da PNAS (2004), apontamos, também, inúmeros desafios, fundamentalmente relacionados à continuidade da opção econômica empreendida pelo país a partir dos anos 1990 e que representam entraves à consolidação dos preceitos legais garantidores de direito. Dentre os maiores elementos identificados destacamos, numa observação preliminar, segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS): a não alteração de gastos, em relação ao Produto Interno Bruto

(PIB) de 2001 a 2005, com pessoal, educação e previdência de servidores, o que denuncia o não comprometimento com os serviços que devem ser garantidos à população; a redução das despesas correntes e investimentos que são as necessárias para manter a política social e, em contrapartida, o crescimento do superavit primário que é o recurso separado para o pagamento das dívidas interna e externa; o baixo crescimento econômico; a manutenção de uma carga tributária que onera trabalhadores que ganham até dois salários mínimos/mês; a destinação de 34% do orçamento federal para pagamento da dívida; a destinação de ínfimos 2,6% do orçamento federal para assistência segundo dados de 2006; e o fato de 92% dos recursos orçados pelo MDS em 2005 serem destinados aos Programas de Transferência de Renda, restando poucos 8 % para demais ações de assistência social, entre elas a implantação do SUAS em todo território nacional. Em tais condições a efetivação do SUAS fica seriamente comprometida.

## **2. Sobre a gestão da política pública de assistência social a partir da intervenção profissional dos trabalhadores da área, especificamente do Serviço Social, no contexto de implementação do SUAS no Brasil**

Na trajetória de constituição e desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, os trabalhadores da área e, marcadamente os assistentes sociais, são protagonistas centrais desse processo. No processo de mobilização dos anos 1980, os profissionais reorientaram seu trabalho numa perspectiva afinada com os movimentos democráticos na defesa da ampliação de direitos sociais, no caráter público estatal das políticas sociais, na democratização dos espaços públicos, na constituição de uma cultura política democrática, de participação e de controle social.

Nesse sentido, os trabalhadores da área, desde a luta pela incorporação da assistência social como política de seguridade social, vêm se destacando, individual e coletivamente, como liderança dos processos de formulação, implementação e avaliação da política de assistência social em sua proposição pública e estatal como direito de cidadania. Assim, a estruturação desta política conta ostensivamente com a participação destes profissionais tanto no nível federal quanto estadual e municipal.

Na contemporaneidade, inserido num cenário carregado de questões impostas pelo modelo neoliberal, os trabalhadores da assistência social são atingidos duplamente: como



trabalhadores assalariados e como profissionais comprometidos com a realização dos direitos sociais. Além disso, o mercado de trabalho sofre modificações, desafiando os profissionais a se qualificarem cada vez mais para decifrar a realidade e as particularidades da questão social, bem como “construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano”. (IAMAMOTO, 2003: 20).

No caso específico dos profissionais de Serviço Social, de acordo com Iamamoto (2000), na medida em que Estado e empresariado passam a ser os principais propulsores da profissão, o assistente social passa a atuar seguindo metas estabelecidas por estes organismos para aqueles que pertencem aos setores dominados. Desse modo, a demanda dos serviços profissionais não é aquela diretamente solicitada pelo trabalhador, o que confere à mesma um nítido caráter de classe e de cunho impositivo.

Neste contexto, o Serviço Social situa-se “como uma atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora”, contribuindo na criação de bases políticas que legitimem o exercício de poder de classe do Estado e organizações privadas contrapondo-se às lutas da classe trabalhadora. (IAMAMOTO e CARVALHO, 1982: 94).

Intervém, ainda, na criação de condições favorecedoras da reprodução da força de trabalho, através da mediação dos serviços sociais, previstos e regulados pela política social do Estado. Porém, como o processo reprodução das contradições sociais é, também, o processo de reprodução das contradições fundamentais que as conformam, estas se recriam e se expressam na totalidade das manifestações do cotidiano da vida em sociedade. (IAMAMOTO e CARVALHO, 1982: 94).

Entretanto, os autores ressaltam que a utilização do Serviço Social pelo empresariado e pelo Estado como estratégia de dominação só é possível devido a algumas das características da profissão. O assistente social exerce uma série de funções técnicas e de suporte à racionalização do funcionamento das entidades estatais, paraestatais ou privadas a que está vinculado. Neste espaço, desenvolve atividades ligadas ao planejamento, operacionalização e viabilização de serviços sociais programados por estas entidades para a população. Considerado como um “agente institucional de linha de frente” nas relações entre instituição e a população, o Assistente

Social dispõe de um poder atribuído, institucionalmente para selecionar aqueles que têm direito de acesso aos programas e eleger entre estes os mais necessitados, bem como comprovar a pobreza dos usuários e empregar racionalmente os recursos disponíveis na instituição. Além disso, o assistente social “centraliza e circula informações sobre a situação social dos clientes para os demais técnicos e para a entidade, e as informações sobre o funcionamento desta para a população”. Outra característica do profissional para atender a demanda que lhe é efetuada diz respeito à “ação de persuadir, mobilizando o mínimo de coerção explícita para o máximo de adesão”. Utiliza-se então de duas estratégias: por um lado, a transmissão das diretrizes e normas institucionais como necessárias e válidas para o atendimento do “cliente” e a garantia de eficiência do serviço.

Aliada a isso ocorre a “ação ‘educativa’ que incide sobre valores, comportamentos e atitudes da população, segundo padrões sócio-institucionais dominantes”. Por outro lado, está a estratégia de individualização dos atendimentos, neutralizando possíveis insatisfações e tensões, submetendo-as ao controle institucional. Há ainda a distribuição de auxílios materiais, em que as solicitações da população tendem a ser vistas como carência e não como direitos. (IAMAMOTO, 2000; IAMAMOTO e CARVALHO, 1982).

Sob este aspecto Netto (1996), indica que as atuais transformações societárias “incidem fortemente sobre as profissões, suas áreas de intervenção, seus suportes de conhecimento e de implementação, suas funcionalidades etc.”. Para o Serviço Social, modificam o mercado de trabalho tanto pela redução da demanda de atividades antes significativas quanto pelo surgimento de atividades novas. Na sociedade brasileira, em particular, o autor indica que tais transformações tendem “a imbricar, no campo das atividades profissionais, as demandas ‘tradicionais’ e as ‘novas’, tornando o universo dos usuários do Serviço Social muito mais heterogêneo e complexo e exigindo dos Assistentes Sociais mais criatividade e eficácia operativa” (NETTO, 1996: 120).

Na contemporaneidade, os trabalhadores da assistência e, especificamente, a categoria dos assistentes sociais, tem assumido funções de gestão, basicamente na formulação, execução e controle da implantação do SUAS. O sistema, ancorado na PNAS (2004), é o responsável, na atualidade, pela articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente

ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

Conforme destaca Sposati (2006), o SUAS reforça alguns preceitos contidos na LOAS, tais como: universalização do sistema com fixação de níveis básicos, territorialização de rede de assistência social através da oferta de serviços baseada na proximidade e necessidades locais, além da descentralização político-administrativa com comando único. Em suas diretrizes de implementação, o referido sistema padroniza os serviços (nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento), define e reconhece a competência de cada ente federado (co-gestão das ações), integra os objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos por meio de organização em rede; substitui o paradigma assistencialista pelo de proteção social; estabelece pisos de financiamento para proteção social básica e especial; além de respeitar a transferência via fundos, com aplicação autônoma de recursos nos municípios.

SPOSATI (2006: 97) coloca que

outro movimento provocado pela implantação do SUAS decorre da alteração do modo de financiamento federal, para Estados e Municípios. Finalmente foi rompida a transferência de recursos pela via convencional (...) onde o município não era considerado ente federativo, mas, praticamente, uma testemunha ou um padrinho do convênio federal com uma entidade social. A partir do SUAS a transferência de recursos federais é realizada fundo a fundo para os municípios habilitados na forma de pisos.

A PNAS aponta ainda alguns instrumentos democratizadores de gestão, como o caráter democrático da constituição e avaliação do plano; o caráter democrático de construção, aprovação e gestão do orçamento, a publicização da informação; a proporcionalidade de recursos no fundo e no órgão gestor da função programática 8 (assistência social); a dispersão/concentração dos recursos desta função entre os órgãos que compõem a gestão municipal ou estadual e o exercício do comando único por órgão gestor.

A tecnologia de informação constituída pela Rede SUAS, também é um dos avanços advindos com a atual PNAS, pois nos possibilita fazer uma leitura das ações federais na área de

assistência social, até então inexistente, permitindo uma melhor apreensão a respeito de sua gerência.

Entretanto, chamamos atenção para as condições objetivas para a implementação e gestão do SUAS que estão postas: prioridade ao pagamento da dívida externa, com elevação do superávit primário objetivando o pagamento de juros; foco no controle da inflação (conseguido através do aumento dos juros); redução dos gastos públicos; pouco, ou ainda nenhum, investimento em infra-estrutura, saneamento básico, saúde, educação; programas sociais altamente seletivos e excludentes; altas taxas de desemprego; índices elevados de violências; dentre tantos outros fatores.

Ainda em relação aos desafios colocados neste contexto de implementação e gestão do SUAS, um aspecto que merece destaque é o da repetição do movimento ocorrido na área de saúde acerca da implantação do Sistema Único. Os profissionais da política de assistência social, ao entrarem na lógica estatal para desenvolvimento do SUAS, correm o risco de perder a crítica sobre o mesmo, não visualizando questões relevantes para o debate a respeito do mesmo. SPOSATI destaca, neste sentido, que:

A construção do SUAS resulta do acúmulo gerado por experiências municipais; por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes fóruns locais; pelas lutas da categoria dos assistentes sociais; e pelas experiências de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinaram nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que foram pela primeira vez levadas em conta pela gestão federal. (...) o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão de saúde, em particular com o SUS (SPOSATI, 2006: 103-104).

SPOSATI (2006: 115), assinala que a efetivação do SUAS exige o ingresso da assistência social na condição de política pública, forma de exercício de poder político e de seus requisitos como:

(...) ser planejada – o que exige o conhecimento prévio da realidade através da função de vigilância social, conhecendo demandas e necessidades, construindo metas; ser orçamentada – o que supõe o desenvolvimento da tecnologia de orçamentação na assistência social o que é muito mais do que definir percentuais de gastos anuais; dispor de um quadro de trabalhadores permanentes e

capacitados para o exercício de suas funções; desenvolver tecnologia de gestão democrática e participativa; ser avaliada – o que indica a necessidade da discussão dos resultados e de seus indicadores o que é muito mais do que constatar o número de atendimentos dia, mês ou ano sem avaliação do conteúdo desses atendimentos e da qualidade de respostas que contêm.

Sob esse aspecto, de acordo com Guerra

As políticas sociais, além de sua dimensão econômico-política (como mecanismo de reprodução da força de trabalho e como resultado das lutas de classes) constituem-se também num conjunto de procedimentos técnico-operativos, cuja componente instrumental põe a necessidade de profissionais que atuem em dois campos distintos: o de sua formulação e o de sua implementação. (GUERRA, 2007: 6).

Neste contexto, Guerra prossegue assinalando que a instrumentalidade dos profissionais da área e do Serviço Social pode ser pensada como uma condição sócio-histórica da profissão nos níveis da instrumentalidade do Serviço Social face ao projeto burguês; da instrumentalidade das respostas profissionais e; da instrumentalidade enquanto uma mediação.

Em relação à instrumentalidade face ao projeto burguês, a autora aponta que diante do caráter reformista e integrador das políticas sociais, esta refere-se à capacidade que a profissão tem de ser convertida em meio de manutenção da ordem dentro de uma estratégia histórica de controle, via políticas sociais, operacionalizadas por assistentes sociais.

Quanto à instrumentalidade das respostas profissionais, aspecto que permite à profissão responder às demandas antagônicas advindas do capital e do trabalho, a autora destaca que esta expressa-se:

(...) nas funções que lhe são requisitadas: executar, operacionalizar, implementar políticas sociais; a partir de pactos políticos em torno dos salários e dos empregos; (...) no horizonte do exercício profissional: no cotidiano das classes vulnerabilizadas, em termos de modificar empiricamente as variáveis do contexto social e de intervir nas condições objetivas e subjetivas de vida dos sujeitos (visando a mudança de valores, hábitos, atitudes, comportamento de indivíduos e grupos) (...); nas modalidades de intervenção que lhe são exigidas pelas demandas das classes sociais. Estas intervenções, em geral, são em nível do imediato, de natureza manipulatória, segmentadas e desconectadas das suas

determinações estruturais, apreendidas nas suas manifestações emergentes, de caráter microscópico. (GUERRA, 2007: 8-9)

No que diz respeito ao entendimento da instrumentalidade enquanto mediação, Guerra destaca que

Se é verdade que a Instrumentalidade insere-se no espaço do singular, do cotidiano, do imediato, também o é que ela, ao ser considerada como uma particularidade da profissão, dada por condições objetivas e subjetivas, e como tal sócio-históricas, pode ser concebida como campo de mediação e instância de passagem. Diferente disso seria tomar a instrumentalidade apenas como singularidade, e como tal, um fim em si mesma, de modo que estaríamos desconhecendo suas possibilidades como particularidade. (GUERRA, 2007: 11)

Assim, para Guerra, estamos diante de respostas focalizadas, manipulatórias, fragmentadas, imediatistas, individuais, tratadas nas suas superficialidades:

cujo critério é a promoção de uma alteração no contexto empírico, nos processos segmentados e superficiais da realidade social, cujo parâmetro de competência é a eficácia segundo a **racionalidade burguesa**. São operações realizadas por **ações instrumentais**, são respostas operativo-instrumentais, nas quais impera uma relação direta entre pensamento e ação e onde *os meios (valores) se subsumem aos fins*. Abstraídas de mediações subjetivas e universalizantes (referenciais teóricos, éticos, políticos, sócio-profissionais, tais como os valores coletivos) estas respostas tendem a perceber as situações sociais como problemáticas individuais (por exemplo: o caso individual, a situação existencial problematizada, as problemáticas de ordem moral e/ou pessoal, as patologias individuais, etc.). (grifos da autora). (GUERRA, 2007: 9-10)

No processo de implementação e gestão do SUAS, nos deparamos com o formalismo na abstração e na exigência cotidiana de respostas eminentemente técnicas e pontuais. O quadro em que a Política Nacional de Assistência Social foi aprovada era de estagnação do crescimento econômico, precarização e instabilidade do trabalho, desemprego, rebaixamento do valor da renda e do trabalho, ampliação e aprofundamento da pobreza, frutos do ajuste econômico preconizado pelo ideário neoliberal. Assim, as grandes questões que se colocam são: como responder à altura da necessidade de inclusão social e equidade, por meio de políticas que afirmem os direitos sociais como fundamento de direito, em uma conjuntura desfavorável a tal?

Quais são os limites e possibilidades colocados para a intervenção do assistente social no quadro de implementação do SUAS? Quais os maiores desafios a serem enfrentados pela categoria profissional? Qual a particularidade do serviço social no processo de implementação do SUAS? Um retorno ao conservadorismo, travestido de tecnicismo, constitui uma ameaça concreta à direção social da profissão? Quais os rumos da intervenção profissional do assistente social diante da implementação e consolidação do SUAS num contexto neoliberal?

## **À GUIA DE CONCLUSÃO**

Ao longo deste artigo sustentamos que as mudanças na base de organização do modo de produção capitalista assim como a reestruturação produtiva são evidências da tentativa de superação de suas crises estruturais. Sustentamos, ainda, que dadas as condições colocadas são inegáveis os rebatimentos no desenho da política pública de assistência social e na intervenção profissional do assistente social. No decorrer do percurso construído fomos, de antemão, apontando algumas conclusões. As notas que aqui apresentamos procuraram destacar alguns elementos que auxiliassem no corpo da reflexão proposta. Cabe, então, agora, ao seu final, algumas considerações, ressaltando que o artigo em questão suscitou mais questionamentos que respostas acabadas.

Em virtude dos elementos apontados anteriormente neste estudo, podemos concluir que apesar dos inequívocos avanços na constituição e gestão da política de assistência social muito ainda precisa ser feito. A busca pela efetivação e a reafirmação da assistência social como política pública de responsabilidade estatal e direito de cidadania é o grande desafio a ser enfrentado. E neste aspecto, faz-se essencial a retomada do papel dos movimentos sociais e da participação da sociedade civil na luta pela defesa da democracia e da cidadania. Além disso, assegurar o financiamento desta política em uma conjuntura completamente desfavorável à implementação de políticas sociais, onde o Estado assume cada vez mais um papel mínimo frente às mesmas, é a maior barreira para a implementação de uma assistência social efetivamente pública e universalizante.

Assim, é válido ressaltar que para implementação e gestão da política de assistência social tal como ela se coloca, o principal empecilho a ser enfrentado é a política econômica

desfavorável ao financiamento das políticas sociais, priorizando pagamento de juros da dívida e voltada para o atendimento das necessidades do capital financeiro.

Notamos que o conteúdo que permeia a discussão acerca da assistência social na atualidade, é de caráter mais democrático e universal até então existente. No entanto, a operacionalização desta política é o grande cerne da discussão. Como concretizar uma assistência social efetivamente pública e universalizante se as condições objetivas não propiciam tal ação? Como implementar o SUAS com recursos tão poucos disponibilizados para esta área? Como os assistentes sociais e as particularidades de seu fazer profissional inserem-se neste processo?

Acreditamos que é preciso resistência diante da tendência em banir uma leitura crítica do sistema capaz de possibilitar o desvelamento dos desafios colocados à gestão desse sistema e ao exercício profissional. É preciso atentar para o fato de que a legalização da política de assistência, não assegura, de forma alguma, sua efetividade enquanto política garantidora de direitos. E, é preciso mais, é preciso desnudarmos as novas expressões da questão social e as possibilidades e limites da intervenção profissional do assistente social, considerando suas particularidades, a fim de dimensionarmos o campo profissional consubstanciado no SUAS para que possamos, concretamente, através de nosso fazer profissional, contribuir para a construção de uma política de assistência comprometida com o cidadão brasileiro.

Assim, neste quadro, acreditamos como imprescindível a compreensão da intervenção profissional dos trabalhadores da assistência social e, especialmente, do assistente social, considerando todas as suas dimensões, buscando identificar suas particularidades e apontar seus desafios e limites. Destacamos que entendemos estes desafios e limites no processo de produção e reprodução dos desafios e limites da própria PNAS e do próprio SUAS diante de elementos estruturais e conjunturais, que representam ao mesmo tempo a possibilidade de efetivação de um sistema único pautado no compromisso de fortalecer a assistência social enquanto política pública inserida na Seguridade Social como responsabilidade do Estado e direito de cidadania.

## **BIBLIOGRAFIA**

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos.**São Paulo, Cortez, 2003.



BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: entre originalidade e conservadorismo**. 2 ed. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social/ **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, nov. 2004.

FLEURY, Sônia. A Seguridade Social inconclusa. In: **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Econômicos, 2003.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade no trabalho do assistente social**. Palestra ministrada no Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. CRESS-6ª. Reg. Belo Horizonte, maio de 2007. Disponível em: [http://www.cress-mg.org.br/Textos/textos\\_simposio/2007.05.19\\_plenaria5\\_yolandaguerra.doc](http://www.cress-mg.org.br/Textos/textos_simposio/2007.05.19_plenaria5_yolandaguerra.doc) . Acesso em: 10 de fevereiro de 2009, 08:12:32.

LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. 2ed. São Paulo: Cortez, 1997.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. 15. ed. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1982.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do Assistente Social na atualidade. In: CFESS. **Em questão: atribuições privativas do(a) Assistente Social**. Brasília: CFESS, 2002. p. 13-50.

\_\_\_\_\_. **Renovação e conservadorismo no serviço social: ensaios críticos**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. O trabalho do Assistente Social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social. In: Capacitação em Serviço Social e política social **Módulo 1: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social** Brasília: CEAD, UnB, 1999. p. 111-128.

MINAS GERAIS. Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região. **Coletânea de Leis** – Belo Horizonte: CRESS, 2004.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

NETTO, J. P. Transformações societárias e serviço social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 56, abril, p. 87-132. 1996.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e et alii. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo, Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **O primeiro ano do SUAS.** In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, 83, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo. Capacitação em serviço social e política social. **Módulo 2: Reprodução social, trabalho e Serviço Social.** Brasília: UnB, 1999. p. 87-99.

---

<sup>i</sup> Assistente social e mestre em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social/Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); doutoranda em Serviço Social pela Escola de Serviço Social/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Consultora do Governo de Minas Gerais para implementação do SUAS no estado de Minas Gerais. Facilitadora do curso tele-presencial sobre a implantação do SUAS promovido pela SEDESE/MG.. **Email:** [vsp01@hotmail.com](mailto:vsp01@hotmail.com)