



## O orçamento e o exercício profissional do assistente social<sup>1</sup>

*The budget and professional practice of the social worker*

**Jeane Andréia Ferraz SILVA<sup>2</sup>**

**Resumo:** O objetivo do artigo é compreender as implicações da lógica orçamentária no contexto do capitalismo financeiro no exercício das competências e atribuições dos assistentes sociais na Política de Assistência Social de Vitória. As etapas da pesquisa foram constituídas de pesquisas bibliográfica, documental e de campo (grupo focal com assistentes sociais). No Serviço Social o orçamento não é uma mera peça de ficção. Ele traduz necessidades sociais e se configura como uma disputa permanente no exercício profissional, na luta pelo acesso e defesa dos direitos.

**Palavras-chave:** Serviço Social. Financiamento. Assistência Social.

**Abstract:** The aim of this article is to understand the implications of budgetary logic in exercising the powers and duties of social workers in the Social Welfare Policy of Vitória (ES) in the context of financial capitalism. The research stages consisted of bibliographic, documentary and field (focus group with social workers) research. Within Social Services the budget is not a mere work of fiction, it translates social needs and is configured to be a permanent dispute within professional practice in the struggle for access to and protection of rights.

**Keywords:** Social Services. Financing. Social Welfare.

*Submetido em: 10/5/2016. Aceito em: 2/8/2016.*

### Introdução

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a Lei do Sistema Único de Assistência Social (Lei nº 12.435/2011) delimitam as responsabilidades e competências da União, Estados e Municípios no que se refere à Política de Assistência Social. Um dos aspectos positivos desta legislação foi ter delimitado e reconhecido os papéis das esferas locais como instâncias autônomas de poder, sem perder de vista a unidade nacional. Entretanto, cabe-nos questionar tais resultados do ponto de vista orçamentário, pois os municípios, além de executarem as políticas, passaram a formulá-las em consonância com as diretrizes nacionais.

No financiamento da Política de Assistência Social, a União apresenta-se como a que possui o maior aporte de recursos. Mas observa-se que os recursos são alocados, prioritariamente, nos programas de cunho focalizante. O governo estadual, todavia, possui um atuação muito tímida no financiamento da política, apesar de ter ampliado sua participação no cofinanciamento. Os municípios ficam com a carga mais pesada da política, arcando com a maior par-

<sup>1</sup>As reflexões e dados apresentados neste artigo são oriundos da Tese de Doutorado intitulada “Fundo Público e Serviço Social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no Suas”, defendida em dezembro/2014.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Vitória, ES, Brasil). Av. Fernando Ferraz, 514, Campus de Goiabeiras, Vitória, ES, Brasil, 29075-910. E-mail: <jeane-ferraz@terra.com.br>.

cela dos serviços, sem ter as condições financeiras, materiais e humanas necessárias para assumir esta tarefa (SILVA, 2011).

A questão da Assistência Social focada na pobreza absoluta e na seletividade não é uma novidade no caso brasileiro, já que o assistencialismo e a focalização têm sido marcas da trajetória histórica da assistência social. O que é novo então nesta política?

Mota (2008) destaca que a Assistência Social no século XXI constitui um mito social, ou seja, mais do que uma política de proteção, adquire centralidade no conjunto da Seguridade Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais. Na “[...] impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, [...] o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social, ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência” (MOTA, 2008, p. 142). E, neste contexto, o município aparece como um espaço privilegiado para a focalização da assistência social na pobreza absoluta.

Partimos do pressuposto de que a lógica orçamentária na Seguridade Social, que *amplia* recursos para a Política de Assistência Social na perspectiva da focalização, traz tensões e contradições para o exercício das competências e atribuições<sup>3</sup> privativas do Assistente Social.

Assim, ao delinear uma hipótese diretriz, identificamos que a lógica orçamentária a partir da descentralização político-administrativa tende a impor um conjunto maior de tarefas para o município que não possui as condições necessárias para tal. Ao mesmo tempo em que é ampliado o rol de responsabilidades para o município, a lógica orçamentária atual impõe como principal ação os programas de cunho focalizado, centrados na pobreza absoluta. Diante desse processo, o profissional de Serviço Social tem suas competências e atribuições tensionadas: um profissional crítico, vinculado às demandas coletivas de usuários, ao acesso aos direitos, ou um profissional com um perfil mais tecnicista, cuja tendência é de fortalecimento das bases conservadoras do Serviço Social, e, portanto, de mero controle de parcelas da classe trabalhadora usuária desta política.

Este artigo tem por objetivo compreender as implicações da lógica orçamentária no contexto do capitalismo financeiro no exercício das competências e atribuições dos assistentes sociais na Política de Assistência Social de Vitória. Para isso, no plano de trabalho metodológico adotamos como perspectiva de análise a totalidade social e a observação crítica da realidade da Política de Assistência Social e a da inserção do Assistente Social neste espaço sócio-ocupacional.

As etapas da pesquisa<sup>4</sup> foram constituídas de pesquisas bibliográfica, documental<sup>5</sup> e de campo<sup>6</sup> (entrevistas com gestores, conselheiros e grupos focais com assistentes sociais).

---

<sup>3</sup>No sentido etimológico, a competência diz respeito a capacidade de apreciar, decidir ou fazer alguma coisa, enquanto a atribuição é uma prerrogativa, privilégio, direito e poder de realizar algo” (IAMAMOTO, 2002).

<sup>4</sup> Para fins de apresentação, priorizamos neste artigo componentes das pesquisas bibliográfica, documental e grupo focal com assistentes sociais que atuavam nos CRAS.

<sup>5</sup>A pesquisa documental foi realizada por meio dos principais documentos acessados nos arquivos da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) de Vitória e também online (site oficial da Prefeitura Municipal). Os documentos foram fundamentais para o estudo do financiamento da política de assistência social e da própria política e podem ser assim destacados como: PPA, LDO, LOA dos anos 2000 a 2012 e QDD referente aos anos 2002 a 2012 (estudo do orçamento por ação/programa; fontes do recurso; a

Os sujeitos da pesquisa foram os assistentes sociais<sup>7</sup> que atuavam diretamente nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), pois estavam mais próximos da população face à lógica da territorialização, assim como os gestores da Proteção Social Básica e da Secretaria Municipal de Assistência Social (também assistentes sociais), a Secretaria Executiva e o presidente do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), bem como o gerente do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social).

O tema do financiamento da assistência social ainda é pouco estudado, de uma forma geral, e particularmente no Serviço Social. O orçamento é ainda visto como uma peça de ficção, constituindo-se como uma “caixa preta” de difícil compreensão e desvelamento, o que contribui para o “fetiche tecnocrático”. Daí a importância de desmistificar estas visões com estudo e aprofundamento de sua realidade.

## **2 Desenvolvimento**

Iniciamos aqui com uma afirmação óbvia: a forma de financiar a política social determina a política de assistência social e, portanto, determina o espaço ocupacional do assistente social nesta área. Embora seja uma afirmação óbvia, ela é carregada de mediações e contradições, se pensarmos o modo como o Serviço Social vem se inserindo na sociedade burguesa e que lugar ocupa na divisão sociotécnica do trabalho. Portanto, uma profissão historicamente situada e inserida nas relações sociais da sociedade capitalista.

A mundialização financeira (CHESNAIS, 1996), ao impulsionar a generalização das relações mercantis em todas as esferas e dimensões da vida social, determina processos de regressão de direitos sociais e políticas públicas, que incidem diretamente sobre a realização do trabalho do assistente social. O capital financeiro avança sobre o fundo público que, neste estágio de desenvolvimento do capitalismo, é condição para a reprodução do capital.

Diante da mundialização financeira o que sobra para a realização das políticas sociais, espaço privilegiado de atuação do Serviço Social? Como o orçamento público tem sido compreendido pelos assistentes sociais e como ele se apresenta no exercício das competências e atribuições profissionais?

O capitalismo contemporâneo na sua forma fantasmagórica de capital portador de juros (MARX, 1974) ofusca o capital produtivo, apresentando-se como a forma mais fetichizada do capital, demarcando uma inversão entre sujeito e objeto, colocando a humanidade a serviço das coisas sociais e não das necessidades sociais. Temos aqui a mundialização financeira articulada aos movimentos da reestruturação produtiva, da contrarreforma do Estado e das mudanças no mundo do trabalho, que afetam transversalmente a divisão do trabalho, as

---

execução orçamentária: programas; valores autorizados, empenhados, liquidados e pagos; natureza das despesas); relatórios de gestão da SEMAS dos anos de 2000 a 2012 (não conseguimos acessar estes documentos anteriores à 2005); plano municipal de Assistência Social; atas das plenárias do Conselho Municipal de Assistência Social) CMAS; legislação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS); lei, decreto, resoluções do CMAS.

<sup>6</sup> A realização da pesquisa foi autorizada pela Comissão de Pesquisa da SEMAS, conforme Carta de Apresentação nº 04, de 06 de fevereiro de 2014.

<sup>7</sup> Foram realizados 2 (dois) grupos focais, que contaram com a participação de 14 (catorze) assistentes sociais.

relações entre as classes e a organização e distribuição de bens e serviços. Ela espraia-se, conforme nos alerta Iamamoto (2007), na conformação da sociabilidade e da cultura, reconfigurando o Estado e a sociedade civil e redimensionando as lutas sociais.

O capital financeiro captura e subordina o Estado e sua política, direcionada para viabilizar as condições gerais de sua reprodução. Temos um Estado neoliberal cada vez mais forte para o capital e enfraquecido para o trabalho. Esta subordinação tem como resultado a precarização e a flexibilização do trabalho; o desemprego crônico; o desmonte dos sistemas de proteção social e a retirada dos direitos sociais; o aumento da pobreza e da barbárie.

O fundo público<sup>8</sup>, como a principal fonte de financiamento do capital e do trabalho, também é capturado pelo capital financeiro, provocando a diminuição de sua alocação e impactando as demandas do trabalho. O fundo público é tensionado na luta de classes e passa a ser o pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital (OLIVEIRA, 1998).

Estes processos rebatem no Brasil e aprofundam as suas marcas sócio-históricas como a heteronomia (FERNANDES, 1981), a cultura política, o desenvolvimento desigual e combinado, dentre outras. O país adere aos ditames do capital financeiro internacional na sua condição periférica.

Neste contexto, a questão social e suas múltiplas expressões como objeto de trabalho do assistente social, sofrem um processo de criminalização e naturalização e/ou passam a ser enfrentadas pelo viés moralizante e conservador por meio da focalização, da descentralização neoliberal e da privatização das políticas sociais.

A política de assistência social, como uma política integrante do sistema de seguridade social brasileira, passa a ser a única política com o papel de proteção social, mas voltada prioritariamente para o atendimento aos mais pobres. Neste sentido, é uma política compatível com o capital financeiro, pois o combate à pobreza passa a ser operado por uma política específica e não articulada às demais políticas econômicas e sociais.

O orçamento se apresenta como a faceta mais visível do fundo público, e é por meio dele que são ou não realizados investimentos nas políticas sociais. Ao estudar o orçamento da assistência social sob a ótica municipal no período de 2002 a 2012<sup>9</sup>, consideramos dois gran-

---

<sup>8</sup>Para Salvador (2010, p. 91), o fundo público está presente na reprodução do capital e comparece: 1 - Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam [...] a reprodução do capital; 2 - Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho a responsável diretamente [...] pela criação do valor; 3 - Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; 4 - No capitalismo contemporâneo o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

<sup>9</sup> Os dados sobre o orçamento aqui apresentados foram extraídos de Vitória (2014).

des elementos de análise conforme propostos na perspectiva metodológica<sup>10</sup> de Salvador (2012): a ótica tributária e a gestão financeira dos recursos.

No que se refere à ótica tributária, o orçamento destinado à assistência social teve um aumento de 767% dos recursos destinados ao pagamento de despesas com a política, significando um grande avanço no que se refere ao seu financiamento. Entretanto, ficou aquém das necessidades da população e não ultrapassou uma média de 1% da riqueza socialmente produzida (PIB) em Vitória, que detém 49,84% do PIB do estado do Espírito Santo. Apesar de não termos identificado as fontes exatas do financiamento, inferimos que o orçamento foi perverso no sentido de que os recursos disponíveis foram provenientes predominantemente das contribuições direta e indireta dos trabalhadores, assim como ocorre com a seguridade social, não assumindo uma função mais progressiva de distribuição de renda. O orçamento foi escasso para o atendimento às demandas dos trabalhadores e abundante para atender o capital.

A assistência social ocupou o 9º lugar no conjunto das receitas municipais, representando 2,71% contra os 4,76% dos recursos alocados para os denominados “Encargos Especiais” em que participam o pagamento de juros e amortizações da dívida pública que alimenta continuamente a acumulação financeira. Com os recursos para pagamento com o serviço da dívida daria para quase duplicar o orçamento da assistência social. A prioridade então foi disponibilizar recursos fiscais para a geração de superávits primários e garantir a sustentabilidade da dívida pública. O direito constitucional não impõe e não orienta a distribuição de recursos, mas a disponibilidade e prioridade orçamentária.

No tocante à gestão financeira do financiamento da assistência social, temos um *choque de gestão*, principalmente com relação ao arcabouço jurídico que o normatiza. Inequivocamente representaram avanços nas institucionalizações do fundo e do conselho de assistência social, do cofinanciamento entre os entes federados, da transferência automática de recursos fundo a fundo, da instituição dos pisos de acordo com os níveis de proteção (PSB e PSE – média e alta complexidade). Entretanto, esse *choque de gestão* tem um outro lado: uma gestão da escassez de recursos, preocupada com a eficiência e a eficácia, contribuindo com um orçamento meramente instrumental, despolitizado e sem a intermediação da participação política de seus usuários e trabalhadores na sua elaboração, monitoramento e controle.

Na arquitetura do controle social estão as conferências, os conselhos, os planos e os fundos de assistência social. A legislação avançou na instituição dessa arquitetura, mas ela é permeada de contradições e tensões. Temos um quadro desfavorável para as práticas democráticas, atingindo os conselhos, as conferências e dificultando o pleno exercício de seu papel constitucional, legal e político. O financiamento ainda é um tema pouco debatido na política, mas que vem sendo aprofundado na Conferência e no Conselho em Vitória. Entretanto, o Conse-

---

<sup>10</sup> Para o estudo do financiamento da política de Assistência Social, utilizamos a proposta metodológica de Salvador (2012, p.15) que apresenta três óticas para o estudo do financiamento a saber: ótica tributária da política (verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento); gestão financeira, ou seja, análise “[...] das decisões no campo político administrativo da política, a descentralização, assim como o controle democrático do orçamento [...]” e identificação das renúncias tributárias (financiamento indireto das políticas sociais). A ótica da renúncia tributária foi abandonada no estudo, pois essa dimensão requeria um maior tempo e análise, ficando para posteriores pesquisas.

lho não consegue relacionar o plano municipal de assistência social como fundo municipal de assistência social; não consegue relacionar as necessidades sociais e a rede de benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nos Planos de Assistência Social e os respectivos recursos a serem alocados para a área e no próprio fundo. A interferência do Conselho nesse processo ainda é bem incipiente devido a vários fatores como: dificuldade no acesso a informações mais claras e de fácil compreensão sobre o ciclo orçamentário e a prestação de contas; tempo hábil para a discussão e problematização das prestações de contas dos recursos alocados no FMAS, que geralmente ocorrem no mínimo uma vez por ano; dificuldade no monitoramento da execução orçamentária; não preparação dos conselheiros e, principalmente de usuários no processo, dentre outras dificuldades. Enfim, o Conselho, apesar de sua luta no sentido de tensionar a discussão, realiza o controle dos recursos de forma mais protocolar e homologatória, do que prioritariamente de interferência e mudança de rumo no orçamento da assistência social.

A execução orçamentária dos recursos oscilou no período analisado: o orçamento executado total foi de R\$ 170,84 milhões, no período de 2002 a 2012. Os recursos alocados para a função 08<sup>11</sup> não foram todos executados. A execução orçamentária ficou em 71,86%, oscilando em cada ano tanto antes quanto após a implementação do SUAS em Vitória. Não tivemos uma regularidade na execução, e sim uma oscilação nos gastos, revelando que os recursos da assistência social ainda são bastante permeáveis à conjuntura econômica e às decisões políticas. A não execução do orçamento na sua totalidade demonstra a dificuldade de expansão e universalização dos gastos orçamentários, que garantem a concretude à efetivação dos direitos.

É fato que houve ampliação de recursos municipais para a área. Mas esta ampliação apresenta uma diferença, considerando o papel dos entes federados no cofinanciamento da política. Enquanto a União ampliou o orçamento da assistência social direcionando-o nos benefícios e PBF, o município ampliou para o conjunto de seus benefícios, serviços, programas e projetos, demonstrando que as responsabilidades municipais se ampliaram a partir do SUAS.

Esta situação compromete mais o pacto federativo no seu aspecto qualitativo (direção dos recursos alocados) do que no quantitativo (maior volume de recursos). Ao município coube a execução dos programas federais como PBF e ainda os custos dos serviços que necessitam de um maior aporte de recursos como a PSE (média e alta complexidade). O governo estadual é o ente com menor participação no orçamento da assistência social e que deveria contribuir, principalmente, com a prestação de serviços por meio da regionalização dos serviços de média e alta complexidade, cujos custos são os mais altos do SUAS, o que ainda não ocorre, apesar da pressão dos municípios. Há assim, uma disparidade e uma desigualdade no

---

<sup>11</sup> A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG) define como função o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Esta portaria especifica as seguintes funções: 1 - Legislativa; 2 - Judiciária; 3 - Essencial à Justiça; 4 - Administração; 5 - Defesa Nacional; 6 - Segurança Pública; 7 - Relações Exteriores; 8 - Assistência Social; 9 - Previdência Social; 10 - Saúde; 11 - Trabalho; 12 - Educação; 13 - Cultura; 14 - Direitos da Cidadania; 15 - Urbanismo; 16 - Habitação; 17 - Saneamento; 18 - Gestão Ambiental; 19 - Ciência e Tecnologia; 20 - Agricultura; 21 - Organização Agrária; 22 - Indústria; 23 - Comércio e Serviços; 24 - Comunicações; 25 - Energia; 26 - Transporte; 27 - Desporto e Lazer; 28 - Encargos Especiais. A função 08 diz respeito à Assistência Social (TESOURO NACIONAL, 1999).

cofinanciamento, além de um comprometimento na autonomia do município. O cofinanciamento entre os entes federados priorizou os recursos destinados às despesas com custeio (funcionamento da máquina pública) em detrimento das despesas com investimentos que não ultrapassaram 2% dos recursos. Isso contribuiu para uma rede atrofiada e precária de serviços e uma expansão, nessa mesma rede, dos benefícios que absorvem a maior parte do tempo da operacionalização da política.

Se por um lado o município abarca uma maior responsabilidade com a política, por outro ele é capturado pela lógica do benefício. No período de 2002 a 2012 todo o orçamento da assistência social em Vitória foi inferior ao pagamento direto aos usuários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Renda Mensal Vitalícia (RMV) e do Programa Bolsa Família (PBF) nos anos de 2004 a 2012. Os valores de R\$ 194,5 milhões destinados ao PBF, BPC e RMV, no período 2004 a 2012<sup>12</sup>, aos beneficiários de Vitória, superaram os R\$ 170,8 milhões executados na assistência social municipal num período maior (2002 a 2012). A relação entre serviços e benefícios está comprometida no orçamento federativo.

Outro elemento no processo de descentralização da assistência social é a transferência de recursos públicos sob a forma de subvenções sociais para entidades prestadoras de serviços. Apesar de a LOAS estabelecer uma “colaboração vigiada” entre o poder público e o mundo da filantropia, o município repassou uma média de 40% de recursos públicos para entidades de assistência social. Ao terceirizar os serviços e a contratação de trabalhadores para a política, a gestão vem contribuindo com a privatização indireta da assistência social, que fica a mercê da direção do chamado “terceiro setor”, sem capacidade e critérios universais de atendimento, o que a torna basicamente assistencialista, num processo de refilantropização da assistência. Temos, assim, uma tensão entre a lógica do direito e a lógica da refilantropização.

O investimento realizado atualmente na assistência social não é capaz de ampliar a cidadania, pois temos uma gestão da pobreza com uma estratégia eficaz de “como atender pobres com pobres recursos”. Ora, não negamos os avanços da política nos últimos anos e a importância dos benefícios e serviços para milhares de brasileiros, mas não há como negar a compatibilidade do SUAS com as normativas do “Dissenso de Washington”, que apresenta a focalização na pobreza como estratégia para a garantia da equidade por meio das potencialidades individuais e da emancipação, bem como do protagonismo dos usuários da assistência social.

### **Como correlacionar o financiamento da assistência social com o Serviço Social?**

O Serviço Social é parte e expressão da sociedade; seus sujeitos profissionais como trabalhadores assalariados enfrentam as contradições e tensões do trabalho no contexto de mundialização do capital, sob a hegemonia do capital financeiro. Portanto, a prioridade do financiamento da política de assistência social nos benefícios em detrimento dos serviços no SUAS irá reconfigurar o espaço sócio-ocupacional nessa área, impondo como tarefa primordial a

---

<sup>12</sup> Não foi possível encontrar no banco de dados do Ministério de Desenvolvimento Social/Matriz de Informação Social dados anteriores a 2004 referentes ao PBF e ao BPC no município de Vitória.

gestão da pobreza, ou na melhor definição, os assistentes sociais são chamados a serem gestores de benefícios minimalistas, pessoais e intransferíveis.

Nesta direção, há uma tensão nas dimensões das competências e atribuições profissionais no SUAS. Não se faz necessário um Assistente Social que pensa, que cria, que negocia demandas na arena pública, que articula e elabora um projeto de intervenção, e cujo produto é o atendimento de necessidades individuais e também coletivas e/ou de formação da consciência. O que se pretende é mobilizar profissionais que operam o projeto de gestão da pobreza. Para esse projeto basta um profissional com um perfil cuja tendência é de fortalecimento das bases conservadoras do Serviço Social, e, portanto, de mero controle de parcelas da classe trabalhadora usuária desta política.

Temos uma retomada do que Netto (1991) já denominou de reatualização do conservadorismo<sup>13</sup> na profissão. O discurso profissional é de defesa da cidadania, do direito, mas na metodologia de trabalho com famílias há uma despolitização das demandas e dos próprios usuários. Os usuários são trabalhados numa perspectiva de mudança de comportamento e responsabilizados pelo seu sucesso e insucesso. As palavras da moda são “emancipação” e “autonomia”, entendidas como fundamentais para a “saída” do CRAS (já que este equipamento é a “porta de entrada” do SUAS).

Junto com a reatualização do conservadorismo, temos a precarização dos trabalhadores assistentes sociais e, mais: uma disparidade e uma desigualdade na contratação desses trabalhadores, que convivem no mesmo espaço sócio-ocupacional com relações de trabalho diferenciadas no que tange à gestão da força de trabalho (contratados pela prefeitura, terceiros e efetivos e contratados por ONG's via convênio), à jornada de trabalho (40 horas e 30 horas) e aos salários e benefícios. Diante disso, temos uma política para pobres com uma contratação pobre de trabalhadores. Como pensar um projeto coletivo de Serviço Social no SUAS diante dessa divisão?

Na relação entre profissão e financiamento, o orçamento compareceu, ora assumindo importância para a realização do trabalho, ora como uma *caixa preta* de difícil compreensão, e também como um ato meramente burocrático da gestão. O orçamento é visto muito mais como uma peça técnica, do que como um instrumento político permeado pela luta de classes e como um instrumento garantidor de direitos.

Foram destacadas algumas visões acerca do orçamento: uma visão que separa a gestão e a execução, cabendo aos profissionais da gestão se preocupar com o orçamento, estando de fora os profissionais da execução (operacionalização da política). Ou seja, o assistente social que atende o usuário não o compreende como parte constitutiva e determinante de seu trabalho. Há, portanto, uma separação entre planejamento e execução.

---

<sup>13</sup>Segundo Netto (1991), é uma direção do processo de renovação do Serviço Social brasileiro que pretende reatualizar o conservadorismo com uma “nova proposta”, recuperando o que há de mais consagrado no tradicionalismo da profissão: a herança psicossocial, a tendência à centralização nas dinâmicas individuais e o viés psicologizante. Outro aspecto dessa perspectiva é a sua negação aos padrões teórico-metodológicos da tradição positivista e da tradição marxista.

A escassez de recursos é naturalizada e justificada para o não atendimento das demandas dos usuários. Esta é uma ideologia (neo) liberal muito presente no cotidiano profissional e que, no caso da assistência social, justifica o atendimento focalizado na pobreza absoluta.

Houve também uma visão de reconhecimento do orçamento, mas uma dificuldade na sua apropriação no cotidiano profissional. Reconhecem que necessitam se apropriar da discussão e do conhecimento do orçamento.

Apesar de o orçamento aparecer desvinculado do exercício profissional, ele determina a política e a atuação do Serviço Social. Daí a importância de sua compreensão e desmistificação como uma mera peça de planejamento das receitas e despesas desfocadas da realidade social e da luta de classes. O orçamento é um dos instrumentos para a viabilização de direitos.

O Serviço Social tem nas políticas sociais uma mediação importante para a consecução dos direitos sociais num país injusto e desigual como o Brasil. Conforme reitera a Carta de Macaíó (CARTA..., 2000), os assistentes sociais possuem uma inserção histórica nas políticas sociais, participando da luta na constituinte, na definição da legislação complementar das políticas de seguridade, com destaque para a assistência social; realizaram a crítica do assistencialismo, do clientelismo e da ausência de mecanismos democráticos de controle social; foram constituindo uma referência política para os demais segmentos dos trabalhadores e outros movimentos sociais nesse campo e sendo um polo crítico, propositivo e combativo, na resistência à verdadeira inviabilização da seguridade social pública preconizada pelos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma. Não podemos esquecer dessa nossa trajetória.

Mesmo *remando contra a maré*, apresentamos algumas propostas que podem contribuir com a ampliação da conexão entre a profissão e o financiamento das políticas sociais: incluir o tema financiamento na pauta dos fóruns dos trabalhadores do SUAS e das demais políticas sociais; realizar formações continuadas para os usuários e conselheiros por meio da educação popular no sentido de fortalecer o conhecimento e o debate sobre o fundo público, o ciclo orçamentário e uma leitura política do orçamento; ampliar a discussão do financiamento na graduação em Serviço Social por meio da inserção desse conteúdo em disciplinas como Política Social, Planejamento, Seguridade Social, Estágio Supervisionado; fortalecer os grupos de pesquisa sobre o tema, incluindo estudos sobre a articulação entre orçamento e atribuições profissionais.

### 3 Conclusão

A centralidade da Política de Assistência Social na proteção social brasileira que prioriza a intervenção na pobreza absoluta impacta diretamente o cotidiano profissional. No Serviço Social o orçamento não é uma mera peça de ficção. Ele traduz necessidades sociais e se configura como uma disputa permanente no exercício profissional na luta pelo acesso e defesa dos direitos.

## Referências

- CARTA de Maceió: Seguridade social pública: É possível! Maceió: CFESS: CRESSs, 2000. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional\\_cartas\\_maceio.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional_cartas_maceio.pdf)>.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.
- IAMAMOTO, Marilda V. **Atribuições privativas do/a Assistente Social em questão**. Brasília (DF): CFESS, 2002.
- MARX, Karl. O capital produtor de juros. In: MARX, K. **O capital**: crítica da economia política: livro 3, volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974. p. 391-412.
- MOTA, Ana E. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana E. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008. p. 133-146.
- NETTO, José P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998. p. 19-48.
- SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, E. et al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.
- SILVA, J. A. F. **Financiamento da Política de Assistência Social no Espírito Santo**: descentralização ou centralização dos recursos? Relatório de Pesquisa: a Política de Assistência Social e suas particularidades no Espírito Santo. Vitória: Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo, 2011. (mimeografado).
- TESOURO NACIONAL (Brasil). Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MOG. **Diário [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 15 abr. 1999. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>.
- VITÓRIA (ES). Prefeitura. Secretaria Municipal de Fazenda. **Sistema Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário**: Foco: 2002 a 2012. Vitória, 2014 .

---

**Jeane Andréia Ferraz Silva**

Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil). Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Vitória, ES, Brasil).

---