

O PROTAGONISMO DO CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL NA (RE)CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Sâmya Rodrigues Ramos

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

Simone Souza Leite

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

O PROTAGONISMO DO CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL NA (RE) CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Resumo: O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), na sua agenda de lutas em defesa do projeto profissional, vem intervindo no âmbito das políticas públicas, particularmente da assistência social. Este artigo discute as propostas do CFESS para a assistência social, concebida como uma política que assume um lugar peculiar na conjuntura contemporânea e sobre a qual vem incidindo as determinações da dinâmica do desenvolvimento atual do modo de produção capitalista. Assim, analisa a ação política do CFESS no âmbito da assistência social, sobretudo, no que se refere ao combate à concepção de política social da classe dominante e da sua participação na elaboração de leis, na perspectiva de defendê-las para além da garantia jurídico-formal.

Palavras-Chave: Política Social, Assistência Social, conselho profissional, Serviço Social.

THE ROLE OF THE FEDERAL COUNCIL OF SOCIAL WORK IN THE (RE) CONSTRUCTION OF SOCIAL ASSISTANCE

Abstract: The Federal Council of Social Work (CFESS), in its agenda of fighting in defense of professional projects, has intervened in public policies in defense of Social Assistance. In this context we will discuss its proposals for social assistance, considering that social assistance is conceived as a policy that takes a peculiar place in the contemporary conjuncture, and that it is influenced by the determinations of the current development of the capitalist mode of production. In this sense, we analyse the political action of CFESS considering what they mean by social assistance and particularly in regard to combating the design of social policy of the ruling classes and their participation in the construction of laws in the prospect of defending themselves beyond the legal-formal guarantees.

Keywords: Social Policy, Social Assistance, professional counseling, Social Work.

Recebido em 26.08.2010 Aprovado em: 10.10.2010.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as políticas sociais se inscrevem, historicamente, entre originalidade e conservadorismo¹, condições cujos determinantes repousam nos estágios estruturais e conjunturais do processo de acumulação do modo de produção capitalista, o qual polariza a funcionalidade dos direitos sociais ao capital e, na sua contradição, também à classe trabalhadora.

É nesse campo de debate das políticas sociais, como espaço contraditório, que se situa a assistência social, determinada pelas transformações da sociedade e a capacidade de organização dos(as) trabalhadores(as) no processo de luta de classe.

Dessa realidade resultaram, no Brasil, a inscrição da assistência social como política de seguridade social² na Constituição Federal, elaborada em 1988, e o sancionamento da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Conquistas que apontam para a possibilidade de reversão do “mito” assistencialista presente na origem dessa política que se vinculava ao exercício da filantropia.

No entanto, o anunciado redimensionamento deparou-se com a adesão brasileira ao ideário neoliberal, a partir da década de 1990. Concomitantemente, a implantação desse estágio capitalista – que tem na desresponsabilização do Estado com o social, uma de suas características centrais – as classes dominantes tentam minimizar a seguridade social e, no âmbito da assistência, impedir seu avanço. Sendo ilustrativo disso, o Programa Comunidade Solidária do governo FHC³, o qual anula a perspectiva da assistência social como política pública, reafirmando os programas clientelistas e ineficientes, como forma de resposta às graves expressões da questão social, compreendida, em concordância com a definição de Lamamoto (2006, p. 176), como “conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

As particularidades contemporâneas da referida política social compreendem, por um lado, a persistência de profundas restrições que incidem na sua qualidade; por outro, a sua expansão, em larga medida assentada em programas de transferência de renda focalizados na extrema pobreza, e a tendência de centralização dessa política no sistema de proteção social brasileiro. Então, o aspecto complexo da assistência social, na atual conjuntura, reside nas condições em que sua expansão vem se dando, “passando a assumir para uma parcela significativa da população a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p.271).

O cenário atual reflete, ainda, limites que se expressam no fato de que os ganhos obtidos nas legislações referentes às políticas sociais tendem a ser negados pela própria direção política do Estado neoliberal, o que impossibilita a materialização destas conquistas, fruto das lutas da classe trabalhadora.

A assistência social tem sido alvo de inúmeras reflexões no debate contemporâneo da produção do conhecimento no Serviço Social brasileiro, bem como da ação política das suas entidades representativas, com destaque para as lutas contidas na agenda política do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Assim, o objetivo deste artigo consiste em analisar a ação política deste conselho profissional na esfera das políticas sociais, particularmente no âmbito da assistência social, a qual vem se materializando, sobretudo, por meio do combate à concepção de política social da classe dominante; da participação na elaboração de leis e sua defesa para além da garantia jurídico-formal.

2 A INTERVENÇÃO POLÍTICA DO CFESS NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Compreender a assistência social como espaço de disputa e contradição, pressupõe sua análise na sociabilidade capitalista, que pela sua própria natureza geradora de desigualdades, promove inúmeras limitações à efetividade desse direito social, mas, também, pode se constituir como espaço de luta pela sua realização. Portanto, o julgamento do significado e do caráter dessa política na atualidade, deve ser feito considerando os projetos de classe que disputam a direção da sua concepção e operacionalização. De tal modo, a atuação do CFESS em relação à assistência social, sem qualquer intenção e ilusão de neutralidade, intenta nela interferir, de forma que a sua viabilização se afirme na direção dos avanços jurídicos alcançados, ancorado na defesa dos interesses da classe trabalhadora e de maneira que estabeleça condições objetivas que contribuam para a construção de outra sociabilidade.

De forma genérica, no âmbito da concepção de política social defendida pelo CFESS, merece destaque um documento que demonstra a dimensão estratégica da sua luta em defesa da seguridade social no Brasil como reforma democrática e mediação na construção de outra hegemonia. A Carta de Maceió, aprovada no XXIX Encontro Nacional CFESS/ CRESS, realizado em 2000, reafirma um “padrão de proteção social de qualidade, com cobertura universal para as situações de risco, vulnerabilidade ou danos dos cidadãos brasileiros”. Este manifesto, intitulado “Seguridade social pública: é possível!”, apresenta a defesa da seguridade social como parte

da agenda do conjunto CFESS/CRESS, ancorada na superação da sua restrição às três políticas (saúde, previdência e assistência social), previstas na constituição de 1988, concebendo-a, de fato, como sistema de proteção social amplo.

Nesse sentido, a definição de seguridade social e, por sua vez, de política social, em que se pauta a intervenção do CFESS nesse âmbito, é assim sintetizada na Carta de Maceió:

[...] campo de luta e de formação de consciências críticas em relação à desigualdade social no Brasil, de organização dos trabalhadores. Um terreno de embate que requer competência teórica, política e técnica. Que exige uma rigorosa análise crítica da correlação de forças entre classes e segmentos de classe, que interferem nas decisões em cada conjuntura. Que força a construção de proposições que se contraponham às reações das elites político-econômicas do país, difusoras de uma responsabilização dos pobres pela sua condição, ideologia que expressa uma verdadeira indisposição de abrir mão de suas taxas de lucro, de juros, de sua renda da terra.

A seguridade social é compreendida, portanto, como campo de lutas no sentido da universalização dos direitos sociais e de acumulação de forças contra as políticas neoliberais. A esse respeito, há alguns posicionamentos, tais como o de Abreu (2002, p. 193-194), que alertam para o fato de que

O princípio da universalização dos direitos sociais sempre foi uma falácia sob a ordem do capital, mesmo nos sistemas mais abrangentes de seguridade social implementados em países avançados, tanto internamente, considerando os diferentes segmentos sociais, quanto externamente, em relação aos países periféricos. Observa-se, então, um maior fosso entre as políticas de seguridade social e as necessidades sociais das classes subalternas nos países periféricos, considerando-se a histórica implementação dos atendimentos a essas necessidades de forma residual, focalista, restritiva.

Do nosso ponto de vista, o CFESS tem atuado a partir da compreensão de que a luta pela universalização dos direitos sociais, na sociabilidade capitalista, é impossível de se materializar efetivamente, posto que a igualdade fica restrita apenas à sua garantia jurídico-formal. A sua intervenção, nessa área, tem, portanto, como pressuposto, a defesa destes direitos como estratégia de mediação para construção de uma outra hegemonia. Nessa perspectiva, salienta Soares (2002, p. 91),

Somente uma concepção estratégica de políticas econômicas e sociais mais integradas seria capaz de abrir espaço para que o gasto social pudesse acentuar sua natureza redistributiva, na sua dupla dimensão de direito da cidadania e de incorporação dos “não incorporados”, através de políticas universais de maior significado transformador, como educação e seguridade social.

É dentro dessa visão estratégica de defesa de políticas universais de significado transformador, que se pauta a atuação do CFESS nas suas principais frentes de intervenção no âmbito da assistência social, as quais constituem o eixo de análise deste artigo.

3 O COMBATE À CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CLASSE DOMINANTE E A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DE LEIS E SUA DEFESA PARA ALÉM DA GARANTIA JURÍDICO-FORMAL

A perspectiva de assistência social, que está na pauta do CFESS, não sucumbe àquela que vem sendo implementada pelo Estado neoliberal; ao contrário, reconhece a necessidade de articulação desta política a outros direitos, para ampliar sua efetividade, combatendo, veementemente, a ideia de sua transformação em panaceia da barbárie capitalista, em que se situa a sua recente tendência de centralidade no sistema de proteção social brasileiro.

Desse modo, o CFESS tem defendido um projeto de assistência social “como política pública, democrática, universal, gratuita e submetida ao controle social” (CFESS, 2009). Concepção que, no nosso entendimento, pode ser captada na análise da ação política dessa entidade em relação à política social nas últimas décadas.

Tal concepção de assistência social se explicita na postura crítica do referido conselho profissional ao modelo conservador, que vem fundamentando o projeto das classes dominantes para essa política, determinado por ações focalizadas, descontínuas, de caráter filantrópico e/ou clientelista. Logo, a consolidação desta, como política de Estado e, portanto, direito social, na direção preceituada pela Constituição Federal de 1988, assume um lugar nas lutas dessa entidade.

É possível afirmar que, um marco que explicita a intervenção do CFESS no âmbito da assistência social é o seu engajamento, como protagonista fundamental, na luta pela regulamentação desta política, assim avaliado por Boschetti (2006, p. 223):

O engajamento na busca pela regulamentação da assistência social significava mais do que defender um

direito específico. Tal estratégia estava inserida em um projeto ético, político e profissional que, de um lado, se inseria na perspectiva de construção coletiva de uma sociedade justa e igualitária, e que, de outro lado, buscava superar, durante os anos 1980, uma perspectiva profissional orientada por uma visão marxista althusseriana, que identificava o Estado e suas políticas como aparelhos ideológicos burgueses e repressivos.

Este envolvimento, portanto, emerge de uma leitura mais ampla dessa política, que começou a ser entendida pelo CFESS, como potencialmente relevante no processo de garantia de direitos, e não como um conjunto de práticas assistencialistas e controladoras, e foi impulsionado pela tentativa de superação da lentidão e desinteresse com que vinha sendo tratada a matéria de regulamentação da assistência social, preconizada pela recém-aprovada Constituição Federal do Brasil (1988).

A inclusão da assistência na seguridade social é representativa da oportunidade de superação do status assistencialista desta política. Para tanto, se fazia necessário iniciar um processo de regulamentação por meio da elaboração/aprovação de um projeto de lei orgânica de assistência social, o qual deveria ser enviado pelo governo, em até seis meses depois de promulgada a CF/88, para passar pela aprovação do parlamento, e, então, ser implementada. Todavia, tal regulamentação não se processou no tempo previsto, configurando um processo marcado por correlações de forças e disputas de projetos entre segmentos conservadores e progressistas daquela conjuntura³.

Conforme Boschetti (2006), o envolvimento do CFESS na regulamentação da assistência social, inicialmente, se verificou por meio da promoção de um seminário nacional que instalou o debate dessa política e constituiu um ponto de partida para o engajamento de outros sujeitos até então ausentes, ou em campos opostos, na elaboração do primeiro projeto de regulamentação da assistência social, como o movimento sindical representado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA)⁴. Destarte, é possível afirmar que o processo de construção da LOAS constituiu um momento privilegiado de interlocução do CFESS com a sociedade, que se estabeleceu, sobretudo, por meio da articulação com outras entidades, movimentos e com o reconhecimento da própria população.

Dessa forma, a LOAS, somente aprovada após cerca de quase cinco anos de idas e vindas de propostas de projetos de regulamentação nas instâncias governamentais, nasceu sob o signo da tensão dialética entre interesses conflitantes, apresentando avanços e limites. Para Pereira (1998), entre os avanços, destacam-se: a prerrogativa do

status de cidadania sobre o contrato; a referência ao estabelecimento de mínimos sociais como direito de todos; a defesa de uma função universalizadora por parte da assistência social; a consideração do princípio da desmercadorização e da gratuidade no âmbito da assistência social; o rompimento com formas espontâneas, ocasionais, não-sistemáticas, paternalistas e clientelistas de assistência; a transformação da assistência em direito reclamável. Entre os limites, observam-se: a adoção do princípio da menor elegibilidade e da mercadorização na prestação de benefícios assistenciais; a ênfase nos destinatários convencionais: os incapacitados para o trabalho; a prevalência da distributividade sobre a redistributividade de recursos materiais e de poder.

A maior conquista obtida com a aprovação da LOAS foi o reconhecimento da assistência social como política pública, conforme ressalta Yazbek (2004, p.13-14):

ALOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam [...] sem dúvida uma mudança substantiva na concepção da Assistência Social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não-política para o campo da política pública.

A mobilização do CFESS em relação à LOAS não se efetivou somente no momento da sua aprovação, mas estendeu-se no processo da sua materialização ao defender a ampliação dos benefícios contidos na lei.

Em relação a esses benefícios, Sposati (1997, p.22) sinaliza que a LOAS é contraditória. “Se de uma parte afirma princípios, que apontam uma perspectiva de direitos sociais, de outra, ao tratar dos benefícios, produz uma tradução perversa das suas diretrizes. Isso põe em risco toda a proposta da seguridade social, colocada no horizonte possível da Assistência Social”.

No tocante à análise de aspectos específicos da LOAS, merece destaque a discussão sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de que trata o artigo 20 da lei. O CFESS tem se posicionado criticamente em relação aos seus limites e pontos conflitantes para a defesa da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Nesse sentido, encaminhou diversas ações para assegurar que o BPC estivesse em consonância com os princípios e as diretrizes preceituadas na LOAS e no espírito dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. “Tais medidas se fizeram pertinentes, especialmente pelo fato de ser o primeiro ano de operacionalização do benefício, o que se traduziu em situações de exclusão e desesperança para os segmentos sociais objetivados pelo mesmo: idosos e portadores de deficiência” (CFESS, 1997, p.07).

Yazbek, ao fazer um balanço analítico da LOAS⁵, constata que a defesa desta lei exigiu o questionamento da tradição clientelista, assistencialista e tuteladora, que historicamente configurou um padrão conservador para as ações nesta área. Salienta, como destaque positivo desse processo, a construção do sistema descentralizado e participativo dessa política, por meio da implementação de conselhos e fóruns ampliados em todo o país. Ressalta, ainda, como um grande desafio, a avaliação dos impactos dessa política sobre as condições de vida da sua população-alvo.

É importante salientar que, a participação do CFESS na construção e defesa da referida legislação, se insere numa perspectiva que articula a luta política à ampliação da garantia dos direitos da população, considerando o aspecto jurídico-formal como instrumento de luta para a garantia desses direitos. A lei aqui ressaltada, a LOAS, é encarada como instrumento de luta para buscar, garantir e ampliar os direitos relativos à assistência para os segmentos da classe trabalhadora que não têm acesso às condições materiais para viver dignamente.

Refletir acerca do potencial da assistência social nos remete à compreensão de que a aprovação da LOAS não foi suficiente para reconstruí-la em todos os aspectos, e que isto exige uma luta continuada. Dessa forma, cremos ser necessária uma reflexão acerca do tratamento que o CFESS continuou a assinalar nessa área.

Assim, é importante considerar o reconhecimento desse conselho profissional, de que a assistência social, sem negar o seu potencial no processo de enfrentamento das expressões da desigualdade, é uma política extremamente limitada, se apreendida isoladamente. E que, portanto, a esta não se pode atribuir a tarefa de realizar, exclusivamente, a proteção social, uma vez que a sua consolidação, como direito, torna imprescindível a articulação às demais políticas sociais, sobretudo de saúde, previdência, trabalho, habitação, educação, segurança, lazer, proteção à maternidade e à infância, nos termos do artigo 6º da CF/88 (CFESS e CFP, 2007).

Ressaltar este aspecto nos parece essencial, tanto porque ele se inscreve na concepção de assistência que o CFESS defende, como porque dele podemos abstrair que, de modo mais geral, o formato de proteção social que está na agenda de lutas dessa entidade não comporta sua restrição a serviços socioassistenciais, tampouco pauta a defesa de um Estado assistencial, conforme situou a atual presidente desse conselho em conferência no 37º Encontro Nacional CFESS/CRESS, ocorrido no ano de 2008 em Brasília/DF:

Lutamos por um Estado Social que seja de fato social e redistribuidor de renda; um Estado Social que assegure o acesso aos direitos para todos. [...] não estamos

nos referindo ao Estado democrático de direito burguês, ao Estado democrático de direito formal, que não universaliza os direitos e que favorece o império da desigualdade. Defendemos um Estado democrático de direito com socialização da participação política de todos na construção da universalização dos direitos e das políticas sociais e da socialização da riqueza. É esse Estado Social que defendemos e que colocamos na pauta de luta do Serviço Social (BOSCHETTI, 2009, p. 46-47).

É a partir dessa visão estratégica de Estado e de proteção social, que o CFESS pauta a defesa da política de assistência como direito social amplo, que não se confunde nem com o assistencialismo do passado, nem com a sua metamorfose em política central do sistema de proteção social, como tende a aparecer na contemporaneidade.

Presume-se, assim, que o projeto de assistência defendido pelo CFESS supera o formato dessa política nas últimas décadas, que, apesar de seus importantes avanços, ainda vem se apresentando de modo contraditório, com elementos de continuidade da histórica fragilidade/focalização das ações.

Nessa direção, o CFESS tem se posicionado contrariamente ao projeto de assistência social defendido pelos representantes das classes dominantes brasileiras. Assim, marcou posição contra o Programa Comunidade Solidária, expoente da política social do governo FHC que, ao negar a LOAS como instância de intervenção no âmbito da assistência social, elaborou o referido programa na intenção de minar o tratamento da assistência como política pública. O CFESS assim se posicionou em relação a esse programa:

O Programa Comunidade Solidária, único e frágil expoente da política social do Governo FHC, apresentou-se como exemplo singular da retomada do modelo da assistência social supletiva, pois, objetivamente, suas ações limitaram-se a uma superficial e restritiva cobertura no atendimento aos graves problemas sociais que objetivava eliminar (CFESS, 1997, p.04).

Na mesma perspectiva se posicionam diversos intelectuais. Abreu (2002, p.196), ao analisar o Programa Comunidade Solidária, afirma que sua marca fundamental é “a cooperação produtiva da população individualizada na implementação das atividades previstas, referenciadas no discurso da solidariedade entre as classes sociais e entre estas e a burocracia estatal”. Sobre isso, Francisco de Oliveira argumenta:

A ação do Comunidade Solidária reproduz, ponto a ponto, a trajetória da assistência social na estrutura do Estado

brasileiro: assistencialista no pior sentido do termo, fisiológica, clientelista, fonte de corrupção política, e, sobretudo, o não-reconhecimento dos agentes da assistência social e do Serviço Social como sujeitos da política. Salta-se por cima das instituições, para realizar diretamente, numa das características que mais aproximam o neoliberalismo do autoritarismo [...] o projeto e a forma de atuação do Comunidade Solidária são a cara da privatização do Estado na área da assistência social (OLIVEIRA apud RAICHELIS, 1998, p.15).

O governo FHC, coerente com a sua orientação neoliberal, não reconheceu a assistência como política social pública, desconsiderando a existência da LOAS e tentando deslegitimar as entidades representativas dos trabalhadores no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Ao negar essas conquistas legítimas, propôs um programa com as velhas marcas da condução da assistência no país, inclusive, com a marca do primeiro-damismo, posto que a coordenação do “Comunidade Solidária” foi entregue à primeira-dama, Ruth Cardoso.

Sposati (1997) argumenta que esse programa é uma demonstração explícita do populismo e personalismo, características do modelo filantrópico assistencial, que se pauta no não-aprofundamento da política de garantias de direitos, ao não aplicar corretamente os princípios constitucionais relativos à seguridade social.

Do que apreendemos da agenda política do CFESS, ao longo da década de 2000, no âmbito da assistência social, a sua intervenção incide prioritariamente sobre os rumos que esta política segue nos governos Lula, notadamente a implementação da LOAS e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Exemplo disso é a persistente iniciativa do CFESS de promover e ampliar a discussão do BPC em todos os seus aspectos, com destaque para a necessidade de revisão dos critérios que restringem sua abrangência: per capita, conceito de pessoa com deficiência e revisão bianual. Sobre isso, este conselho assim se posicionou:

O Benefício de Prestação Continuada – BPC persiste impondo critérios restritivos de acesso. Defendemos a ampliação do valor per capita de referência para um salário mínimo, bem como a revisão do conceito de família atualmente adotado. A avaliação sobre definição de incapacidade para a vida independente deve contemplar as dimensões médico e social, considerando, desta forma, o usuário enquanto sujeito inscrito em uma ordem social que impõe restrições tão relevantes quanto às deficiências tipificadas por referências orgânicas (CFESS, 2009).

Tais parâmetros de seletividade, que para além do BPC também se aplicam a inúmeros outros benefícios e serviços da política de assistência social⁶, impõem restrições à sua expansão e conformação como política ampla, vinculando-a prioritariamente aos ditames neoliberais do Estado mínimo para o social, e não às necessidades reais da classe trabalhadora. Nessa acepção, os critérios estabelecidos convertem-se em crivo que restringe ao máximo o acesso à política, impedindo que ela atinja a todos(as) que dela não deixam de necessitar só porque não se encaixam em critérios perversos de seletividade.

A reestruturação da assistência social é também atravancada pelo parco investimento da parte das três esferas de governo para esta política. A dificuldade no campo do financiamento para a área não é uma novidade, é uma condição histórica que ainda não se conseguiu superar, embora as legislações aprovadas, após a constituição de 1988, sinalizem essa possibilidade. Essa tendência de restrição orçamentária para a referida política vem se processando na contramão do aumento da carga tributária brasileira, que onera, cada vez mais, os(as) trabalhadores(as)⁷, mas não é colocada a serviço da redistribuição dos recursos coletivamente produzidos. Assim,

Tradicionalmente, o financiamento para a área da assistência social, no Brasil, tem sido insuficiente e perverso. Insuficiente porque sempre esteve muito aquém do necessário para os bens e serviços destinados ao atendimento das necessidades básicas da população pobre. E perverso porque os recursos disponibilizados foram provenientes predominantemente da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores, não tendo assumido uma função mais progressiva, de redistribuição de renda entre capital e trabalho (BOSCHETTI, 2003, p. 193).

A luta por um financiamento mais justo para essa política, condição irrenunciável para sua efetividade, tem sido uma constante na intervenção do CFESS. O que se expressa na sua posição de debater e defender, sobretudo no espaço das conferências nacionais de assistência, é o aumento real do financiamento nas três esferas de governo, mediante vinculação de recursos da seguridade social para essa política e destinação para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com repasses nacionais condizentes com os custos dos serviços dessa área, bem como a necessidade de assegurar a obrigatoriedade do cofinanciamento, que é um princípio previsto nas legislações da referida política.

Os desafios que tencionam o projeto de assistência como direito público, gratuito, garantido pelo Estado, na direção aspirada pelo CFESS,

também compreendem a desconsideração, por parte dos segmentos conservadores, das diretrizes e/ou princípios já assegurados juridicamente para a política de que estamos tratando.

Disto é elucidativo o que vem sendo atualmente denunciado e contestado pelo CFESS: a tendência de refilantropização da assistência social, patrocinada por instâncias a quem se atribui o papel de defender e garantir essa política. “Trocando em miúdos”, nos referimos à sua substituição pelas denominadas “redes de parceria social”, que têm surgido em alguns estados brasileiros, acompanhados da criação de “fundos de solidariedade”, passando por cima da determinação legal que institui os fundos de assistência e as diretrizes que devem nortear a garantia dessa política social pelo Estado, num absoluto desrespeito à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e ao SUAS, pactuada entre os setores governamentais.

Destarte, alguns governos estaduais têm regulado redes vinculadas à iniciativa privada e organização do “terceiro setor”, as quais são, normalmente, constituídas por uma fundação privada que administra o “fundo de solidariedade” e que recebe dotações de empresas e organizações diversas. Tal entidade, além de captar recursos, firma parceria com outras para desenvolver projetos em diferentes municípios, sem sequer passar pelas instâncias locais de controle social, e cujas metas e objetivos atendem, eminentemente, à sua missão. Essas entidades passam, então, a executar ações que, conforme a LOAS, são de competência do órgão gestor estadual e/ou municipal⁸ (CFESS, 2009a). Estamos tratando, portanto, do (re)nascimento de um padrão de proteção que mina a política de assistência social, ao passo que reedita as ações descontínuas, fragmentadas, clientelistas e sem controle social que a moldaram no passado.

Tais “redes de parceria social” e “fundos de solidariedade” são representativos da dificuldade de consolidar a assistência social como política pública, que ainda padece de antigos vícios, em larga medida, alimentados pelo próprio Estado, conforme se observa na descrição anterior. Vale dizer que essa tendência não está desvinculada da forte ofensiva neoliberal que empreendeu a “reforma” do Estado no Brasil, na década de 1990, afigurando um Estado que intervém minimamente no social e atribui à iniciativa privada e ao “terceiro setor” a responsabilidade de fazê-lo, transmutando as políticas sociais em mercadoria ou nicho lucrativo da iniciativa privada⁹, ou em ações paternalistas ofertadas pelas organizações do “terceiro setor”, àqueles(as) que não dispõem de recursos para garantir sua proteção social no mercado. Nessa perspectiva, a assistência social não está, então, isenta de determinações estruturais/conjunturais e contradições da sociedade capitalista, que condicionam os limites da efetivação dos seus avanços normativos.

As deliberações dos encontros nacionais CFESS/CRESS e os relatórios de gestão do CFESS revelam, da parte dessa entidade, firme posição contrária à reedição dos “fundos de solidariedade” e às “redes de parceria”, defendendo que ferem, frontalmente, o comando único da gestão da política de assistência social. Para além de trazer essa questão para o debate, este conselho empreendeu representações junto ao Ministério Público, na tentativa de fazer cumprir o que determina o estatuto legal dessa política.

Em ampla medida, o campo jurídico-formal tem se configurado um “caminho possível” em que o CFESS vem apostando para conquistar o avanço da política de assistência social. É certo que as garantias formais não implicam sua automática efetividade, como bem se pode notar na descrição anterior. Contudo, ainda assim têm uma grande relevância, especialmente porque as leis garantem aos sujeitos a possibilidade de reclamar judicialmente o seu cumprimento, constituindo-se, desse modo, um instrumento de luta para ampliar direitos.

Nesta direção, a atuação do CFESS não tem se limitado à luta pela aprovação de legislações, mas incide, também, sobre a vigilância, acompanhamento do seu cumprimento e revisão dos limites que nestas identifica.

Para tanto, esta entidade vem acompanhando a tramitação de projetos nas casas legislativas; propondo emendas; encaminhando a parlamentares e comissões da câmara, textos sobre questões relativas às legislações da assistência; participando dos debates e audiências públicas no congresso nacional sobre temas vinculados à referida política social. Além de mobilizar outros sujeitos nesse processo, do que é ilustrativa a sua recente iniciativa, juntamente com os CRESS de todas as regiões do Brasil, para intensificar a coleta de assinaturas em favor do projeto de lei 3077/08 que regulamenta o SUAS e, dentre outras questões, aperfeiçoa o critério de acesso ao BPC, ampliando o conceito de família para efeito de concessão do benefício, reduzindo para 65 anos a idade mínima para os idosos e idosas obterem este direito.

Outra iniciativa do CFESS que expressa a sua condição de partícipe na construção dos instrumentos normativos da política de assistência social, diz respeito ao seu acompanhamento do processo de construção da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), junto ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e a elaboração, em conjunto com os CRESS que estiveram reunidos no 35º Encontro Nacional CFESS/CRESS, ocorrido em Vitória/ES, em 2006, do documento intitulado “Contribuições do Conjunto CFESS/CRESS Para a Proposta de Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS”, o qual apresenta a análise

crítica que o conjunto CFESS/CRESS faz dessa norma, bem como oferece sugestões que considera necessárias para que esta se constitua de fato um instrumento capaz de organizar/estruturar o quadro de trabalhadores(as) necessário para a consolidação da política de assistência social.

Esse documento foi apresentado e defendido pelo CFESS no grupo de trabalho criado no CNAS para analisar a proposta de NOB/RH/SUAS, elaborada pelo MDS, bem como no pleno desse mesmo conselho de controle social, no qual as proposições do Conjunto CFESS/CRESS foram aprovadas, com exceção da sugestão de criar, no FNAS, uma rubrica específica para repasse de recursos do governo federal aos fundos municipais e estaduais, para remuneração de servidores(as) concursados(as). Nesta matéria, a proposta vencedora foi a do MDS, que sugeria manter os recursos de trabalhadores e trabalhadoras inseridos nos pisos de proteção básica e especial, repassados para o financiamento de programas e projetos. Vale ressaltar que, neste pleno, o CFESS não teve direito a voto, em função de sua condição de suplente, o que não deixa de ser representativo do processo de correlação de forças em que essa entidade se insere para reafirmar a perspectiva de assistência social que defende.

A defesa da NOB/RH, conforme esta apresenta diretrizes consoantes com as lutas históricas dos trabalhadores e trabalhadoras da assistência social¹⁰, traz uma contribuição fundamental para a consolidação do SUAS, que tem, na falta de um quadro de trabalhadores(as) qualificados(as), na precarização do trabalho presente em muitos municípios brasileiros e na ausência de condições de trabalho que permitam aos (às) profissionais o exercício de suas atividades de forma qualificada, alguns dos seus grandes entraves.

Em ampla medida, o campo jurídico-formal tem se configurado um “caminho possível” em que o CFESS vem apostando para conquistar o avanço da política de assistência social. Nesta direção, a atuação do CFESS não tem se limitado à luta pela aprovação de legislações, mas incide, também, sobre a vigilância, acompanhamento do seu cumprimento e revisão dos limites que nestas identifica. É certo que as garantias formais não implicam sua automática efetividade. Contudo, ainda assim, têm uma grande relevância, especialmente porque as leis garantem aos sujeitos a possibilidade de reclamar judicialmente o seu cumprimento, constituindo-se, desse modo, um instrumento de luta para ampliar direitos.

4 CONCLUSÃO

A inserção do CFESS na luta por políticas sociais, mais que expressar um compromisso com a socialização da riqueza nestes tempos de aprofundamento das expressões da questão social, demonstra a resistência dessa entidade às condições impostas pela sociabilidade capitalista no

estágio neoliberal, conforme pauta uma perspectiva de proteção social capaz de cimentar as condições objetivas para a construção de outra sociabilidade.

Nos posicionamentos críticos do CFESS em relação à concepção de política social e, particularmente, de assistência social, defendida pelos representantes das classes dominantes, fica subjacente uma compreensão de que as políticas sociais públicas se situam no processo de produção e reprodução das relações sociais capitalistas, no contexto da prática histórica das classes sociais. Essas políticas se inserem no movimento contraditório de acomodação das relações entre o Estado e os segmentos empobrecidos, de um lado, e da oferta de algumas respostas a necessidades relacionadas à sobrevivência das classes trabalhadoras, por outro ângulo (YAZBEK, 2004). A luta desenvolvida pela entidade insere-se em um campo político de reforço à defesa da garantia de direitos que venham a contribuir com a ampliação das condições objetivas e subjetivas de existência e de construção política dessas classes.

Revela-se, portanto, uma incompatibilidade entre a perspectiva de política social e, sobremaneira, de assistência social que está posta na agenda dessa entidade e aquela “permitida” e implementada no atual estágio do capitalismo, o qual, mais do que nunca, tem prezado pelo compromisso do Estado com o fortalecimento desse modo de produção.

O efeito dessas requisições da hegemonia capitalista tem sido a obstacularização das possibilidades de consolidação de uma assistência social ampla, que começava a ser vislumbrada a partir da aprovação da seguridade social na CF/88 e, posteriormente, ameaçada pelo ideário neoliberal, a quem o Estado brasileiro vem sendo obediente.

Ficou demonstrado neste trabalho, que o CFESS tem envidado esforços nessa direção, o que se expressa no empenho empreendido para a reestruturação da política de assistência social, com destaque para o seu papel central no processo de construção, aprovação e cumprimento da LOAS, bem como de outras legislações em matéria de assistência: acompanhamento de todos os projetos de lei que tramitam nas casas legislativas; posicionamento no âmbito do financiamento dessa política, colocando em pauta a necessidade de garantir recursos financeiros que deem conta das suas demandas reais e de busca da revisão dos critérios de seletividade que reduzem a abrangência dessa política, não a consolidando como direito amplo. Desse modo, o CFESS se insere no fortalecimento das forças políticas que insistem em marchar na contracorrente, e constroem mediações que permitem, ainda, crer na possibilidade de realização efetiva dos direitos sociais, tendo como horizonte a edificação de outra hegemonia fundamentada no atendimento das necessidades humanas e na liberdade e autonomia dos indivíduos sociais.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. M. **Serviço social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, DF: GESST/SER/UNB, 2003.

_____. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, DF: UNB, 2006.

_____. Direito, trabalho e riqueza no Brasil: o Conjunto CFESS/CRESS na Defesa do projeto ético-político profissional. In: ENCONTRO NACIONAL CFESS. 37., 2008, Brasília, DF. **Conferências e deliberações do Encontro Nacional CFESS/CRESS**. Brasília, DF, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete; STEIN, Rosa Helena. A inserção do conjunto CFESS/CRESS nos conselhos de políticas e de direitos. In: ENCONTRO NACIONAL CFESS. 35., 2006, Brasília, DF. **Conferências e deliberações do Encontro Nacional CFESS/CRESS**. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, set., 2004.

CFESS. **Relatório do encontro CFESS/CRESS de 1997**. Brasília, DF, 1997.

_____. **Relatório do encontro CFESS/CRESS de 1999**. Brasília, DF, 1999.

_____. **Carta de Maceió** - Seguridade social pública: é possível! In: ENCONTRO NACIONAL CFESS/CRESS, 29., 2000, Maceió.

_____. **Relatório anual de gestão do CFESS de 2005**. Brasília, DF, 2005.

_____. A assistência social é direito e dever estatal. In: **CFESS Manifesta**: Conferência Nacional de Assistência Social. 7., 2009, Brasília.

_____. Fundos de Solidariedade e a Refilantropização da política de Assistência Social. In: **CFESS Manifesta**. Brasília, 1 set., 2009a.

CFESS; CFP. **Parâmetros de atuação para assistentes sociais e psicólogos(as) na política de assistência social**. Brasília: CFESS, CFP, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no serviço social contemporâneo. In: MOTA, Ana Elizabete et al (Orgs). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS; OMS; Ministério da Saúde, 2006.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 87, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. Uma arena de conflitos. **Revista Inscrita**, Brasília, DF, CFESS, n. 2, 1998.

SOARES, L.T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org). **O mito da assistência social**: ensaios sobre o estado, política e sociedade. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Avançar na direção da utopia. **Revista Inscrita**, Brasília, DF, CFESS, n. 1, 1997.

YAZBEK, M.C. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 77, 2004.

NOTAS

- 1 Parafrazeando Boschetti (2003).
- 2 "Um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (CF/1988, art. 194).
- 3 Para maiores detalhes desse processo, consultar Boschetti (2006).
- 4 Até aquele momento a assistência social não fazia parte das bandeiras de luta da CUT. Quanto à ANASSELBA, no estágio de elaboração do primeiro projeto de lei, a este se opôs em razão da proposta de descentralização, que obviamente ameaçava a existência da instituição em que trabalhavam: a LBA. A sua mudança de posição foi possibilitada pela insatisfação dos(as) funcionários(as) com a direção dessa entidade, sob administração da esposa do presidente Collor, a qual havia transferido, arbitrariamente, muitos(as) funcionários(as) da LBA para estados e municípios, e interferido, diretamente,

na sua atuação técnica. A ANASSELBA, então, começou a discutir as funções da LBA, considerando que novas mudanças seriam inevitáveis em razão das prerrogativas constitucionais. Contudo, sua alteração não significou aceitar a extinção da LBA, mas enfrentar que a questão da revisão do papel dessa instituição era imperiosa.

- 5 Em relação aos atuais desdobramentos da Política Nacional de Assistência Social, tem-se o SUAS – Sistema Único Descentralizado de Assistência Social. “O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais [...] o SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (Política Nacional de Assistência Social. Brasília, setembro de 2004).
- 6 Sobretudo o que se refere ao estabelecimento de ¼ de salário mínimo para garantir acesso às prestações da referida política social.
- 7 No Brasil, 67% da carga tributária incide sobre o consumo, enquanto apenas 4% recai sobre o patrimônio e 29% sobre a renda (BOSCHETTI, 2009).
- 8 Cabe situar que estas “redes de parceria” não constituem entidade e/ou organizações previstas na LOAS para atuar de forma complementar na assistência social, uma vez que não colaboram, mas substituem a ação governamental nesse campo, além de não passarem pelo reconhecimento, muito menos pelo controle dos conselhos de assistência social.
- 9 Basta pensar o grande “negócio” em que se converteu a previdência complementar neste país.
- 10 Tal norma propõe a instituição de quadro de trabalhadores(as) especializados(as) nas três esferas; sugere a necessidade de estabelecimento de quantitativo de trabalhadores(as) condizente com as demandas; orienta e estimula a contratação por concurso público (setor público) e carteira de trabalho (setor privado), com estabelecimento de plano de carreira, cargos e salários; institui a obrigatoriedade de formulação e implantação de política de capacitação para trabalhadores(as), conselheiros(as) e usuários(as), e prevê a criação de comissões de negociação, a serem instituídas em projetos de lei nos estados e municípios (CFESS, 2006).

Sâmya Rodrigues Ramos

Professora do Curso de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN
Doutora em Serviço Social
e-mail: samyarr@uol.com.br

Simone Souza Leite

Professora do Curso de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN
Graduada em Serviço Social
e-mail: simoneazuos@hotmail.com

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

Rua Almino Afonso, 478 Centro,
CEP: 59.610-210, Mossoró - RN.