

VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho. O Trabalho no Século XXI. Mudanças, impactos e perspectivas.

GT 17 - Sociología de las Profesiones

Título do trabalho: A expansão do social como campo de trabalho e seus desafios para os profissionais da política de Assistência Social no Brasil

Autora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Puc Minas

RESUMO SIMPLES

O texto está dividido em cinco seções. A primeira traz elementos da literatura internacional sobre o trabalho profissional nas políticas sociais úteis para analisar o que está ocorrendo no Brasil, especialmente a distinção entre o “social de gestão” e o “social de intervenção”. A segunda examina as normativas relativas à gestão do Sistema Único de Assistência Social e os requisitos em recursos humanos para implementação da política nos municípios. Em seguida, tais prescrições normativas são contrastadas com a situação real do trabalho de assistentes sociais e psicólogos, revelada por levantamentos realizados por órgãos do governo federal e entidades profissionais. A quarta seção se baseia em estudo qualitativo realizado através de entrevistas semiestruturadas com psicólogos e assistentes sociais na Região Metropolitana de Belo Horizonte, examinando temas como a trajetória institucional dos profissionais e suas vivências nesse mercado de trabalho. Na quinta e última parte são apresentadas as considerações finais.

VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho. O Trabalho no Século XXI. Mudanças, impactos e perspectivas.

GT 17 - Sociología de las Profesiones

Título do trabalho: A expansão do social como campo de trabalho e seus desafios para os profissionais da política de Assistência Social no Brasil

Autora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras

RESUMO EXPANDIDO

O artigo aborda a institucionalização da política de assistência social no Brasil nos últimos vinte anos, a rápida expansão de postos de trabalho nesta área. O texto está dividido em cinco seções. A primeira traz elementos da literatura internacional sobre o trabalho profissional nas políticas sociais úteis para analisar o que está ocorrendo no Brasil, especialmente a distinção entre o “social de gestão” e o “social de intervenção”. A segunda examina as normativas relativas à gestão do Sistema Único de Assistência Social e os requisitos em recursos humanos para implementação da política nos municípios. Em seguida, tais prescrições normativas são contrastadas com a situação real do trabalho de assistentes sociais e psicólogos, revelada por levantamentos realizados por órgãos do governo federal e por entidades profissionais. A quarta seção se baseia em estudo qualitativo realizado através de entrevistas semiestruturadas com psicólogos e assistentes sociais na Região Metropolitana de Belo Horizonte, examinando temas como a trajetória institucional dos profissionais e suas vivências nesse mercado de trabalho. Na quinta e última parte são apresentadas as considerações finais.

A seguir apresentamos parte do desenvolvimento das primeiras seções do artigo.

No início da introdução ao livro “Les travailleurs sociaux”, publicado pela primeira vez em 1984, Ravon e Íon escrevem: “Eles estão em todos os lugares. Nos bairros, nos equipamentos socioculturais, nos estabelecimentos para pessoas em dificuldade, na administração do Estado-providência, nos dispositivos de inserção, nos centros de acolhida, de escuta e de acompanhamento. Eles intervêm nas associações, nos organismos *para-públicos*, nas coletividades locais, quase sempre sob tutela do Estado. Eles agem em todos os lugares onde reinam os problemas “sociais”, em todos os lugares onde residem as populações “particulares”, por todo lado onde o “tecido social” precisa ser “reparado”. Estão presentes em todos os lugares onde se trata de inserir, de integrar,

de acompanhar, enfim de produzir ou de restaurar o “laço social” (Ravon et Íon, 2005, p. 3; tradução livre da autora).

Este parágrafo indica a disseminação da presença dos agentes do social na França, em frentes múltiplas de ação em grande diversidade de políticas públicas. Tal onnipresença, contudo, não dissimulava que havia ali um campo em constante transformação e carregado de tensões entre saberes, práticas, diplomas, métodos e instrumentos de ação. Os autores mencionados afirmam que os trabalhadores sociais naquele país formavam uma nebulosa de postos, denominações e qualificações profissionais. As constantes transformações nas políticas sociais geravam complementariedade, competição e tensões, ademais exigiam novos conhecimentos, competências e habilidades dos trabalhadores sociais.

No caso da França, a análise acadêmica sobre os profissionais do social, iniciada há várias décadas, permanece significativa e diversificada. Além disto, o trabalho no social interessa não apenas aos profissionais da área, como também aos estudiosos das políticas públicas e aos estudiosos das profissões. Naquele país, têm sido objeto de exame permanente, entre outras questões, os efeitos que os diversos formatos de programas de combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão provocam no trabalho social. Uma inquietação se refere aos desafios enfrentados pelos profissionais no manejo dos diferentes dispositivos dos programas sociais surgidos a partir dos anos 80 em contexto de aumento das vulnerabilidades sociais de todo tipo, e de mudanças no perfil e alcance do chamado Estado do Bem Estar Social. Jacques Íon (1992) mostra como os dispositivos da renda mínima e seus sucessores colocaram em questão o modelo profissional do trabalho social tradicional e como o social tem atraído cada vez mais a profissionais vindos de outras formações em busca de um posto de trabalho.

Ao contrário do que acontece em países com longa tradição de estudos sobre o social como campo de trabalho profissional, no Brasil os estudos sobre políticas públicas raramente tratam o tema. Além de haver pouco investimento analítico sobre como se desenvolve o trabalho social nas políticas de enfrentamento da pobreza e da exclusão social e como se estruturam as profissões ali presentes, é ainda escasso o interesse dos cientistas sociais pela política de Assistência Social. Isso marca importante diferença com relação a outras áreas de política social, como a educação e a saúde, com maior frequência estudadas pelas ciências sociais.

A institucionalização da política e os recursos humanos:

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a assistência social como direito e como política pública, sendo um dos componentes da seguridade social juntamente com a previdência social e a saúde. Grande parte do esforço na primeira metade da década de 90 foi destinado à institucionalização da Assistência Social como política pública (Vaitsman et al. 2008).

São muitas as legislações e resoluções que afetam a política da Assistência Social. Vale destacar aqui a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei federal de 1993, a Política Nacional de Assistência Social, PNAS, de 2004, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de 2005 e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

O SUAS organiza, em todo o território nacional, os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. O sistema define os padrões dos serviços, a qualidade do atendimento aos usuários, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede prestadora de serviços socioassistenciais. Esse modelo de gestão da assistência social supõe um pacto federativo, com a definição de competências e responsabilidades dos entes das esferas de governo federal, estadual e municipal. No nível municipal é onde se executa a política, onde as pessoas são atendidas e recebem os benefícios. Mas os órgãos públicos executam diretamente apenas parte dos programas e serviços. Outra parte importante do trabalho é desenvolvida em entidades privadas de prestação de serviços socioassistenciais, executoras de ações nos programas da assistência social e na política para a juventude e infância e adolescência. O trabalho social nessas organizações não governamentais é, contudo, pouco conhecido.

O SUAS se baseia na organização das ações em dois âmbitos principais que são a proteção social básica e a proteção social especial. O que dá forma à Proteção Social Básica nos municípios são os Centros de Referência de Assistência Social (Cras). As equipes de referência dos Cras, ademais, organizam e coordenam a rede local prestadora de serviços socioassistenciais. Os centros são de base municipal e localizadas em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, e à

articulação destes serviços no seu território de abrangência, e uma atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social. As normas oficiais determinam que cada Cras deve ter uma equipe de referencia formada por trabalhadores da política de assistência social e detalha a composição desta, assinalando de especialmente o número de assistentes sociais e psicólogo de acordo com o tamanho da população potencialmente beneficiária.

A proteção especial, por sua vez, destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violação dos direitos. Este âmbito do sistema requer equipes de profissionais específicas, adequadas a cada tipo de equipamento. Para o Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) são também estabelecidos requisitos que devem ser seguidos pelos governos municipais.

A Norma Operacional Básica/ Recursos Humanos tem o objetivo de regular a gestão do trabalho no âmbito do SUAS e estabelece os efetivos responsáveis pela organização e oferta de todos os serviços, projetos, programas e benefícios da assistência social que deverão compor as equipes de referência da proteção básica e da proteção especial. A norma estabelece os princípios e diretrizes gerais para a gestão dos recursos humanos a ser implementadas na área da assistência social, considerando todos os órgãos gestores, trabalhadores e executores de ações, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Nas duas últimas décadas ocorreu expressiva extensão da agenda social nos governos locais, juntamente com a ampliação do mercado de trabalho captando recursos humanos para a área de assistência social que nos interessa especialmente neste artigo. Isto se evidencia no aumento do número de postos de trabalho, na maior exigência de capacitação dos técnicos para a área da gestão e para a atuação técnica com os beneficiários da política, bem como na absorção de profissionais originários de diversas formações acadêmicas e trajetórias. Ou seja, profissionais de outras áreas que não estritamente do “trabalho social” investem e se inserem neste campo. Neste artigo, no entanto, é dada ênfase à presença dos profissionais do Serviço Social e da Psicologia. A delimitação se deve ao fato de que estes dois tipos de profissionais são nomeados nas normativas existentes na política, eles aparecem citados nos requisitos obrigatórios para a

composição de equipes nos centros de referência do atendimento à população nos municípios. São estes profissionais que desenvolvem a maior parte do trabalho junto às pessoas, famílias e comunidades; o atendimento técnico e o acompanhamento e, ademais, há aqueles que assumem as funções de gestão.

Os técnicos que atuam nas políticas de assistência social e de proteção aos direitos da infância e do adolescente trabalham em diferentes tipos de espaços institucionais: instituições de prestação de serviços socioassistenciais tanto públicas quanto privadas conveniadas ou contratadas pelo poder público; órgãos das prefeituras. Neste último caso, as possibilidades também são diversas: atuação em programas executados pelas prefeituras; seja na gestão ou no desenvolvimento direto, acompanhamento a entidades, acompanhamento aos conselhos setoriais da política, atividades nas unidades do sistema de proteção social básica e especializado, atividades comunitárias, visitas domiciliares, cadastramento para acesso a benefícios, instrução de dossiês sobre famílias e indivíduos em situações diversas, seja por busca ativa dos profissionais do serviço, seja por encaminhamento através de outras instituições públicas, seja por iniciativa dos próprios interessados que buscam o atendimento.

Existe uma grande distância entre as prescrições da normativa da política, mencionadas anteriormente, e a situação real dos profissionais ocupados neste setor de política pública nas prefeituras. A ampliação da agenda de políticas sociais nos municípios brasileiros não parece ter sido acompanhada da consolidação institucional das políticas sociais nos municípios. Estudos têm demonstrado que são frágeis as capacidades institucionais para a gestão social nos municípios brasileiros. As deficiências dizem respeito à autoridade social, à limitada capacidade política, programática e operacional das administrações frente aos desafios e exigências das políticas sociais em cidades com severos problemas de desigualdades e exclusão social. Um aspecto transversal a todos estes tipos de capacidade é o recurso humano e técnico. O trabalho se desenvolve em meio a tensões entre o crescimento das exigências técnicas dos profissionais e a manutenção em muitos municípios de gestores que são alocados por razões políticas em muitas vezes sem nenhuma formação na área nem trajetória profissional no setor de políticas sociais (Filgueiras, 2010).

De acordo com levantamentos realizados pelo governo federal em 2005 e 2009, o total de trabalhadores ocupados na área de Assistência Social nos municípios brasileiros

passou de 139.549 pessoas para 182.133, com uma elevação de 30% no período (Brasil IBGE 2006; 2010)

Quanto à formação profissional, as três categorias que aparecem com maior frequência são assistente social, psicólogo e pedagogo. Juntas, elas somam dois terços do total de profissionais (64,5%) em 2009. Quanto ao vínculo empregatício, os dados revelam a fragilidade da situação de 50,9% do pessoal de nível superior ocupado no setor. Esta é a proporção resultante da soma de somente comissionado, sem vínculo permanente (contratos temporários, prestação de serviços). Por outro lado, 45,3% tem vínculo como estatutário ou como celetista. Os demais 3,8% eram estagiários (Brasil. IBGE, 2010). Estes dados abrangem apenas aqueles técnicos que vinculados às prefeituras e não incluem o pessoal que trabalha na rede não-governamental e privada de prestadores de serviços.

A implantação de Cras e Creas ampliou as possibilidades de trabalho profissional nestes novos espaços ocupacionais nos municípios, além de demandar novas habilidades e competências para a gestão pública nos âmbitos de assessoria, planejamento, monitoramento e avaliação. Porém, quanto à situação do trabalho dos profissionais nas condições gerais oferecidas no SUAS, são frequentes as críticas principalmente no que se refere à terceirização e à intensificação do trabalho (Raichelis, 2010).

Passados quase cinco anos da aprovação da NOB-RH/SUAS a realidade da execução da política de assistência social e de implantação do Suas nos municípios brasileiros está muito distante do preconizado. É alta a proporção de profissionais com contratos temporários, assim como a rotatividade de pessoal. As prefeituras não conseguem cumprir totalmente as exigências legais relativas de concursos e carreiras. Os requisitos estabelecidos nas normativas são cumpridos de modo formal, visando mais garantir que os governos municipais não tenham problemas com os repasses de recursos do governo federal à prefeitura. Muitos centros de referência para atendimento da população não foram implantados com as condições esperadas em termos de infraestrutura física nem de recursos humanos necessários, sobretudo a equipe técnica. (Filgueiras, 2012)

Os governos municipais, que são os responsáveis pela implementação da política e pela formação das equipes de trabalho, na prática recorrem a estratégias de contratos temporários de parte importante dos técnicos, o que limita a capacidade operacional dos órgãos gestores, reduz a cobertura e a qualidade dos programas e prejudica a adequada

utilização dos equipamentos sociais. Ademais, a alta rotatividade dos funcionários da área é um indicativo dos baixos salários e das poucas oportunidades de crescimento profissional que os trabalhadores da assistência social possuem no desempenho de suas funções no setor público. Há municípios onde os profissionais selecionados por meio de concursos públicos resistem em assumir os postos a que pleitearam ou ainda permanecem no cargo por pouco tempo, deslocando-se em busca de melhores oportunidades de trabalho e remuneração em outras cidades.

Referências

BRASIL. IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005, Rio de Janeiro, 2006.

_____. Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2009. Rio de Janeiro, 2010.

CHAUVIÈRE, Michel. **Trop de gestion tue le social**. Editions La Découverte, Paris. 2010

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas. **Atuação dos psicólogos no CRAS/SUAS**.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos na Política Nacional de Assistência Social**. CFESS. Brasília, 2007.

FILGUEIRAS, Cristina. Relatório da pesquisa “O social como campo de trabalho”, apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais. 2012.

FILGUEIRAS, Cristina. Permanências e inovações em um campo em transformação: a gestão da política pública de Assistência Social nos governos municipais. Trabalho apresentado no 34º. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu. 2010.

ÍON, Jacques. Mise en oeuvre du RMI, évolution des qualifications et modèle professionnel des travailleurs sociaux. **Sociétés contemporaines** n. 9, 1992, pp.77-86.

ÍON, Jacques e Tricart, J. P. **Les travailleurs sociaux**. Paris, La Découverte. 2ª edição.1987.

RAICHELIS, Raquel, Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. **Serviço Social e Sociedade** n. 104, out./dez. 2010, pp. 750-772.

RAVON, Bernard et ION, Jacques. **Les travailleurs sociaux**. 7ème édition. Paris: Editions La Découverte, 2005.

VAITSMAN, Jeni, ANDRADE, Gabriela Rivières Borges de, FARIAS, Luiz Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva** 14(3): 731-741. 2008.

YAMAMOTO, Oswaldo Hajime. Política social e psicologia: uma trajetória de 25 anos. **Psicologia: Teoria e Pesquisa** vol. 26, n. especial, 2006, pp. 9-24.