

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Análisis de las contradicciones constitutivas de las políticas sociales  
en Brasil: el paradigma de la Asistencia Social**

---

**Yolanda Guerra, Janete Luzia Leite, Fátima Grave Ortiz**

Universidad Nacional de Río de Janeiro-Brasil

**Resumen**

Este artículo analiza los desafíos contemporáneos para el Trabajo Social en Brasil, en lo que se refiere a los patrones de política social derivados de las reformas neoliberales introducidas por los Gobiernos brasileños en los últimos 25 años. Se enfatiza en la Política de Asistencia Social, paradigma de la orientación de las agencias financieras multilaterales para combatir la pobreza generada por la reestructuración capitalista, notablemente para los países del Tercer Mundo. Este trabajo inicia con un análisis crítico de la crisis capitalista mundial contemporánea, sus repercusiones y efectos en Brasil, particularmente desde la introducción de la política neoliberal y su ofensiva ideológica. Este camino resultó en la caracterización de algunos puntos significativos de la formación social y política brasileña, destacándose el momento fundamental del nuevo distintivo de políticas sociales: la contrarreforma gerencial del Estado brasileño. Se comprende que el Trabajo Social es ampliamente requerido por el Estado para implementar estas políticas asistenciales, que ganan centralidad como estrategias de enfrentamiento de la "cuestión social". Se concluye que la configuración de la Política de Asistencia Social no puede ser entendida si no por el contexto de la crisis contemporánea y sus particularidades, en este momento histórico de los países capitalistas dependientes, y que ellas adoptan características propias en los países del tercer mundo.

**Palabras clave:** crisis; desafíos; trabajo social; política de asistencia social; Brasil

Correo electrónico: [yguerra1@terra.com.br](mailto:yguerra1@terra.com.br)

## Abstract

### **Analysis of the constitutive contradictions of social policies in Brazil: the paradigm of Social Assistance**

This article analyzes the contemporary challenges for Social Work in Brazil, in relation to patterns of social policy derived from the neoliberal reforms introduced by the Brazilian Government in the last 25 years. It emphasizes the Social Assistance Policy, oriented paradigm of multilateral financial agencies to combat poverty generated by the capitalist restructuration, notably for the Third World. This work begins with a critical analysis of contemporary global capitalist crisis, its impact and effects in Brazil, particularly since the introduction of neoliberal political and ideological offensive. This path led to the characterization of some significant points of the social formation and Brazilian politics, highlighting the crucial moment of the new distinctive social policies: the managerial counterreform of the Brazilian state. It is understood that social work is widely required by the State to implement these welfare policies, earning centrality as coping strategies of the "social question". We conclude that the configuration of the Social Assistance Policy cannot be understood if not for the context of the contemporary crisis and its particularities, in this historical moment of dependent capitalist countries, and they adopt characteristics in third world countries.

**Keywords:** crisis; challenges; social work; social welfare policy; Brazil.

## Introducción

Este artículo pretende realizar un breve análisis sobre los retos contemporáneos para el Trabajo Social en Brasil, en relación con el patrón actual de la política social en vigor, teniendo como foco especialmente la política de Asistencia Social, ya que ha sido el paradigma de la orientación de las demás políticas sociales en nuestro país.

Realiza una reflexión que sitúa la profesión en el contexto de las relaciones sociales capitalistas como respuesta al movimiento de las clases sociales mediadas por las estrategias que el Estado, permeable por las demandas de la sociedad burguesa, utiliza para responder a lo que se ha llamado de forma pionera en Brasil de "cuestión social"<sup>1</sup>. El artículo fue dividido en tres partes. La primera aborda la situación actual, destacando las particularidades de los países de América Latina, especialmente Brasil. La segunda analiza el modelo de política social que ha sido

---

<sup>1</sup> Según Iamamoto & Carvalho (1988) e Netto (1992; 2001), la cuestión social se expresa en el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos resultantes del conflicto entre capital y trabajo en la sociedad capitalista. Sin embargo, esta sólo se presenta como una preocupación real para la burguesía a partir del proceso de formación y desarrollo de la clase operaria y de su ingreso en el escenario político de la sociedad exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado, el cual, como respuesta de los trabajadores, pasa a intervenir directamente en la relación entre capital y trabajo, a través de la reglamentación jurídica del mercado de trabajo y de la legislación laboral, teniendo en vistas permitir el libre desarrollo del capital. Este fulcro analítico es que introduce la utilización de las comillas en la expresión cuestión social, a fin de diferenciarla de la lectura conservadora. La implementación de las políticas sociales estatales, a partir de lo que quedó conocido como capitalismo monopolista, para dar respuestas a las manifestaciones más exacerbadas de la "cuestión social" se constituye en la reflexión de los autores que iluminan nuestro análisis, la *raison d'être* del surgimiento del Servicio Social como profesión. Esto significa decir que, en nuestro entender, la "cuestión social" es la base de la requisición profesional del Servicio Social. Así, la profesión interviene en las manifestaciones de la "cuestión social".

utilizado para responder a la crisis contemporánea. Finalmente, teje las consideraciones sobre el Trabajo Social, demandas y respuestas contemporáneas, utilizando como ejemplo paradigmático la política de bienestar y las transformaciones que la misma ha experimentado en el país a partir de las orientaciones del proyecto neoliberal y de las particularidades de la "contrarreforma" del Estado brasileño.

### **Breve análisis de las principales determinaciones de la crisis contemporánea**

Se considera que el periodo en el que se inician los primeros años de la década de 1970, inmediatamente después de la llamada Edad de Oro del Capitalismo, es un periodo que marca una crisis global, estructural, con dimensiones económicas y sociales, ideológicas y culturales, que afectan a varias partes del mundo.

Hobsbawm (1995: 21), historiador marxista, considera que no es sólo la crisis de "una forma de organizar la sociedad" y señala la necesidad de nuevas normas, valores, principios, hábitos, leyes, sustratos teóricos, ideologías, entendidos como formas de "materialización del régimen de acumulación". Pone de relieve la recurrencia del problema que históricamente ha estado amenazando la viabilidad y la estabilidad de ese sistema: el retorno del desempleo, que el periodo de expansión del capitalismo (entre 1945 y 1975) ha permitido contener. Prueba de que se trata de una crisis estructural estaría en el hecho de que los elementos en un momento dado se constituyeron en las formas de enfrentamiento de la crisis se convierten en inviables y se agotan. Además, las tensiones económicas ponen en entredicho los sistemas políticos de las democracias liberales y les exigen cambios radicales.

Al mismo tiempo, la crisis de la década de 70 del siglo pasado afecta a los países socialistas, también presionados para realizar cambios drásticos en el campo de los mapas sociales, de los valores y supuestos sobre los cuales se han apoyado. La bibliografía consultada<sup>2</sup>, considera que hay una expansión de la racionalidad del sistema productor de mercancías por la que ella ultrapasa, de manera "errática y contradictoria" (Ianni, 1995:114) fronteras geográficas e históricas, donde lo que es peculiar al Occidente — esto incluye tanto el patrón de acumulación productivista cuanto a las acciones y comportamientos manipuladores — termina siendo compatible con el Oriente (véase *idem. ibid.*). En ese sentido, a la crisis de la componente emancipadora de la razón se agrega una crisis de su dimensión racionalista, la cual, en un determinado momento histórico, sirvió para aglutinar los mundos capitalista y socialista contra el fascismo.

Para los efectos de esta reflexión, nos detendremos en las determinaciones de la crisis de los países capitalistas industrializados, pos-década del 70, cuya expresión más clara se encuentra en el índice de desempleo en todo el mundo. Esta ha logrado una reestructuración en la producción con la asimilación de técnicas de producción más flexibles y gestión de fuerza de trabajo, elevando el nivel de desempleo estructural y causando la pérdida de poder de negociación de los sindicatos, debilitándolos. La consecuencia más directa es la reducción – o incluso extinción – de derechos sociales (salud, educación, plan de pensiones, etc.). En

---

<sup>2</sup> Acerca del modo de acumulación flexible, las referencias son los estudios de Braverman (1987), Harvey (1994), Coriat (1994), Antunes (1995), Netto (1996), Braga (1997) y Días (1999 y 2012).

contraste, el trabajo aparece subsumido a las formas adoptadas por el capital en el enfrentamiento de la crisis que lo afecta. Sin iniciativa, frente a la amenaza del desempleo que debilita sus formas de organización, la clase obrera se defiende como puede, sometiéndose a los cambios del capitalismo necesarios a su reproducción.

Como ya explicitado, la reestructuración productiva reflexiona sobre la clase obrera en la forma de desregulación, precariedad y la intensificación del trabajo. Por lo tanto, más exploración, pérdida de derechos, empobrecimiento de la clase obrera y fragilización de sus entidades organizativas y representativas. Lo que es evidente es la degradación del trabajo en el capitalismo contemporáneo.

El desarrollo de las fuerzas productivas – especialmente aquellas con alta contribución tecnológica – permitió la elevación de los niveles de productividad, que requieren un número limitado de trabajadores. La exploración sobre el trabajo en régimen de más valía – absoluta y relativa – de hecho, es remodelada.

El trabajo se convierte en multifacético con respecto a sus formas, condiciones y relaciones, así como el perfil de la clase obrera, sin, sin embargo, alterar un doble aspecto: su centralidad ontológica y su explotación en el capitalismo.

El proceso de trabajo se fragmenta en etapas, pero estas no son necesariamente en la misma base productiva. Esto implica una "reducción" de la planta industrial, lo que permite que determinadas etapas, equipos y sectores de la producción sean realizados por otras unidades productivas "prestadoras de servicios", subcontratistas, proveedores, fabricantes subcontratados. En el centro de la empresa se encuentran los trabajadores con una relación de empleo más estable, que operan en la base de la producción. Por otra parte, hay los empleados asalariados o contratados para un período determinado, subcontratados, "colaboradores" o autónomos.

El modo de contratación asume el carácter de régimen por servicios prestados (con bajos salarios de base, incremento por las compensaciones, premios, comisiones, etc.), y trabajos por demanda, pero nunca por jornada completa, independiente de la fluctuación del mercado o de la cosecha, con exención o renuncia de beneficios laborales, precariedad con respecto a permanecer en la oficina, reduciendo los costos de producción de la fuerza de trabajo al capitalista y la maleabilidad de la cantidad de trabajo remunerado a la luz de los cambios del mercado. Por lo tanto, se puede disminuir la cantidad de empleados, deshumanizando la producción al máximo, sin que interrumpa el volumen de comercialización de la empresa.

Sin embargo, a pesar de reestructurarse e innovarse, repetidamente, el capitalismo no consiguió resolver su problema principal: cuanto más se desarrolla – precisamente porque desarrolla las fuerzas productivas – más pesa el trabajo muerto, que se materializa en la maquinaria. Se reduce, entonces, la carga de trabajo vivo (trabajo humano). Cuanto más se desarrolla el capitalismo, más desempleo existe – más desarrollo tecnológico, más desempleo. Una vez que el capital sólo se reproduce en la medida en que emplea menos trabajo vivo, la contradicción radica en el hecho de que él sólo extrae valor del trabajo vivo. Esta ecuación no es cíclica; esta es una tendencia a largo plazo.

El resultado de esta contradicción es que, mientras el capitalismo se apropia de los resultados de un trabajo cada vez más capacitado para promover el desarrollo acelerado de las fuerzas productivas, descalifica y libera cada vez más cuotas de los trabajadores de sus puestos de trabajo, en la medida en que ellos se convierten, como antes indicado, "innecesarios". Sin embargo, esa perpetua, constante e ininterrumpida reducción genera un universo de exclusión de tal orden, que amenaza la propia reproducción de la lógica del capital. (Cf. Leite, 2013)

La informalidad pasa a ser una de las principales estrategias para combatir el desempleo y la pobreza. Lo que se esconde detrás de esta "valorización" de la informalidad es la pérdida de los derechos laborales y la inestabilidad. La investigación de Tavares (2004) demuestra plenamente cuánto la informalidad es funcional para el capitalismo contemporáneo, puesto que deja en el mercado una mano de obra cuyo precio será muy barato, sin regulación y con poco (o ninguno) costo social, puesto que,

*Estos trabajadores aparentemente sin jefes están directamente vinculados a la producción capitalista. Y, por lo tanto, el tiempo de trabajo también es crítico, porque incluso si el empleado no sufre la vigilancia directa de quién paga por el trabajo, tiene la obligación de proporcionar un cierto quantum de trabajo al final de un periodo (semana, quincena, mes), si desea garantizar la reproducción. Si ejerce la "libertad" de no trabajar un día, tendrá que producir dos veces al día siguiente, o explotar el trabajo no remunerado de los familiares, mientras que presenten el resultado (Tavares, 2004: 110).*

La profundización de la crisis del capitalismo global – en particular en la zona del euro – demuestra, por otra parte, que las expectativas sobre la creación de nuevos puestos de trabajo son muy sombrías. La capacidad de la economía global para esto es claramente minúscula. Según las proyecciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012a), incluso si hay una mejora en la crisis mundial, esto no se traducirá en las tasas de crecimiento suficientes para revertir sustancialmente la relación empleo-población mundial, que se mantendrá muy por debajo de los niveles previos a la crisis en los próximos años.

La permanencia de bolsones de pobreza, incluso en la población empleada, asusta a las entidades internacionales de manera que:

*Aunque ha habido progresos en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema entre los trabajadores a nivel mundial, la pobreza en el trabajo continúa muy diseminada. En 2011, entre los 900 millones de trabajadores pobres, 456 millones vivían en una situación de extrema pobreza, bajo el límite de 1,25 dólares por día este número corresponda a una disminución de 233 millones de personas desde el año 2000, la quiebra mundial está fuertemente influenciada por la reducción exponencial de la pobreza en el trabajo en la región de Asia de Leste gradas al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza ocurridos en China. Por otro lado, desde 2008, hubo un ablandamiento acelerado de la tasa de progresión de la reducción de la pobreza en la labor. (Observatório das Desigualdades, 2012:1).*

La actual coyuntura desnuda la tendencia de uno de los lados peores de la crisis: la formación de una cadena de contracción entre el mercado laboral y la macroeconomía, en particular en los países céntricos. Para el capital, el crecimiento del desempleo y la reducción de los salarios, tiene como contrapartida la disminución de la demanda de bienes y servicios, disuadiendo las empresas a contratar a los trabajadores e invertir en nuevos nichos. La "receta" para la salida de este círculo, *comme d'habitude*, cae sobre las economías emergentes, dado que:

*Para generar un aumento duradero en la producción de los países en desarrollo, será necesario proceder a una transformación estructural acelerada – pasando para actividades que generen mayor valor agregado y reduciendo la importancia de la agricultura de subsistencia como fuente principal de empleo, así como a estrecha dependencia de los mercados de productos de base inestable por los ingresos de exportaciones. También debemos mejorar la educación y el desarrollo de competencias, establecer esquemas de protección social adecuados para garantizar un nivel básico de vida para los más vulnerables, y reforzar el diálogo entre los trabajadores, los patrones y los gobiernos a fin de generar un largo desenvolvimiento, que repose sobre una distribución justa y equitativa de beneficios económicos. (OIT, 2012b:3 – versión libre – grifos nuestros).*

Independientemente de si se trata de una crisis que adquiere dimensiones globales, ella detiene particularidades locales, regionales, especialmente en relación a las respuestas que son engendradas para contenerla.

En la secuencia se muestran algunas particularidades de los países periféricos, enfatizando el caso de Brasil.

### **Las particularidades de la crisis en los países periféricos**

En países del Tercer Mundo, cambios y ajustes propuestos tienen estrecha relación con cómo el mundo capitalista enfrenta el agotamiento del patrón de crecimiento de la segunda posguerra y promueve un cambio en la relación entre Estado, mercado y clases sociales. En éstos, llegó la crisis estructural y global acompañada por la ideología neoliberal, que funcional y apropiada a las formas en que el capitalismo enfrenta a sus crisis, reemplaza las ideologías del "desarrollismo" por "la globalización"<sup>3</sup>.

La inserción inmediata y a cualquier costo de países periféricos en el mercado internacional, tal como pasaporte al progreso y a la "globalización", acaba por supeditar la identidad colectiva a los intereses político-culturales del proyecto neoliberal. Tales recomendaciones, provenientes del Consenso de Washington, traen como resultado la adopción de medidas no industrializantes (el caso de Chile es ejemplar), la desnacionalización de empresas estatales, la (re)conversión de

---

<sup>3</sup> Este proceso divulgado como la globalización económica, revistiéndose de un sentido unificador de las economías, no se refiere a una mejor distribución de las riquezas sociales. Por el contrario, potencializa las desigualdades y la polarización entre países pobres y ricos. Para Chesnais (2000), se trata de la mundialización del capital, con la extensión de la financiarización para todas las localidades, trayendo, al mismo tiempo, una homogeneización del consumo y de los modelos de dominación ideológica a través de la medios de comunicación y de las tecnologías, y la heterogeneidad de la desigualdad económica, teniendo en cuenta la fuerte selectividad de inversiones financieras. Para el economista francés (*op.cit.*), la globalización no es un término neutral, a medida que atiende a los intereses de las grandes corporaciones transnacionales y organizaciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que imponen la forma de vida de los países desarrollados y devalúa la cultura de la población local.

varios países de exportadores de productos primarios. Ellas están respaldadas en el déficit fiscal, el cual es supuestamente atribuido a la Protección Social. Desde esta lectura de la realidad, el Estado se convierte en el objeto prioritario de reformas.

Considerando que no hubo un Welfare State en el Tercer Mundo (al menos no en la forma de los países desarrollados),

*La efectividad de los derechos sociales es residual y, por lo tanto, no hay 'grasas' en los gastos sociales (...) el proyecto burgués de hegemonía no puede incorporar simplemente la programática de la desregulación y la flexibilización y, por eso, este proyecto mascárase retórica no de individualismo, mas de 'solidaridad', no de rentabilidad, mas de 'competencia', no de reducción de coberturas, mas de 'justicia'. (Netto, 1996: 104).*

Sin embargo, se puede considerar que en parte de los países de tercer mundo hasta los años 80 del siglo pasado, el Estado asumió como prioridad el tratamiento dado a la llamada "cuestión social", lo que fue combatido con la ofensiva neoliberal de los años subsecuentes.

Así, el proceso de transformación en las políticas de gestión macroeconómica y social se encuentra en tres pilares fundamentales: una reversión rápida de nacionalización en pos-segunda guerra; la creciente tendencia a la desregulación estatal de actividades económicas y sociales; y la tendencia a transformar a los regímenes universales de protección social en una individualización de beneficios sociales (Fernandes, 1995). Las diferentes combinaciones de estos tres indicadores (privatización, desregulación e individualización) permiten dimensionar el grado de agresividad de las propuestas neoliberales en cada situación concreta. Sin desconocer las particularidades de cada contexto, creemos que la década de 1980 marca un importantísimo giro alrededor del mundo, enmarcado por el adelanto de la ofensiva neoliberal, que tiene dos características principales: el desmonte de la responsabilidad pública en relación a las grandes problemáticas sociales y la propuesta del "Estado Mínimo".

Para hacer frente a la crisis contemporánea actual, procesos de racionalización son dirigidos por los países centrales a los países periféricos, entre ellos una profunda reestructuración en la producción, resultando, como ya aludido, en la racionalización del trabajo vivo; la focalización de las inversiones en la esfera financiera y una programática compuesta de ajustes económicos y de estrategias políticas que se consubstancian en el proyecto neoliberal.

El resultado, por supuesto, no podría ser otro: una expansión mundial de la "desprotección social". El desempleo estructural (principalmente promovido por la reconversión productiva) y el aumento de la pobreza (causado por la combinación de desempleo, retiro de los derechos y restricción de las políticas sociales) provocan el surgimiento de una franja social que se considera "innecesaria" al capital, es decir, no se insiere en la economía – ya sea formal o informal.

En Brasil, el espíritu pionero del Partido de los Trabajadores (PT) en relación a sus hermanos sudamericanos con respecto a la elección de los gobernantes oriundos de partidos de izquierda, materializado en la legitimidad de la votación, en octubre de 2002, a la candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, no impidió una política de profundización de las medidas neoliberales – en particular en cuanto a la continuidad de una política macroeconómica absolutamente favorable al capital

financiero – tan cara a los gobiernos anteriores, a los que el PT, ahora en el gobierno, ha criticado siempre exacerbada y enfáticamente.

### **Políticas sociales bajo los Gobiernos del Partido de los Trabajadores–PT**

Después de 20 años de enfrentamiento de las políticas neoliberales – que redujeron los derechos de la clase obrera – en el año 2002 el PT ve sus esfuerzos materializados con la elección de Lula da Silva como Presidente de Brasil. Después de dos mandatos del Presidente Lula, Dilma Rousseff asume su lugar en el Gobierno Federal, consolidando 10 años de política petista para el país.

La respuesta que emergió de las urnas, en 2002, demuestra plenamente que el PT ha catalizado la esperanza de 53 millones de brasileños para llevar adelante un proyecto alternativo a las medidas dictadas por las organizaciones internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.) y por el gobierno de los Estados Unidos.

Sin embargo, el conjunto de propuestas y medidas que se editan desde los primeros meses al delante del Ejecutivo Federal es tan amalgamado a los dictados neoliberales que aún hoy sorprenden, incluso, sus formuladores originales (Coggiola, 2004). La opción por la ortodoxia económica perseguida por el gobierno del PT sigue la receta de los organismos multilaterales. Esta fue la opción del PT, anunciada desde antes de las elecciones: honrar todos los contratos con el capital. Como han mostrado los mejores analistas sobre el tema y confirmado por la política macroeconómica adoptada, ningún contrato fue honrado con los trabajadores (Netto, 2004), aunque bajo el coro insistente de que, aún sujeto a la política monetaria de los organismos financieros internacionales, "haremos una política diferente." Los tres primeros años de gobierno ya lo demostraron: el gobierno petista, las reformas que no medraron en el anterior gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), fueron encaminados precipitadamente en el primer mandato del gobierno del PT. Además, hubo la implementación de un paquete de medidas que complementan la contrarreforma del Estado iniciada por FHC, a ejemplo de la realización de un superávit primario mayor que el índice del cuatrienio anterior, lo que no fue suficiente para calmar la sed de recursos de inversiones para el desarrollo del país; las políticas sociales públicas están cada vez más enfocadas y puntuales, referenciadas mercadológica y empresarialmente por criterios de racionalización, rentabilidad y productividad – eso cuando no simplemente privatizadas, o entregadas a organizaciones de la "sociedad civil", para las cuales el Estado desvía recursos sin mayores controles. Se añade a eso el hecho de que, además de no divulgar cuántos puestos de trabajo fueron eliminados, la media salarial del trabajador disminuyó (Leite *et al.*, 2006)<sup>4</sup>.

Así, el curso asumido en estos 10 años de gobierno del PT puede entenderse como redirecciones estratégicos en el modelo económico y en las intervenciones en

---

<sup>4</sup> El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), al realizar la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) de 2014, reveló que había aumentado la desigualdad en Brasil, así como el Índice de Gini. En menos de 48 horas ha corregido el "error", informando que hubo disminución, y no exacerbación de estos índices. En cualquier caso, la tasa de desocupación se mantuvo en 6,5%, como originalmente informado, una alta en relación 2012, que fue de 6.1%. (Cf. <http://q1.globo.com/economia/noticia/2014/09/ibge-diz-que-pnad-tem-erros-extremamente-graves.html>. Fecha de consulta 19/09/2014).



lo social, proceso en el cual las instituciones financieras internacionales asumen un papel de liderazgo.

Las políticas de trabajo, uno de los primeros objetivos de la desorganización de los empleados – material, social y físicamente – incidieron ferozmente sobre sus derechos. Se retira, de un lado, derechos (vacaciones, descanso semanal con remuneración, etc.) de los trabajadores poco o nada organizados, en un proceso gradual de desregulación de las profesiones y desmonte de la protección social y de las leyes laborales; por otro lado, en cuanto a los trabajadores con vinculación sindical, se anula su poder deliberativo proveniente de las reuniones generales de base. Además, el masivo uso de trabajo informal y precario refuerza una flexibilización brutal de los derechos laborales.

Los estudiosos sobre el tema han estado señalando que las determinaciones actuales de la precariedad ponen en evidencia procesos de pérdida de derechos como consecuencia de la reestructuración productiva y la aplicación de los ajustes neoliberales, puesto que todas las respuestas a la crisis del fordismo no sólo eran ineficaces como imponen una profundización de la misma. Muestran el crecimiento o consolidación de trabajo flexible y precario en todas las sociedades y esferas, espacios de trabajo y las profesiones. Así, se nota una relación directa entre la precariedad y las distintas formas de flexibilización del trabajo y de los derechos: como modos contemporáneos de dominación del trabajo (Druck, 2002). Estos son los cambios más visibles de un período de la hegemonía del capital financiero.

En Brasil, estos sustantivos cambios en los modos de organizar el trabajo exponen las manifestaciones de la "cuestión social", en particular en relación con el desempleo, la falta de protección social y el aumento de la pobreza (Cf. Leite, 2010).

Interesantes estudios de Mota (1995) vienen demostrando, en el marco de la Seguridad Social, a los fines de 1980, un movimiento sincrónico y doble de asistencialización, mercantilización y privatización. Ese movimiento expresa la relación entre las tendencias de la Seguridad y las estrategias emprendidas por las grandes empresas en la búsqueda de la flexibilización y la formación de un "Estado Mínimo".

Resulta que el conjunto de "reformas" operado en el período inmediato de la aprobación de la nueva Constitución del Brasil, que pasa a vigorar desde 1988, pretende poner en cuestión la viabilidad del modelo que representa los logros de grandes segmentos de la clase obrera, liderados por partidos de izquierda, movimientos sociales y sindicales.

Como resultado de las mencionadas luchas, la Protección Social brasileña pasa a configurarse en el trípode de la Política de Seguridad Social, cuyo modelo representado en la Carta Constitucional de 1988 muestra enormes avances. En ella, la Seguridad Social es política estatal, universal, descentralizada, constitutiva de los derechos de ciudadanía, financiada compulsoriamente por la sociedad, debiendo ser prestada como un servicio de calidad socialmente referenciado.

Pero, como hemos dicho, este modelo, para ser refutado, exigía, además de los argumentos ideológicos, de cambios que lograran la estructura macroeconómica y política del país, operando una inflexión en las funciones del Estado brasileño. No es demasiado decir que ella fue totalmente guiada por los organismos internacionales.

La reforma del Estado brasileño operado en el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) bajo la batuta del Ministro Bresser Pereira, teniendo en cuenta las directrices de las organizaciones internacionales representantes del gran capital financiero, fue llevada a cabo por estrategias eminentemente gerenciales y guiadas por la perspectiva privatista del mercado. Dicha reforma fue combinada con medidas de ajuste estructural (graves) y fue absolutamente funcional para los ajustes necesarios para que la economía brasileña se convirtiera accesible al capital extranjero y al proceso Internacional de financiarización del capital, constituyéndose en una de las estrategias adoptadas por el proyecto burgués del enfrentamiento de la crisis del capital. Dadas estas características e intereses, no hay dudas del carácter eminentemente regresivo de la dirección que la Reforma del Estado brasileño adoptó, de lo que resulta ser tratada como contrarreforma. La dirección de esta contrarreforma queda evidente en las palabras del Ministro Bresser Pereira, responsable de la misma. Dice él que "reformular el Estado significa transferir para el sector privado las actividades que pueden ser controladas por el mercado" (Bresser Pereira *apud* Guerra, 1998:277), de modo que el Estado pasa a ser sólo un regulador y transferidor de recursos.

En esta propuesta, se critica a la rigidez de la administración pública, que se torna burocrática, sobre todo, a partir de la Constitución vigente. Sin embargo, la consagrada "Constitución Ciudadana" pasa a ser vista como un culpable de los trabajadores. Se busca, de un lado, la flexibilización de los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1988; y por otro lado, la formulación de un marco jurídico, centrándose en la regulación del llamado Tercer Sector (del cual las ONG son parte integrante) y de la filantropía (conjunto de entidades filantrópicas que asumirán las responsabilidades hasta entonces del Estado). Así, se establece una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, legalmente regulado. Esa reglamentación permitirá operacionalizar/implementar la tan deseada Reforma del Estado.

Todas estas metamorfosis mantienen la clase obrera debilitada y al margen de las decisiones. La reforma gerencial del Estado tuvo como objetivo, exactamente, actuar en esa dirección: del desarme de los derechos, de desestabilizar los sindicatos, para poner fin a las escasas medidas de protección social. Cambia la arquitectura de las políticas sociales con respecto a su funcionalidad, substituye todos los presupuestos básicos para la ejecución de los servicios públicos, convirtiéndolos a la lógica del mercado en detrimento de la seguridad de los derechos, a saber, la satisfacción de las necesidades humanas pasa a ser procesada por la mediación en el mercado. Esta fue la dirección elegida por el gobierno de FHC para la Reforma del Estado a fin de contemplar los intereses del proyecto hegemónico de la burguesía financiera nacional e internacional<sup>5</sup>.

El gobierno de FHC siguió estrictamente los dictados del Consenso de Washington privilegiado en sus planes económicos, asegurando los acuerdos firmados con los organismos internacionales, con el sacrificio de las clases más vulnerables. La receta neoliberal prioriza la apertura de la economía al capital extranjero, la minimización del Estado, privatización de bienes públicos, la desregulación del mercado laboral y la mercantilización de los servicios.

---

<sup>5</sup> Este proyecto comienza a configurarse en el gobierno de Collor de Mello (1989), pero gana impulso en el gobierno FHC, cuando se establece un marco jurídico: la contrarreforma del Estado brasileño.

Con ese breve recorrido, pretendemos demostrar el proceso histórico que permitió que los gobiernos del PT no sólo adoptaran el modelo de gestión inaugurado en mediados de 1990, como lo llevaran a su límite. No son pocos los ejemplos.

La Reforma de la Seguridad Social (jubilaciones y pensiones) fue la primera ofensiva del gobierno contra el conjunto de la población brasileña, en marzo de 2003. Esta reforma tiende a la revisión de beneficios del seguro social, apoyada en contribuciones directas de los trabajadores, empleadores y Estado, reanudando la óptica de un plan de seguro social limitado al trabajo formal y así despreocupado con la protección social a la ciudadanía, según el texto constitucional. El mandato de Dilma Rousseff (a partir de 2011) establece, en 2012, el plan obligatorio de pensiones privadas (aportación definida, pero beneficio ignorado) para el funcionalismo público a través de la Fundación de Previdencia Complementar del Servidor Público Federal Ejecutivo (Funpresp).

En el campo de la salud, la declaración jurídica e institucional de las directrices de la Reforma Sanitaria, por un lado, y a la conformación de un proyecto conservador –el proyecto neoliberal – constituyen, por otra parte, el carácter paradójico de la trayectoria de la política de salud de los años 80. La consagración de la universalidad en la Constitución de 1988 y las estrategias de construcción de un Sistema Único de Salud (SUS) fueron incapaces de cambiar el tradicional carácter compensatorio y excluyente de las políticas sociales de salud en el país. La consolidación del proyecto neoliberal se produjo a través de una desconcentración planificada y selectiva del Estado en los niveles estadual y municipal, no siempre acompañada de la correspondiente transferencia de poder de decisión. El incentivo para adquirir planes de salud privados sigue *pari passu* con el desmantelamiento de la salud pública.

La Asistencia Social, después de mucha lucha por los sectores más progresistas de la sociedad, finalmente recibe el estatuto de política y está diseñada como un derecho de la ciudadanía (como se mencionó anteriormente), siendo inscrito en la Constitución de 1988, como parte de la Seguridad Social. Pero la validez de este nuevo “patamar” fue breve. La Asistencia Social, frente al desempleo, del aumento de la pobreza y de la exponenciación de la “cuestión social”, se desplaza desde el trípode de la Seguridad Social, asumiendo dos movimientos no excluyentes 1) gana centralidad como política integradora de las demás; y 2) las fuentes de lucros más conservadoras y demagógicas de esta política, que ahora gana condicionalidades para elegir, entre los miserables que a ella recurren, los más “disciplinados”. La explicación es sencilla: se refuncionaliza y se refilantropiza la Asistencia Social. Entonces, no hay nada más obvio que el retorno de sus características más llamativas: utilización clientelística, culpabilización y responsabilización del individuo, moralización, conservadurismo y énfasis en las más pequeñas unidades sociales – la familia y la comunidad. La estrategia para lograr este objetivo se basa en el énfasis dado a los llamados Programas de Transferencia de Renta (caracterizados por sus condicionamientos<sup>6</sup>). El programa Bolsa Familia (PBF) es el cabal ejemplo de esta estrategia y, a pesar

---

<sup>6</sup> Estos condicionamientos que van desde una renta mínima que se acerca a la miseria, pasando por la frecuencia obligatoria de los niños a la escuela (que, si hubiera escuelas dignas para la población pobre del país, sería genial), monitoreo de las mujeres embarazadas (el marco de la Salud Pública brasileña llega al borde del caos. Además, para el resto de la población existe servicio alguno); incluso para la reserva – en el caso de los jóvenes – insertarse en trabajos precarizados.

de las controversias que lo rodean, puede, incluso, ser entendido como una innovación conservadora o como la continuidad de las acciones desarrolladas en los gobiernos de FHC.

Por lo tanto, los programas sociales compensatorios asumen un papel de relieve en el afrontamiento de las manifestaciones de la "cuestión social". Sus acciones pretenden legitimarlos como la única forma posible para reducir la pobreza y la desigualdad social, en un intento de ocultar que esa "innovación", más que la expresión de nuevas direcciones de los gobiernos petistas, se constituye en un reformismo sin reformas. (Pastorini & Leite, 2013).

Fue puesto en marcha un amplio conjunto de "formas alternativas" de encaminar los programas sociales, que van a ocupar espacios donde antes predominaba el Estado. Pero debemos tener en cuenta que una parte importante de esas nuevas formas de relación entre el público y el privado para cumplir con lo social – y absorber y neutralizar las expresiones de la "cuestión social" – puede ser pensada como instrumentos para eliminar el carácter de la lucha política.

La "contraface" de esta política de carácter paternalista está representada por la política criminal, que se instala como una de las maneras de establecer la gobernanza moderna. Está listo la amalgama asistencia-represión para el enfrentamiento de la "cuestión social" en los gobiernos del PT, puesto que la focalización despolitiza a las políticas, quitando el enfoque de las desigualdades sociales, naturalizando, banalizando y criminalizando las manifestaciones de la "cuestión social", transformándolas en "problemas" individuales. Ninguno de los programas de desarrollo, actualmente, ofrece una puerta de salida. Presentar este tipo de solución como algo más que una emergencia, no es sólo un concepto erróneo: es una orientación política de naturaleza claramente ideológica: supuestamente, dar a los pobres para mantenerlos como tales.

La asistencialización del conjunto de las políticas sociales (Mota, 2008), estrategia que viene siendo emprendida y recomendada por las instituciones financieras multilaterales desde finales del decenio de 1990, abastece este circuito. Con esto, lo que se tiene es la cronificación del combate a la pobreza. Y, en la medida en que eso se vuelve crónico y se convierte en políticas sistemáticas, el resultado para la sociedad brasileña y su gran masa de trabajadores – empleados o no – será dañino.

En este sentido, los trabajadores sociales son profesionales designados por el gobierno para implementar esas políticas. Teniendo como referencia la garantía de los principios propugnados en la Constitución de 1988 para la Seguridad Social, se infiere que los retos para esta categoría profesional son enormes, puesto que las acciones establecidas en las políticas van a contramano de lo que se aboga por la categoría profesional en Brasil desde principios de 1980. Esto significa que el horizonte del Trabajo Social brasileño sigue siendo la universalización y la expansión de las políticas sociales públicas, bajo la responsabilidad del Estado, mientras que lo que se demanda son políticas puntuales, fragmentadas, que no promueven ningún tipo de emancipación.

Así como profesionales asalariados, los trabajadores sociales son sometidos a todos los cambios en las condiciones y relaciones laborales indicadas arriba. En particular, con respecto a sus actividades en el campo de las Políticas de Asistencia Social, la precariedad, la intensificación del trabajo, versatilidad y la pérdida de

autonomía profesional son determinaciones que marcan las condiciones actuales y las relaciones de trabajo en la gestión de esta política.

### **Política de Asistencia Social como espacio socio-ocupacional del trabajador social: retos y contradicciones**

Como ya explicitado anteriormente, la Asistencia Social, después de mucha lucha por los segmentos más progresistas de la sociedad, finalmente fue entendida como un derecho, siendo inscrito en la Constitución Federal brasileña de 1988, como parte de la Seguridad Social, que en su artículo 203 establece que:

*La asistencia social será prestada a quien de ella necesitar, independientemente de la contribución a la seguridad social, y tiene por objetivos: I. la protección a la familia, a la maternidad, a la infancia, a la adolescencia y la vejez; II. el amparo a los niños y adolescentes carentes; III. la promoción a la integración al mercado de trabajo; IV. la habilitación y rehabilitación de las personas portadoras de deficiencia y la promoción de su integración a la vida comunitaria; garantizar un salario mínimo mensual a las personas discapacitadas y a los ancianos que comprueben no poseer medios de proveer la propia manutención o tenerla proporcionada por su familia, conforme disponga la ley. (Brasil, 1988).*

Así, por primera vez en la historia brasileña, la asistencia social era reconocida formalmente como el derecho de los necesitados y como un deber del Estado, en el trípode de la Seguridad Social, al lado de la Previdencia Social y de la Salud, contrariando una amplia trayectoria histórica marcada por la filantropía, por el clientelismo y por el asistencialismo, tan comúnmente utilizados como forma de enfrentamiento de las expresiones de la "cuestión social" en los países periféricos como Brasil.

Sin embargo, aunque garantizada en el texto constitucional, la Asistencia necesitaba de una ley capaz de reglamentarla y de una política pública para su operacionalización. Tales procesos llevaron más de 15 años para ser concluidos, porque solamente en diciembre de 1993, asistimos a la creación de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) – Ley 8.742 – y en el 2004, la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS).

En efecto, aunque el proceso de construcción y aprobación jurídico-política haya sido largo, podemos decir, sin lugar a dudas, que la creación de la LOAS, y posteriormente de la PNAS, consiste en hitos importantes para la defensa de los derechos sociales, como resultado de las luchas de los movimientos sociales, partidos políticos y de la clase obrera en general, y de muchos trabajadores sociales, en particular.

Así, observamos que la LOAS trajo algunas innovaciones en el ámbito jurídico-formal, para el campo de la asistencia social, las cuales podemos citar:

1. Concepción de la Asistencia en forma integrada con las demás políticas sociales;
2. Búsqueda de la universalización de los derechos;
3. Eliminación de la necesidad de previa verificación de la condición socio-económica mediante el uso de "certificados de pobreza";
4. Primacía del Estado en la conducción política de la Asistencia;

5. Organización de gestión de la Asistencia en forma descentralizada, indicando, de esta manera, habilidades para las distintas esferas de gobierno – Unión, Distrito Federal, Estados y municipios;
6. Participación de la población a través de instancias de Control Social, nominados como Consejos de Derechos y Políticas en ámbito nacional, estadual y municipal;
7. Identificación de la necesidad de la creación de un Fondo específico para financiar la Asistencia. El Fondo Nacional de Asistencia Social se creó años después por el Decreto 1605, de 22 de agosto de 1995.

Proponiendo la protección de la familia, de la maternidad, de la infancia, de la adolescencia y la vejez, la LOAS pretendía, también, estimular acciones capaces de promover la integración de los trabajadores al mercado laboral, así como habilitar y proporcionar servicios de rehabilitación a persona con discapacidad, con miras a su amplia participación en la vida social. Además, la LOAS indica el pago de un salario mínimo mensual a ciertos segmentos (discapacitados, ancianos) que no tienen los medios de proveer su propia subsistencia o de tenerla proporcionada por su familia. Esta declaración generó, más tarde, la creación de un beneficio de la Previdencia, llamado de Beneficio de Prestación Continuada (BPC), que, operado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), tiene un gran número de trabajadores sociales en su conducción institucional y cotidiana<sup>7</sup>.

Se menciona que la aprobación de la LOAS, a pesar de ser un hito histórico para la defensa de la Asistencia como un derecho social, requería la creación de una política pública capaz de promover sus principios y materializar sus metas.

La PNAS – creada en 2004 y aún en vigor –, pretende proveer servicios, programas, proyectos y beneficios para familias, individuos, grupos que de ella necesiten, contribuyendo con la inclusión y la justicia de los usuarios y grupos específicos, ampliando el acceso a bienes y servicios socio asistenciales (básicos y especiales) en las áreas urbana y rural.

Tal política pretende, así, atender a familias e individuos considerados socialmente vulnerables: las personas con discapacidad, los usuarios de drogas, víctimas de distintas formas de violencia que proviene del núcleo familiar, grupos e individuos, desempleados o con precaria inserción en el mercado laboral.

Se destaca la centralidad de la familia como el principal sujeto a que tales acciones se destinan y la creación de niveles de complejidad para satisfacer las demandas sociales – protección social básica (celebrado en los Centros de Referencia de Asistencia – CRAS) y la protección social especial (celebrado en los Centros de Referencia Especializados de la Asistencia – CREAS).

Mientras el nivel de la Protección Básica pretende actuar en el campo de la prevención, operando acciones necesarias para el acceso a mecanismos de transferencia de renta – en el caso del programa Bolsa Familia (PBF), que es la marca de los gobiernos del PT, el nivel de la Protección Especial actúa con situaciones que requieren la inmediata interacción con otras instituciones y

---

<sup>7</sup> En el ámbito del citado Beneficio de Prestación Continuada, se indican a los trabajadores realizar acciones – en particular visitas domiciliarias – con el objetivo de evaluar la demanda de los usuarios, la veracidad de las informaciones proporcionadas por ellos y la garantía de que están incluidos en los criterios de elegibilidad requeridos para acceder al beneficio.

organizaciones, como el Poder Judicial y el Ministerio Público y los diferentes Consejos de Derechos; así como demandas que implican el abandono, maltrato, abuso sexual, adicción a las drogas, el trabajo infantil, mendicidad.

Para operacionalizar las indicaciones previstas en la PNAS, se creó, en 2005, el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). Tal sistema, modelo de gestión de la PNAS, apoya acciones que fortalecen la centralidad de la familia, la descentralización político-administrativa, la constitución de Redes Sociales para la operacionalización de la Política de Asistencia Social, actualizando las relaciones históricas "entre el Estado y las instituciones del llamado 'tercer sector'".

También presupone la existencia de fuentes privadas de financiación para las acciones de Asistencia Social, el control social de la población de usuarios y el establecimiento de una política de recursos humanos Norma Operacional Básica – Recursos Humanos (NOB-RH) capaces de profesionalizar la asistencia, demanda histórica de los movimientos sociales y de los trabajadores sociales. De hecho,

*La NOB-RH/prevé la formación de equipos de referencia, que deben ser constituidas por servidores efectivos responsables por la organización y oferta de servicios, programas, proyectos y beneficios de protección social básica y especial, llevándose en consideración en número de familias e individuos referenciados por porte de los municipios, tipo de atendimento y adquisiciones y derechos que deben ser garantidos a los usuarios. (Raichelis, 2010:762).*

La tentativa de profesionalizar las acciones en el área – como abogado por la NOB-RH – responde a la necesidad de se superar el clientelismo, el "primeiro-damismo" y el asistencialismo, mediante el establecimiento de un órgano técnico-administrativo competente para crear sistemas de información, monitoreo y evaluación de las acciones de la Asistencia. Para tanto, establece equipos de referencia compuesto por técnicos de nivel superior de diversas áreas, entre ellos se da prioridad al trabajador social<sup>8</sup>.

Sin embargo, aunque muchos principios y conceptos sean producto de presión política de los propios usuarios, técnicos y movimientos sociales, muchas dificultades y contradicciones se ponen para la afirmación de la Asistencia Social como un derecho social y su política como una iniciativa estatal y no del gobierno.

Entre las diversas dificultades, podemos indicar, además de la histórica falta de preparación y la inexperiencia de los municipios brasileños con respecto a las acciones necesarias en el campo de la asistencia (una vez que durante mucho tiempo no fue tratada como un derecho, sino como una mera forma de ayuda), la discontinuidad del solicitante en el desarrollo de los programas, tratados como iniciativas privadas de los gobiernos y no como Política de Estado.

Se agregue a eso el hecho de la incompatibilidad de los ingresos municipales en relación con las necesidades de inversión, ya que la gran mayoría de municipios brasileños consiste en pequeñas ciudades.

---

<sup>8</sup> A título de ejemplo, en los CRAS de los municipios pequeños, el equipo de referencia consta de: 2 técnicos de nivel medio y 2 técnicos de nivel superior, siendo 1 trabajador social y otro psicólogo, preferiblemente. En los CREAS, en los municipios de pequeño y medio porte, el equipo cuenta con 1 Coordinador, 1 trabajador social, 1 psicólogo, 1 abogado, 2 profesionales de nivel superior o medio, 1 Auxiliar administrativo. Está claro que esto es una indicación normativa, o que no necesariamente condice con las posibilidades de los municipios en atenderla.

Se observa, también, que una gran parte de los recursos presupuestarios asignados para la asistencia, sus acciones y la red institucional (los CRAS y CREAS) están dirigidos al programa de transferencia de renta brasileño – el Programa Bolsa Familia.

Con recursos insuficientes, los CRAS y CREAS sufren de condiciones mínimas de operación, llegando directamente a la población que busca sus servicios, incidiendo, de esa manera, en la calidad de las acciones profesionales, entre los cuales destacamos el Trabajo Social.

En ese sentido, según lo declarado por el Consejo Federal de Servicio Social (CFESS) en Brasil,

*La intervención profesional en política de Asistencia Social no puede tener como horizonte solo la ejecución de las actividades arrolladas en los documentos institucionales, con el riesgo de limitar sus actividades a la "gestión de la pobreza" desde la perspectiva de la individualización de las situaciones sociales y de abordar la cuestión social desde un punto de vista moral. Eso significa que la complejidad y la diferenciación de las necesidades sociales, conforme su apuntado en SUAS y en la PNAS, y que atribuye a la Asistencia Social las funciones de protección básica y especial, con foco de actuación en la "matricialidad socio familiar", no debe restringir a intervención profesional, sobre todo a do/a asistente social, a los abordajes que tratan las necesidades sociales como problemas y responsabilidades individuales y grupales. (CFESS, 2011a:8).*

Ante este marco, que se presenta como la realidad posiblemente existente, la categoría profesional, con el apoyo del propio CFESS elaboró, en 2009, los "Parámetros para Actuación de los Trabajadores Sociales en la Política de Asistencia Social", con el objetivo de contribuir con la calidad de la práctica profesional junto a los usuarios de esa Política y guiar los trabajadores sociales en sus acciones profesionales, garantizando los principios ético-políticos presentes en el referido Código de Ética, además del fortalecimiento de las competencias y atribuciones privativas existentes en la Ley que regula la profesión y el ejercicio profesional en Brasil (Ley 8662/93), especialmente los artículos 4. y 5. que tratan el conjunto de funciones privadas y deberes respectivamente.

De esta manera, se espera que la actuación de los trabajadores sociales pueda ser desarrollada a partir de las acciones indicadas por dichos parámetros, como por ejemplo:

*Realizar investigaciones para identificación de las demandas y reconocimiento de las situaciones de vida de la población; elaborar, ejecutar y evaluar planes municipales, estatales y nacionales, de Asistencia Social con las distintas áreas y políticas públicas; desarrollar proyectos colectivos e individuales de fortalecimiento del papel de los usuarios; formular y defender la constitución de fondos públicos necesarios para la ejecución del Plan de Asistencia Social; ejercer funciones de dirección o coordinación en los CRAS [Centro de Referencia de Asistencia Social], CREAS [Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social] y los departamentos de Asistencia Social; estimular la organización colectiva y orientar los usuarios y trabajadores de la política de Asistencia Social a constituir entidades*



*representativas; supervisar directa y sistemáticamente a los alumnos de Servicio Social, [entre otros]. (CFESS, 2011a:28-30).*

Por lo tanto, se espera que la intervención profesional pueda

*Enfrentar y superar dos grandes tendencias presentes hoy en el ámbito de los CRAS. La primera es restringir la actuación a los atendimientos de emergencia a individuos, grupos o familias, o que puede caracterizar los CRAS y la actuación profesional como un "grande plantão de emergências", o un registro de servicio cartorial y control de las familias para accesos a beneficios de transferencia de renta. La segunda es de establecer una relación entre lo público y lo privado, donde el poder público se convierte en mero repasador de recursos a organizaciones no gubernamentales, que asumen a ejecución directa de los servicios socioasistenciales. Ese tipo de relación incurre en el riesgo de transformar el/la profesional en un mero vigilante de las acciones realizadas por las ONGs y se vacía su potencialidad de formulador/a e gestor/a público/a de la política de Asistencia Social política. (CFESS, 2011a:25).*

Otro elemento que dificulta la posibilidad cotidiana de formación de una intervención profesional competente, dice respecto a las condiciones y a los diversos contratos existentes dentro del SUAS. Romper con la precariedad de los vínculos laborales ha sido una de las principales preocupaciones del Foro Nacional de Trabajadores de Asistencia Social. Según afirmaba el Consejo Federal (CFESS) en 2011,

*Más que nunca, la definición de trabajadores del SUAS, o que podrá contribuir con su ampliación, no puede dissociarse del debate y garantizar las condiciones de trabajo, pues el aumento verificado fue acompañado por el aumento de la precarización en las relaciones de trabajo: los trabajadores sin vínculo permanente crecieron 73,1%. O sea, muchos de los nuevos empleos se caracterizan por trabajos precarios: los trabajadores legales representan sólo 38,34%; mientras 25,04% no tienen vínculo permanente, 19,56% poseen apenas cargo comisionados e y12,84% son regidos por la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT). Eso significa que aproximadamente mitad de los trabajadores (44,6%) del SUAS no poseen vínculo permanente con la Política de Asistencia Social, lo que posibilita la alta rotación y discontinuidad de los servicios. (CFESS, 2011b, p. 2).*

El trabajo cada vez más inseguro se presenta como una realidad para el cotidiano de miles de trabajadores en Brasil en varias áreas. Sin embargo, en la esfera de la asistencia, cuyo público objetivo se compone de sujetos con grandes demandas inmediatas, la entrada y la salida de trabajadores en el mercado de trabajo y en las instituciones trae consecuencias dramáticas.

En reciente encuesta, Raichelis (2010), comparando datos del desarrollo de la Política Nacional de Asistencia Social en municipios brasileños entre 2006 y 2010 referente al atendimento de la NOB-RH, identifica que aún existen muchas dificultades para cumplir con esta Norma Operativa. En palabras de Raichelis (*Ibid.*: 762), los datos de 2006

[...] Revelaban que 25% de los trabajadores del área de asistencia social en las administraciones municipales de todo el país vínculos permanentes, siendo 20% comisionados y solo 38% legales. Más reveladores aún fueron los datos de 2007 extraídos de la ficha de monitoreo de los CRAS, que revelaban que 48,8% de los trabajadores de los CRAS no tenían vínculos permanentes, siendo 25,8% estatutarios, 13,5% CLT e 12% comisionados. Sin embargo, más revelador de la tendencia actual de precarización del trabajo asalariado del SUAS son los datos relativos a la estructura laboral por vínculo de empleo: a pesar de no ser identificados grandes cambios en relación a los datos de 2005 (la mayoría continúa siendo compuestas por servidores estatutarios), la mayor elevación fue detectada entre los trabajadores sin vínculo permanente, que en 2005 totalizaban 34.057 personas, ampliando para 60.514 en 2010, o sea, un aumento de 73,1%; también el grupo de celetistas sufrió un decrecimiento de 12,8% en 2005 para 8,5% en 2009.

Otro aspecto que impone restricciones al desarrollo diario de la Política es la priorización de los recursos financieros en el área de la Asistencia al programa de transferencia de ingresos – el PBF, dificultando la expansión y el equipo de los Centros de Referencia – CRAS y CREAS.

Cabe aclarar que entre las diversas formas de vínculo de empleo, se destacan aquellos sin "enlace permanente", es decir, son trabajadores que no tienen ninguna protección laboral, sólo recibirá una compensación económica a cambio de los servicios prestados al CRAS. Según la investigación de Raichelis (2010), esta situación es mayoritaria entre los trabajadores activos en la Política de Asistencia hoy en Brasil. Entre aquellos que tienen "enlace permanente", Raichelis (*Ibid.*) identifica al menos tres variaciones: la legal, es decir, aquellos que son "servidores públicos", mayoritariamente aprobados en concurso público, estables y con protección laboral. Hay los "celetistas" o "CLT", que son trabajadores con documentos de trabajo firmados, no estables como servidores públicos, pero legalmente protegidos. También existen los "comisionados", generalmente trabajadores que son contratados como "cargos de confianza" del gestor institucional, con documento de trabajo firmado y con protección laboral.

Sin embargo, como indicamos, uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de la política nacional de Asistencia Social y del propio SUAS se refiere a la violación de la NOB-RH, que presupone que los cuadros profesionales actuantes en el campo de la Política sean compuestos por trabajadores con enlace permanente, concursados y con Planes de Cargos y Salarios, capaces de desarrollar las acciones de Política de forma estable y perenne.

La precariedad de las condiciones, relaciones y lazos de trabajo inviabiliza esta prerrogativa de la Política y centra directamente en la autonomía técnica de estos profesionales, tales como trabajador social, ya que estarán más subordinados a las directrices institucionales y debilitados para reaccionar a las posturas y actitudes contrarias a sus principios ético-políticos y objetivos técnico-profesionales.

Así, se observa que la contradicción radica en la dialéctica siguiente: si por un lado, la implementación del SUAS ha ampliado considerablemente los puestos de trabajo a diversos profesionales, entre ellos el trabajador social, por otra parte, este crecimiento del mercado de trabajo ha sido dado por el camino de la

precariedad, poniendo en riesgo la realización de la Política de Asistencia en sí y el reconocimiento de la asistencia como un derecho.

## Conclusiones

En el análisis que realizada, hemos tratado los cambios en la práctica profesional en el campo de la actual Política de Asistencia Social como una contradicción. En la perspectiva teórico-metodológica adoptada, contradicción no es sinónimo de incoherencia, antinomia, aporia, paradoja o inconsistencia. La contradicción es inmanente a la existencia de la propia realidad. Como un componente de la dinámica de la realidad, funciona en todos los procesos sociales, en cualquiera y todas las situaciones, ya que todas ellas tienen fuerzas positivas y negativas que provocan avances y retrocesos, que actúan en la transformación y en la manutención del procesamiento social capitalista.

Concebimos que la configuración actual de la Política de Asistencia Social puede no ser agarrada excepto en el contexto de la crisis actual y sus determinaciones particulares, tanto al momento histórico como a los países capitalistas dependientes, y que ellas adoptan características de países del tercer mundo. Fue necesario, también, considerar el significado y la funcionalidad de las Políticas Sociales en el contexto de las relaciones sociales capitalistas, incluso antes de capturar la historicidad de las mismas. En lo que se refiere a su historicidad, buscamos resaltar algunos rasgos significativos de la formación social y política brasileña y destacamos el momento en que, en nuestra opinión, es fundante de esta nueva caracterización de las Políticas Sociales, especialmente la Asistencia Social: la contrarreforma gerencial del Estado brasileño. Ella, efectivamente, cambia la arquitectura de las políticas sociales con respecto a su funcionalidad, pues sustituye todas los supuestos básicos para la ejecución de los servicios públicos, convirtiéndolos en la lógica del mercado en detrimento del acceso universal a los servicios y bienes sociales. Con eso, la satisfacción de las necesidades humanas será procesada por la mediación del mercado, por un lado, y, por otro lado, reducida a programas minimalistas que hacen crónica la pobreza, la cual no dejó de ser "tratada" con medidas asistencialistas.

Se concluye, así, en carácter histórico y temporal, que la aprobación de la LOAS, de la PNAS, del SUAS y de las NOB expresan, sin duda, importantes logros para los trabajadores – y por lo tanto, para los trabajadores sociales, visto su papel en la disputa por un patrón particular de la política social. Sin embargo, el rancio conservador, meritocrático, los bajos o cantidades irrisorias de supuestos "beneficios" y la reducción de la política a un programa de gobierno (Bolsa Familia) restablece las intervenciones de carácter individualista, moralista y disciplinador, basadas en el *ethos* burgués liberal, lo que confronta con el padrón de política social (público, universal, gratuito, de calidad y socialmente referenciado) abogado por la categoría profesional en Brasil desde los años 1980.

Además, como espacio socio ocupacional privilegiado de inserción profesional, la Política de Asistencia Social reproduce las tendencias del mercado laboral de la inestabilidad y la heterogeneidad de los vínculos laborales, precariedad del y en el trabajo, y la retirada de derechos y garantías sociales y laborales, debilitando, incluso, la organización interna de la categoría profesional, dificultando

la percepción y el establecimiento de vínculos con la clase a la que pertenece: la clase obrera.

### Referencias Bibliográficas

- Antunes, Ricardo. (1995). **Adeus ao Trabalho – ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo. Cortez. pp. 212.
- Braga, Ruy. (1997). **A Restauração do Capital. Um estudo sobre a crise contemporânea**. São Paulo. Xamã. pp. 298.
- Brasil. Casa Civil. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. En: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Fecha de consulta: 21/09/2014.
- Braverman, Harry. (1987), **Trabalho e Capital Monopolista. A degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro. LTC Editora. pp. 379.
- Chesnais, François. (2000). "Mundialização: o capital financeiro no comando". **Revista Outubro**. No. 5. São Paulo, Instituto de Estudos Socialistas. pp. 7-28.
- Coggiola, Osvaldo. (2004). **Governo Lula – da esperança à realidade**. São Paulo. Xamã. pp. 181.
- Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). (2011a). **Parâmetros para Atuação dos Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. En: [http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha\\_CFESS\\_Final\\_Grafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf). Fecha de consulta: 21/09/2014.
- \_\_\_\_\_. (2011b). **Trabalhar na Assistência Social. Em Defesa dos Direitos da Seguridade Social: contribuições do conjunto CFESS-CRESS ao debate sobre a definição de Trabalhadores da Assistência Social**. En: [http://www.cfess.org.br/arquivos/cartilhaSUAS\\_FINAL.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/cartilhaSUAS_FINAL.pdf). Fecha de consulta: 21/09/2014.
- Coriat, Benjamim. (1994). **Pensar pelo avesso – o modelo japonês de trabalho e organização**. Rio de Janeiro. UFRJ/Renan. pp.135.
- Dias, Edmundo F. (1999). "A liberdade (im)possível na ordem do capital – reestruturação produtiva e passivização". São Paulo, IFCH/UNICAMP. Série Textos Didáticos nº 29.
- \_\_\_\_\_. (2012). **Revolução Passiva e Modo de Vida: ensaios sobre as classes subalternas, o capital e a hegemonia**. São Paulo. José Luís e Rosa Sundermann. pp. 378.
- Druck, Graça. (2002). "Flexibilização e precarização: formas contemporâneas de dominação do trabalho – introdução". **Caderno CRH**. No. 37. pp.11-22
- Fernandes, Florestan. (1995). **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro. Zahar. pp. 413.
- Guerra, Yolanda. (1998). **A racionalidade hegemônica do capitalismo no Brasil contemporâneo – uma análise das suas principais determinações**. PUC-SP. Original Inédito. pp.320.
- Harvey, David. (1994). **Condição Pós-moderna**. São Paulo. Loyola. pp. 349.

- Hobsbawm, Eric. (1995). **Era dos Extremos – o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo. Cia. das Letras. pp. 598.
- Iamamoto, Marilda & Carvalho, Raul de. (1988). **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo. Cortez. pp. 383.
- Ianni, Octávio. (1995). **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. pp. 252.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD: Síntese de Indicadores**. Rio de Janeiro. IBGE. En: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/microdados.shtm>. Fecha de consulta: 19/09/2014.
- Leite, Janete L. (2013). "Trabalho e (des)Emprego na Atualidade: Prometeu passivizado." En: Montañó, Carlos & Bastos, Rogério L. **Conhecimento e Sociedade. Ensaios marxistas**. São Paulo. Outras Expressões. pp. 187-210.
- \_\_\_\_\_. (2010). "'Questão Social' e Políticas Sociais Brasileiras: o governo Lula em pauta". En: Leite, J.L. & Hein, E.L.L. (orgs.). **Revista Temas & Matizes** (Dossiê "Questão Social"). Ano X, Vol. 10. No. 17. Cascavel, Edunioeste. pp. 81-95.
- \_\_\_\_\_. *et al.* "Pontos de partida e horizontes de espera: reflexões sobre autonomia e democracia, universidade e sindicato". pp. 153. **Caderno de Textos**. 25º Congresso do Sindicato dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Mato Grosso, Cuiabá, 2006.
- Mota, Ana E. (2008). **O Mito da Assistência Social**. São Paulo. Cortez. pp. 255.
- \_\_\_\_\_. (1995). **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo. Cortez. pp. 248.
- Netto, José Paulo. (1992). **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo. Cortez. pp.165.
- \_\_\_\_\_. (1996). "Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão". **Revista Serviço Social & Sociedade**. Ano XVII. No. 50, São Paulo, Cortez. pp. 87-132.
- \_\_\_\_\_. (2001). "Cinco notas a propósito da 'questão social'". **Revista Temporalis**. Ano 2. No.3. Brasília, ABEPSS, Grafiline. pp. 41-49.
- \_\_\_\_\_. (2004). "A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova". **Revista Serviço Social & Sociedade**. Ano XXV. No. 79. São Paulo, Cortez. pp. 5-26.
- Observatório das Desigualdades. (2012). **OIT sublinha a importância de medidas políticas coordenadas a nível mundial para o combate ao desemprego. Notícias e Entrevistas**. En: [www.observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=news&id=19](http://www.observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=news&id=19). Fecha de consulta: 01/12/2012.
- Organização Internacional do Trabalho (OIT). (2012a). **Global Employment Trends 2012 – Preventing a deeper Jobs crisis**. OIT, Genebra.
- \_\_\_\_\_. (2012b). **Tendances mondiales de l'emploi 2012 – Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi. Résumé Analytique**. OIT, Genebra.

- Pastorini, Alejandra & Leite, Janete L. (2013). Editorial. **Revista Praia Vermelha**. V. 23. No 1. Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social UFRJ. pp. 7-9.
- Raichelis, Rachel. (2010). "Intervenção Profissional do Assistente Social e as Condições de Trabalho no SUAS". **Revista Serviço Social & Sociedade**. No. 104. São Paulo, Cortez. pp.750-772.
- Tavares, Maria A. (2004). **Os Fios (In)visíveis da Produção Capitalista: informalidade e precarização do trabalho**. São Paulo. Cortez. pp. 215.