O SERVIÇO SOCIAL EM INSTITUIÇÕES DO INTERIOR DO ESTADO, FRENTE AS MUDANÇAS NA GESTÃO DESCENTRALIZADAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS[1]

Sarah Bernardo Pereira [2]

RESUMO

Este trabalho é resultado de minha Monografia de Conclusão de Curso e faz parte da pesquisa O Mercado de Trabalho do Serviço Social na Sociedade Contemporânea: Investigação da Realidade no Estado de Alagoas. Ele apresenta um estudo sobre as particularidades e tendências do mercado de trabalho do Serviço Social em instituições do interior do Estado de Alagoas, pautado ainda pelas mudanças que vem ocorrendo com a gestão descentralizada das políticas sociais nos últimos anos.

Palavras-Chave: Descentralização. Política Social. Serviço Social

ABSTRACT

This work is resulted of my Monograph of Conclusion of Course and is part of the research the Market of Work of the Social Service in the Society Contemporary: Inquiry of the Reality in the State of Alagoas. It still presents a study on the particularities and trends of the market of work of the Social Service in institutions of the interior of the State, pautado for the changes that come in recent years occurring with the decentralized management of the social politics.

Keywords: Decentralization. Social politics. Social service

1 INTRODUÇÃO

O Grupo de Pesquisa Serviço Social, Trabalho e Direitos Socais[3] em seu projeto de pesquisa: *Tendências Contemporâneas do Mercado de Trabalho do Serviço Social em Alagoas* (2003) identificou um aumento significativo na inserção de assistentes sociais na esfera municipal cerca de 90,33%, principalmente nos municípios do interior, colocando-se dessa forma a necessidade de conhecer as características e determinações deste processo.

Neste trabalho apresentamos alguns resultados da pesquisa sobre a atuação dos assistentes sociais em municípios do interior de Alagoas. Para o mesmo tivemos como fonte de dados os formulários (75) que registram as visitas de fiscalização do CRESS 16º Região/AL às instituições do interior que empregam assistentes sociais - no período 2001 a

[1] Trabalho resultante de minha Monografia de Conclusão de Curso na graduação em Serviço Social na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas no ano de 2006.

[2] Assistente Social e aluna especial do curso de Mestrado em Serviço Social, pesquisadora-colaboradora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas (UFAL.

[3] Grupo de estudo existente desde o ano de 2000, que em parceria com o Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas (hoje Faculdade de Serviço Social) e o CRESS 16º Região procura traçar um perfil sobre o mercado de trabalho do Serviço Social no Estado de Alagoas.

2003 [4] e os formulários da pesquisa de campo (26) realizado pelo grupo de pesquisa no ano de 2003[5]. A amostra totalizou 96[6] instituições que possuem o assistente social em seu quadro de funcionários localizadas nas regiões da Zona da Mata e Agreste do estado de Alagoas. A partir desses formulários a sistematização se deu através de diferentes indicadores que se caracterizam pelo perfil institucional, a inserção do Serviço Social e o próprio trabalho dos assistentes sociais em instituições do interior de Alagoas.

2 MUDANÇAS NA GESTÃO MUNICIPAL E O SERVIÇO SOCIAL

Nos últimos anos as políticas sociais no Brasil vêm sendo alvo de diversas mudanças no seu processo de gestão e execução. Essas mudanças, no entanto, são reflexos das modificações impostas pelo capitalismo e da aliança do contexto neoliberal da economia, em que o Estado vem deixando gradativamente de se preocupar com a área social. A ordem do governo vem constituindo para uma lógica de focalização e fragmentação das políticas sociais.

Dentro desse contexto, o Governo Federal vem passando suas responsabilidades com o social para os estados e municípios, principalmente estes últimos em uma dinâmica política conhecida como processo de descentralização das políticas sociais e que se institucionalizou na Constituição de 1988, mas só foi estruturada na política brasileira no decorrer da década de 1990.

Todo esse processo de gestão descentralizada das políticas sociais colocou aos municípios responsabilidades e atribuições que antes eram alocadas ao Governo Federal. Este, no entanto, passou a assumir o papel de articulador das políticas a nível nacional, enquanto que aos poderes locais sobrou um respaldo bem maior, o de financiadores e executores diretos das políticas e serviços sociais, tudo isso vinculado a uma gestão levada ao âmbito democrático e universalizador de direitos, de acordo com a Constituição de 88.

Esse modelo econômico adotado pelo país, no entanto, refere-se a um estado interventor na arena social de forma seletiva e fragmentada, atuando apenas em situações de emergências sociais e de acordo com conveniências políticas.

Destacamos que, essa focalização em setores apenas emergenciais não abrange a toda a população necessitada e não são suficientes para abarcar a verdadeira realidade social brasileira, verificando uma desigualdade bem maior do que o investimento desses recursos, necessitando-se assim de programas macroscópicos, em que o processo

[4] Para o acesso ao formulário da fiscalização do CRESS é omitido o nome do(s) assistente(s) social(s) entrevistado(s) pela agente fiscal.
[5] Trabalhei os dados coletados por outros membros do grupo de pesquisa, pois não participei da pesquisa de campo. Daí o acesso aos dados já documentados.
[6] A diferença no total se deve a algumas repetições nas visitas de fiscalização e da pesquisa, ambas à mesma instituição.

de municipalização e descentralização deseja contribuir para uma mudança. Esse modelo de economia neoliberal adotado pelo país também revela-se excludente, tomando para si apenas aqueles municípios que têm relevância econômica e excluindo os outros do âmbito nacional, ficando estes quase esquecidos pelo poder público, “a mercê da própria sorte”.

Diante de todas essas questões, a partir de 1990 o sistema de descentralização e municipalização tem sido um processo de mudanças que se propõe a enfrentar as desigualdades regionais no país e a desenvolver centenas de pequenos municípios que se encontram em meio à exclusão e na dependência de recursos e benefícios do governo, além de garantir o acesso da população às suas necessidades mínimas de sobrevivência.

Nesse sentido, os municípios ficam responsáveis em encontrar formas de auto-sustentabilidade e de provimento de suas necessidades, através da implementação de medidas e projetos de investimento e desenvolvimento de suas regiões em vez de ficar apenas esperando repasses e ajuda do Governo Federal. O município pode ser considerado o caminho para restaurar o imenso quadro de desigualdades através da quebra da fragilidade estrutural e econômica de regiões menos desenvolvidas e desfavorecidas do país. Sabendo-se que a descentralização política, administrativa e tributária são de fundamental importância para revitalizar qualquer município (ARRETCHE, 1996).

Para isso, todo esse desenvolvimento defendeu a busca pela integração das ações municipais, estaduais e federais de formas individualizadas, atribuindo ao governo federal o papel de coordenador das políticas sociais e os municípios o de executores dessas políticas. Nesse contexto, as políticas públicas devem ser concebidas e implementadas de baixo para cima, isto é, as políticas são orientadas pelos grandes objetivos e estratégias nacionais, porém as suas execuções estão a serviço da gestão local a sociedade civil.

É nessa dinâmica de descentralização que se vê a possibilidade de “dar um novo rumo” a política brasileira e ao crescimento econômico-social de diversos municípios brasileiros que dificilmente teriam condições de se desenvolverem sem a possibilidade de um novo processo de gestão, destacado aqui pela municipalização.

Essas determinações colocadas aos poderes locais significam apontar esse setor como um caminho para o novo modelo de administração entre Estado, mercado econômico e sociedade. Assim, cabe aos municípios a provisão social, e ao Estado Central a retirada não só da economia, mas também da atuação social, aproximando-se de um processo neoliberal de administração. “A descentralização constitui, assim, uma das estratégias idealizadas pelos governos neoliberais para diminuir a ação estatal na área do bem-estar social, e com isso reduzir os gastos públicos nesse setor” (STEIN, 2000, p.91). A idéia não era só promover o desenvolvimento de regiões e populações menos desfavorecidas, através da inovação na gestão pública, mas sim a não responsabilidade do Estado para com a área social.

A política municipalizadora possibilitou o fortalecimento do poder local, embora adquirindo agora uma gama de responsabilidades que antes não existiam, bem como das instituições e dos mecanismos que se aproximam das formas de democracia direta e participativa. Essas mudanças promoveram uma abertura para a cidadania, passando o povo a ter o direito de questionar e fazer parte das decisões do governo, ao contrário do tradicional mandonismo clientelista, característico da sociedade brasileira.

Nessa realidade, pode-se perceber que várias das demandas colocadas pelas intervenções sociais dos municípios, pelas novas modalidades de gestão municipal, pelo desenvolvimento de políticas locais e pela prestação de serviços sociais envolvem a necessidade e a possibilidade de atuação profissional do assistente social em instituições municipais.

O Serviço Social aqui é entendido como socialmente necessário porque ele atua sobre as mais diversas questões que refletem na sobrevivência social e material da população trabalhadora, viabilizando o acesso não só de recursos materiais, mas também sociais, ou seja, produzindo efeitos nos valores, comportamentos, cultura, enfim, interferindo na vida dos sujeitos. Ele é importante porque implementa políticas sociais e setoriais em uma perspectiva macroscópica, que ultrapassa o aparente da situação e a subordinação dos atores envolvidos, assim como a estrutura socioeconômica vigente, além de ocupar espaços e procedimentos diferenciados que variam desde a administração de recursos a implementação de serviços.

Todas essas mudanças na sociedade trouxeram transformações ao mundo do trabalho do assistente social e ampliou os serviços sociais, assim como a área de atuação do Serviço Social. Apesar dos cortes nos gastos públicos, abriu-se espaço para os profissionais dentro do processo de descentralização nos municípios, através da interiorização de suas demandas e práticas profissionais. O mercado de trabalho para o Serviço Social sofreu uma sensível reconfiguração a partir da redução nos concursos para cargos de assistente social nas esferas estaduais e federais, partindo para uma maior oferta de vagas em âmbito municipal, principalmente administrando e executando programas federais a nível local.

Na pesquisa sobre o Mercado de Trabalho do Serviço Social no interior do Estado de Alagoas identificamos diversos aspectos destes profissionais e de seus trabalhos que serão apresentados a seguir.

Nas instituições do interior a atuação do assistente social se concentra na área da saúde e assistência com 53,77% e 24,53% dos resultados respectivamente, seguido da área da educação com 4,72%. Também podemos encontrar em menor índice as áreas de habitação, criança e adolescente e trabalho. As instituições que trabalham com essas políticas são de natureza pública em 92,55% das instituições pesquisadas, o que vale

destacar, no entanto a presença do Estado mais uma vez como o maior empregador de assistentes sociais.

Observamos ainda que essa inserção do Serviço Social no interior não é algo antigo, tendo surgido na sua maioria na década de 1990 (40,74%), acompanhada do ano de 2000 em diante, com 37,04%. Esse resultado pode ser explicado, por sua vez, pela implantação do processo de descentralização e municipalização das políticas sociais que se desenvolveram mais intensamente nessa época. Interessante, destacar que em 3,7% das instituições, os assistentes sociais não sabem o ano em que o Serviço Social foi inserido, o que de certa forma demonstra um pouco da falta de interesse desses profissionais em saber sobre a história das instituições em que trabalham.

Embora venha nos últimos anos a oferta no numero de vagas para assistentes sociais no interior essa tendência não vem se verificando na quantidade de assistentes sociais contratados por instituição, já que em 88,37% das instituições pesquisadas existe apenas 1 (um) assistente social, inseridos na sua maioria em grandes demandas de trabalho, dificultando assim uma ação profissional mais eficiente e de maior qualidade. Às vezes esses únicos profissionais são também os únicos assistentes sociais do município, o que nos faz imaginar que os mesmos terminam por se inserir em várias políticas diferentes.

O vínculo empregatício desses profissionais está relacionado principalmente a prestadores de serviço com 37,5% e cargos de comissão com 31,25% das respostas. O vinculo efetivo e contratado com 12,5% cada um e o celetista com 6,25%. A o analisar esses resultados observamos que a quantidade de assistentes sociais em cargos de comissão é elevada, demonstrado com esse índice que a indicação política (politicagem) ainda é bastante presente, mesmo posteriormente aos ditames da municipalização e da democratização dos direitos políticos e sociais. Outra indicação é colocada ao vínculo empregatício celetista (carteira assinada) que é reflexo de todo o processo de mudanças que vem ocorrendo nos últimos anos nas relações de trabalho, sendo algo atinge, apesar do pequeno índice, a uma boa parte de profissionais em todo o estado.

A precarização não é verificada apenas no vinculo empregatício, mas na faixa salarial desses profissionais que estão em sua maioria entre 3 a 6 salários mínimos (59,77%) e até 3 salários mínimos (20,69%). Esses resultados não vêm sendo considerados compatíveis principalmente diante da gama de atribuições e responsabilidades nos seus trabalhos, além da carga horária que prevalece a de 40 horas semanais (41,54%) seguida de 20horas (38,46%) e 30 horas (9,23%). Essa informação acompanha a quantidade de vínculos empregatícios a que estes profissionais estão submetidos, normalmente 2 (dois) vínculos (42,31%) e 30,77% apenas um único vinculo. A opção por dois vínculos, na sua maioria é feita por conta dos baixos salários, porém, essa possibilidade só é permitida àqueles profissionais que trabalham apenas 20 horas ou ainda em poucos casos 30 horas

semanais. As dificuldades encontradas pelos assistentes sociais no interior de Alagoas revelam-se ainda pela falta de condições de trabalho, tanto no que se refere ao espaço físico e condições materiais, quanto ao sigilo profissional, faltando sala de permanência em 38,75% e o sigilo profissional em 38,58% das respostas.

Na abordagem dada as atividades desenvolvidas pelos assistentes sociais, pudemos expor um grande leque de atribuições, dentre as mais apresentadas destacamos o encaminhamento de providencias a população com 13,21% e a orientação aos indivíduos para a utilização de recursos sociais com 9,06%, que são atribuições já características do Serviço Social e que podem estar relacionadas ao caráter emergencial que as políticas sociais vem sendo implementadas no interior e que também sempre esteve presente nas raízes da profissão. Interessante destacar é a inserção de assistentes sociais em atividades de gerenciamento de planos, programas e projetos com 8,29% das respostas. Esse fato pode ser explicado pelas mudanças colocadas pelo processo de descentralização do governo que designa um maior grau de responsabilidades para os municípios no que se refere à execução dos serviços e provisão social, o que termina por valorizar a profissão junto a atribuições que exigem maior responsabilidade e direção.

Identificamos ainda que os usuários mais característicos do Serviço Social no interior são muito variados, mas a população em geral ainda é o usuário principal (15,22%), acompanhado de crianças com 10,87%, seguindo ainda a população excluída e os idosos com 10,14% cada um. Os programas e projetos sociais mais desenvolvidos são aqueles relacionados principalmente a área de maior atuação que é a saúde (15,84%), porém também encontramos dentre outros projetos o de erradicação do trabalho infantil (11,88%) e programas habitacionais com 10,89% das respostas. Também verificamos a inexistência de programas e projetos em algumas instituições pesquisadas (5,94%), embora seja um índice baixo ele é preocupante, já que a grande maioria de nossos usuários são pessoas carentes e normalmente ausentes na percepção de direitos, o que coloca a importância por programas voltados ao atendimento das necessidades da população.

Vale ainda destacar a insipiente participação dos assistentes sociais inseridos no interior em conselhos de direitos, apenas 53,33%. Essa participação se torna pequena diante do grande impulso que se vem dando nos últimos anos ao controle social e também porque no conselho o assistente social pode voltar suas ações para as capacitações dos conselheiros ou a própria representação da sociedade, além de espaço de valorização e busca de uma sociedade mais participativa e cidadã. Os conselhos de maior inserção são os Conselhos Municipais de Assistência Social (40,28%) e Conselhos Municipais de Saúde (33,33%), justamente as áreas de maior atuação profissional. Suas representações são na sua maioria como representantes dos profissionais (33,87%) e representantes do governo (24,79%).

3 CONCLUSÃO

Diante dos aspectos apresentados neste trabalho sobre a inserção do Serviço Social no interior, mas precisamente diante da política de descentralização implantada no país, concluímos que essas características absorvidas pelo Serviço Social só têm demonstrado, mais uma vez, que o projeto profissional do Serviço Social, embora condicionado pela realidade histórica e pelas dificuldades demonstradas nas difíceis condições de trabalho ou remuneração vem podendo dar respostas às novas demandas. Demandas estas colocadas pela sociedade e também pelas solicitações postas pela conjuntura política e pelo processo de modernização que surgem a cada dia, tanto a partir da lógica do mercado de trabalho, quanto pelo reconhecimento e conquista de novas e criativas alternativas de atuação.

É justamente nesse conhecimento e reconhecimento de novas demandas e possibilidades de trabalho que vemos a solicitação cada vez mais freqüente e a posterior inserção de assistentes sociais com a ampliação do seu mercado e trabalho nas instituições municipais do interior.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 31. 1996.

COUTO, Berenice Rojas. O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal. In**: Capacitação em Serviço Social e política social**. Mod 02. Brasília: Unb, 2000. p. 203-213.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2003 a.

PEREIRA, Sarah Bernardo. **O Serviço Social Em Instituições Do Interior Do Estado, Frente As Mudanças Na Gestão Descentralizadas Das Políticas Sociais.** 2006. (Trabalho de Conclusão de Curso). Maceió: UFAL, 2006.

STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: Implementação de Políticas Sociais e descentralização político administrativa. In: **Capacitação em Serviço Social e política social.** Mód 03. Brasília: Unb, 2000. p. 71-85.

TRINDADE, Rosa Lúcia Prédes. Sobre o Serviço Social e suas particularidades profissionais. In: **Revista do SASEAL.** n. 06. Maceió, 2005. p. 65-69.

UGA, Maria Alicia D. Descentralização e Democracia: O Outro Lado da Moeda. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. v. 1 n. 1. Brasília, 1989. p. 87-108.