

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**Jade Regazo Batista de Oliveira**

**O Trabalho dos Assistentes Sociais nas Organizações da Sociedade Civil no  
Município de Juiz de Fora – MG**

**Juiz de Fora  
2023**

**Jade Regazo Batista de Oliveira**

**O Trabalho dos Assistentes Sociais nas Organizações da Sociedade Civil no  
Município de Juiz de Fora – MG**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do bacharelado em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Ana Luiza Avelar de Oliveira.

Juiz de Fora  
2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Oliveira, Jade Regazo Batista de.

O Trabalho dos Assistentes Sociais nas Organizações da Sociedade Civil no Município de Juiz de Fora – MG / Jade Regazo Batista de Oliveira. -- 2023.

98 p. : il.

Orientadora: Ana Luiza Avelar de Oliveira

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social, 2023.

1. Trabalho profissional. 2. OSCs. 3. Organizações da sociedade civil. 4. Política de Assistência Social. 5. Serviço Social. I. Oliveira, Ana Luiza Avelar de , orient. II. Título.



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE JUIZ DE FORA

**Jade Regazo Batista de Oliveira**

**O Trabalho dos Assistentes Sociais nas Organizações da Sociedade Civil  
Município de Juiz de Fora – MG**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Política de Ação Social, como requisito para obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social, na F. Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador(a): Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Ana Luiza Avelar de Oliveira

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em 27 de novembro de 2023, por banca pelos seguintes membros:

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Ana Luiza Avelar de Oliveira

Prof. Ms/Raphael Dutra Bazzarello

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Viviane Souza Pereira

Nota: 95

## **Agradecimentos**

A realização deste presente trabalho apenas foi possível mediante ao apoio de muitas pessoas que estiveram presentes em incontáveis momentos. O apoio, a parceria, a paciência e o carinho foram qualidades que eu encontrei de sobra durante a realização deste trabalho. Deste modo, agradeço em especial as seguintes pessoas:

À Ana Luiza Avelar, minha orientadora, que conheci em 2017 em outra instituição e que, desde então, se fez presente no meu processo formativo. Você foi fundamental em todo este processo, sendo atenciosa, compreensiva e paciente em diversos momentos. Nos encontramos em breve!

À Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, bem como os professores dela, que me acolheram e me deram suporte até o presente momento para que eu conseguisse concluir esta etapa. Obrigada ao professor Raphael por ter aceitado fazer parte da primeira banca, bem como pelas contribuições realizadas na mesma. Igualmente agradeço à professora Viviane por ter aceitado fazer parte da segunda banca.

À toda minha família materna, em especial a minha mãe, que desde pequena fez o possível e o impossível para que eu tivesse oportunidade de estudar.

Ao meu pai que me possibilitou a oportunidade de estudar.

À Andreia, Carol, Lenice, Otávio e Rafael, obrigada por terem me apoiado em inúmeros momentos, me dando o suporte que eu precisava, visto a situações pessoais que vivenciei neste processo.

À Denise e Lara, minhas amigas de faculdade que me acompanharam nos últimos anos, vocês foram primordiais para a realização deste trabalho e fizeram com que meus dias na faculdade fossem mais alegres e leves. Obrigada por tudo!

À Casa Espírita Cristã de Além Paraíba – MG e a todos os seus integrantes que me ajudaram em momentos inimagináveis e incontáveis. Vocês me ofereceram o apoio e o suporte que eu precisei em muitos momentos nestes últimos anos.

A todos aqueles que entenderam as minhas prioridades e compreenderam a minha ausência em diversos momentos.

Nada disso seria possível e relevante sem vocês na minha vida. Obrigada!

## Resumo

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem como objeto central de análise os desafios postos ao trabalho do assistente social na execução da Política de Assistência Social dentro das organizações da sociedade civil no município de Juiz de Fora - MG. A realização do presente trabalho foi feita mediante à levantamento bibliográfico em livros, periódicos, artigos e dissertações de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, as quais foram produzidas entre os anos de 2007 a 2021. Inicialmente, buscou-se compreender o desenvolvimento do Modo de Produção Capitalista, em especial a fase monopolista, a fim de entender o processo de desenvolvimento, complexificação e ampliação das expressões da questão social na referida fase, bem como, também, entender o papel desempenhado pelas políticas sociais no quesito a dar respostas às necessidades postas pela sociedade. Após a realização do referido estudo, buscou-se analisar o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, bem como a trajetória da assistência social no país e o papel assumido pelo Serviço Social no quesito a dar respostas às expressões da questão social. Além disso, considerando a condição de trabalhador assalariado assumido pelo assistente social, foi feita uma análise sobre o respectivo tema, considerando as limitações, os desafios e as potencialidades colocadas ao profissional. Deste modo, destaca-se que tal análise foi necessária antes de chegar no objeto central da respectiva produção: o trabalho do assistente social nas organizações da sociedade civil em Juiz de Fora/MG.

**Palavras-chave:** Trabalho profissional; OSCs; Organizações da sociedade civil; Política de Assistência Social; Serviço Social.

## **Abstract**

The current study aims to analyze the challenges posed to the work of the social worker in the implementation of the Social Assistance Policy inside Juiz de Fora - MG's Civil Society Organizations (CSOs), such being done by reading the masters' dissertations from the Social Services Post-Graduation Program of the Federal University of Juiz de Fora's Social Services College, which were written between 2007 and 2021. Firstly, it was sought to understand the development of the Capitalist Mode of Production, mainly the monopolistic phase, in order to understand the development process, complexification and expansion of the expressions of the social issue in that phase, as well as, also, to understand the role played by social policies on the issue of addressing the needs presented by the society. After carrying out the study, it was sought to analyze the capitalist development process on Brazil, as well as the trajectory of the social assistance in the country and the role taken by Social Service on the issue of addressing the expressions of the social issue. Furthermore, considering the position of salaried worker assumed by the social worker, it was conducted an analysis on the respective theme, considering the limitations, the challenges and the potentialities placed on the professional. Thus, points out that this analysis was necessary before getting to the main goal of this study: the work of the social worker in Minas Gerais' Juiz de Fora's CSOs.

**Keywords:** Professional work; CSO; Civil Society Organizations; Social Assistance Policy; Social Service.

## Lista de Ilustrações

Organograma 1 – Estrutura SAS.....	79
------------------------------------	----

## Lista de Abreviaturas e Siglas

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AMAC	Associação de Apoio Comunitário
CEDEPSS	Centro de Documentação e Pesquisa em Políticas Sociais
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONTRABES	Conselho Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social
COVID-19	Doença causada pelo SARS-CoV2
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DPS	Diretoria de Políticas Sociais
ENESSO	Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
JK	Juscelino Kubitschek
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARC	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MG	Minas Gerais
ONG	Organizações Não Governamentais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSFL	Organizações Sem Fins Lucrativos
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEBES	Secretaria do Trabalho e Bem-Estar
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio

SESI	Serviço Social da Indústria
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SPS	Secretaria de Política Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Modo de Produção Capitalista e o fomento às formas de atenção às necessidades populares</b> .....	<b>14</b>
2.1	Desenvolvimento do capitalismo concorrencial e o papel assumido pelas políticas sociais .....	14
2.2	Desenvolvimento do capitalismo monopolista no contexto global, aprofundamento e consolidação das expressões da questão social .....	16
2.3	Desenvolvimento capitalista e da assistência social no Brasil: uma análise dos antecedentes da década de 1930 .....	22
2.4	Capitalismo Industrial na Era Vargas e a assistência social no período .....	26
2.5	Expansão capitalista no país e o papel da assistência social entre os anos 1946 e 1964 .....	31
2.6	Desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil e a assistência social .....	39
2.7	Política de Assistência Social no Brasil .....	45
2.8	Transferência da responsabilidade estatal para as organizações da sociedade civil .....	49
<b>3</b>	<b>Serviço Social no Brasil</b> .....	<b>57</b>
3.1	Serviço Social no contexto do desenvolvimento capitalista no Brasil .....	57
3.2	Condição de trabalhador assalariado assumido pelo assistente social .....	64
<b>4</b>	<b>O trabalho do Assistente Social nas OSCs em Juiz de Fora – MG</b> .....	<b>72</b>
4.1	Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora – MG .....	72
4.2	Análise das dissertações de Mestrado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora – MG .....	82
4.2.1	Observações gerais .....	82
4.2.2	Análise quantitativa das dissertações de mestrado .....	83
4.3	Apreensão crítica acerca do trabalho do Assistente Social na Política de Assistência Social em Juiz de Fora – MG .....	85
4.3.1	Relação entre financiamento institucional e o trabalho do assistente social .....	85
4.3.2	Assistente social enquanto trabalhador assalariado e sua atuação nas OSCs de Juiz de Fora – MG .....	88
4.3.3	Considerações sobre o exercício profissional do assistente social nas organizações da sociedade civil em Juiz de Fora – MG .....	90

<b>5</b>	<b>Considerações finais .....</b>	<b>92</b>
	<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>94</b>

## 1. Introdução

O presente trabalho justifica-se pelo meu interesse em analisar o tema após a minha inserção em um campo de estágio da sociedade civil para realização do estágio obrigatório do curso de graduação da Faculdade de Serviço Social na Universidade Federal de Juiz de Fora. Durante a minha trajetória no respectivo campo, pude observar os desafios e as demandas postas ao trabalho do assistente social neste setor, tanto pelos usuários quanto pela instituição, fomentando o meu interesse em analisar não apenas como se realiza o trabalho do assistente social nestes locais empregatícios, mas também como ocorre o processo de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil e como ele vem sendo operado na contemporaneidade.

Ao ingressar no campo de estágio e me deparar com diversas expressões da questão social, visto ao público-alvo que a instituição atende, observei como a perspectiva de direito, a qual embasa o exercício profissional do assistente social, por vezes é confundida com o viés filantrópico que regula a instituição, apenas pela profissional estar inserido neste local de trabalho. Deste modo, tal questão me fez questionar e querer investigar as possíveis respostas que o(a) profissional pode vir a ofertar a população usuária de seus serviços nestes locais visto toda correlação de forças existentes.

Como será observado ao longo do trabalho, o processo de descentralização e desresponsabilização realizado pelo Estado faz com que o atendimento das demandas colocadas pelos usuários seja realizado de maneira fragmentada, o que gera impactos diretamente em sua condição de existência (Iamamoto, 2014). Deste modo, estando os usuários, por muitas vezes, em situações de extrema vulnerabilidade, eles veem-se necessitados a recorrer a diversos órgãos, principalmente os geridos pela sociedade civil para atendimento de suas necessidades, visto o não atendimento de suas demandas, em seu aspecto amplo, pelos órgãos estatais competentes no Modo de Produção Capitalista (Mestriner, 2008).

Analisar o contexto de expansão e incentivos às atividades desempenhadas pelas organizações da sociedade civil, bem como a inclusão cada vez maior de assistentes sociais nestes espaços, mostrou-se como uma forma de compreender a relação, por vezes confusa para os usuários, entre assistencialismo, filantropia e

benesses e a perspectiva de direito defendida pelo Serviço Social. Deste modo, considerando o aumento no número das referidas instituições, bem como de vagas para assistente social nas mesmas e o processo de transferência de responsabilidade empregada pelo Estado, tal pesquisa pode vir a fornecer meios para uma melhor atuação de profissionais que venham a ocupar postos de trabalho neste setor no futuro.

A relevância da pesquisa mostra-se, como já salientado, perante a expansão das organizações da sociedade civil nos últimos anos, as quais têm se mostrado como um importante e expressivo campo de trabalho para os assistentes sociais. Além disso, mediante ao avanço na implementação de políticas neoliberais pelo Estado brasileiro, bem como pelo avanço do conservadorismo em seus diversos aspectos, o qual se mostrou notório com as eleições de 2018, o profissional de serviço social tem vivenciado em seu cotidiano perspectivas que vão em oposição ao pensamento histórico-crítico defendido pela categoria, principalmente quando o seu campo de trabalho é permeado pela filantropia, caridade e benesses, indo em oposição à perspectiva de direito defendida pelo Serviço Social, fato este que faz com que estratégias necessitem ser criadas e análises institucionais sejam realizadas.

A construção do presente trabalho deu-se mediante a sua divisão em 03 (três) partes. No capítulo 01, buscou-se compreender o desenvolvimento do capitalismo monopolista em contexto mundial, analisando como o desenvolvimento da respectiva fase é responsável pelo processo de ampliação e complexificação das expressões da questão social. Para além disso, no respectivo capítulo realizou-se uma análise sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil e o papel assumido pelo Serviço Social neste processo, compreendendo como ocorreu o desenvolvimento da assistência social no referido território até a sua consolidação enquanto política social com a Constituição Federal de 1988. Porém, mediante à inserção dos ideais neoliberais na política nacional, bem como considerando o objeto de estudo do presente trabalho, também se tornou primordial compreender o processo de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil, compreendendo como o processo de isenção de responsabilidade vem sendo operado.

No capítulo 02, mediante ao panorama traçado brevemente e considerando o assistente social uma força de trabalho necessária para o desenvolvimento capitalista, buscou-se compreender, no respectivo capítulo, o processo de desenvolvimento do Serviço Social no Brasil, sinalizando as indagações e os movimentos realizados no

interior da profissão até o desenvolvimento de um projeto ético-político profissional crítico e comprometido com a população. Contudo, para além deste aspecto e estando o respectivo profissional inserido no mercado de trabalho, também buscou compreender a condição de trabalhador assalariado assumido pelo assistente social na sociedade capitalista, compreendendo que as demandas dos usuários em prol de direitos que visem a efetivação de uma sociedade mais justa também deve ser a sua demanda enquanto trabalhador, visto a exploração de sua força de trabalho cotidianamente por seus empregadores.

No capítulo 03, buscou-se realizar uma pesquisa a partir das dissertações de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social na Universidade Federal de Juiz de Fora, a fim de compreender o trabalho dos assistentes sociais nas OSCs em Juiz de Fora/MG. Para tanto, inicialmente, foi realizado uma análise sobre a Política de Assistência Social em Juiz de Fora/MG, a fim de compreender o real cenário de inserção dos assistentes sociais na referida política. Após este panorama, foi feita uma pesquisa em todas as produções feitas pelo Programa de Pós-Graduação do referido curso, entre os anos de 2007 e 2021, sendo selecionado os trabalhos a serem utilizados na pesquisa, delimitando o objeto de pesquisa, para, por fim, analisar, a partir das produções selecionadas, o trabalho do assistente social nas organizações da sociedade civil em Juiz de Fora/MG.

Por fim, a construção do presente Trabalho de Conclusão de Curso justifica-se mediante a necessidade de uma maior observação sobre a inclusão dos assistentes sociais nas organizações da sociedade civil, visto a sua condição enquanto trabalhador assalariado, bem como pela precarização existente nos postos de trabalho ocupados pelos profissionais de Serviço Social nestas instituições (fato este que posso observar no campo em que realizo estágio). Sendo assim, busca-se analisar e compreender como o exercício profissional tem se realizado nestes espaços, visto a alta demanda colocada a este setor pelo próprio Estado brasileiro, no que tange ao atendimento das necessidades da população.

Contudo, apesar de toda relevância desta pesquisa, destaca-se que a presente produção possui limitações, visto o período de produção das dissertações de mestrado analisadas, entre 2007 e 2021. Porém, visto a impossibilidade da realização de um trabalho de campo, devido a questão de cronograma e burocráticas, buscou-se os meios que mais se aproximassem da realidade do assistente social nestas organizações.

## **2. Modo de Produção Capitalista e o fomento às formas de atenção às necessidades populares**

### **2.1. – Desenvolvimento do capitalismo concorrencial e o papel assumido pelas políticas sociais**

O desenvolvimento do Modo de Produção Capitalista trouxe inúmeras consequências para a vida em sociedade, imprimindo novas condições de existência, sobrevivência e de relações entre os seres humanos. Mediante a condição de trabalhador assalariado assumido pelos indivíduos, a qual é típica da sociedade burguesa, os seres humanos passaram a necessitar vender sua força de trabalho para o seu sustento e de sua família, fazendo com que novas relações entre as classes sociais fossem estabelecidas, as quais, como será observado, foram complexificando ao longo dos anos e das inúmeras fases do capital.

Sendo as políticas sociais importantes mecanismos de resposta do Estado para as demandas populares e suas necessidades, busca-se no presente tópico elucidar, brevemente, o papel assumido por elas. Como será observado adiante, as ações governamentais em respostas às necessidades postas pela classe trabalhadora, bem como também pelas diversas expressões da questão social, são metamorfoseadas constantemente para atendimento de objetivos e necessidades da classe dominante.

Precedendo o capitalismo monopolista, o Estado, em sua fase concorrencial, buscava realizar uma intervenção sob situações que apresentassem risco ao desenvolvimento social no período. As ações interventivas realizadas pelo Estado nesta fase em prol das demandas populares tinham como objetivo, deste modo, “[...] impedir a mobilidade do trabalhador e assim manter a organização tradicional do trabalho” (Behring; Boschetti, 2009 *apud* Defilippo, 2012, p. 39).

Sendo palco de diversos momentos históricos e incorporando os ideais liberais, os quais defendiam um Estado mínimo e o individualismo, a fase do capitalismo concorrencial gerou diversas mudanças na forma de se produzir, impactando na maneira de incorporar os trabalhadores no processo produtivo. Durante tal período, o qual teve a Revolução Industrial (1760) como um dos seus principais marcos, a piora nas condições de vida dos trabalhadores e o antagonismo entre as classes (burguesia e proletariado) tornaram-se explícitos, fato este que fez com que a massa trabalhadora

emergisse em movimentos reivindicatórios<sup>1</sup> (Defilippo, 2012). Mediante a estes acontecimentos, ações passaram a ser desenvolvidas no intuito “[...] de regular as forças livres de mercado e as novas tensões sociais” (Pereira, 2009, p.32 *apud* Defilippo, 2012, p. 38).

Neste sentido, Behring & Boschetti (2009, p. 51 *apud* Defilippo, 2012, p. 38) destacam que as ações governamentais neste período foram vistas como as primeiras iniciativas de desenvolvimento de políticas sociais<sup>2</sup>. Perante a efervescência de tais movimentos contestatórios, o atendimento das demandas populares pelo Estado dava-se por um movimento contraditório, visto que, ao mesmo tempo que buscava colocar limites às conquistas legitimadas e minimizar as reivindicações, também buscava dar “[...] respostas às lutas de classes”, mesmo que tais medidas fossem direcionadas apenas a um seleto grupo de indivíduos vulneráveis, os quais também necessitavam ocupar postos de trabalho (Defilippo, 2012, p. 38).

Sendo influenciado por ideais liberais, as ações geridas pelo Estado neste período, como ressaltado por Behring & Boschetti (2009 *apud* Defilippo, 2012, p. 39), podem ser vistas perante a adesão de pressupostos como:

[...] individualismo; bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo; predomínio da liberdade e competitividade; naturalização da miséria; predomínio da lei da necessidade; manutenção de um Estado mínimo; justificativa de que as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício e, portanto, deve ser um paliativo [...].

Com o fim da fase concorrencial e a ascensão da fase monopólica do capital, as contradições sociais geradas pela relação burguesia *versus* proletariado ampliaram-se e complexificaram-se, fatores estes que serão analisados a seguir. Desta forma, mediante a tal questão e à efervescência de reivindicações populares,

---

<sup>1</sup> Apesar de não se buscar dar enfoque sobre condições que influenciaram tais movimentos, faz-se importante destacar que tais reivindicações emergiram sobre a influência de diversas revoluções burguesas ocorridas durante o período citado, como, por exemplo, a Revolução Francesa em 1789, como salienta Behring & Boschetti (2009 *apud* Defilippo, 2012). De acordo com as autoras (2009 *apud* Defilippo, 2012, p. 37), é “[...] inaugurada nova dimensão para as ideias liberais, defendendo a Liberdade, Igualdade e Fraternidade enquanto bases para a vida de todos os cidadãos, em qualquer país, possibilitando a difusão do liberalismo no mundo todo [...]”.

<sup>2</sup> Analisando de maneira genérica, “[...] as políticas sociais são, em sentido mais restrito, formas de intervenção do Estado na sociedade civil, a configuração política daquele país, interfere na maneira de concebê-las e implantá-las [...]” (Rossini; Rotta; Borkovski, 2019, recurso *online*).

passou-se a ser necessário criar mecanismos de atenção às expressões da questão social, sendo as políticas sociais utilizadas para esta finalidade, fazendo com que o Estado assumisse o papel de mediador de conflitos (Netto, 2011).

Neste sentido, frisa-se que as políticas sociais realizaram e, como será observado ao longo do capítulo, realizam importante papel no processo de atendimento das expressões da questão social, sendo importante mecanismo utilizado pelo Estado no processo de contenção das reivindicações e sua consolidação enquanto classe dominante. Nos tópicos a seguir, tais questões serão analisadas, sendo fundamental compreender os impactos gerados pelo desenvolvimento da fase monopolista para a sociedade e as relações de trabalho.

## **2.2 – Desenvolvimento do capitalismo monopolista no contexto global, aprofundamento e consolidação das expressões da questão social**

Possuindo como objetivo analisar as consequências do desenvolvimento capitalista para a dinâmica social, para as relações de trabalho e entre os sujeitos, busca-se, no presente tópico, ressaltar como a fase monopolista do capital foi responsável por gerar importantes e notórios impactos no âmbito social e econômico.

Neste sentido, faz-se importante destacar que, de acordo com lamamoto (2014), o desenvolvimento do capital durante tal fase fez com que houvesse a consolidação das expressões da questão social nos países de capitalismo central, apesar de sua gênese datar do processo de emergência do Modo de Produção Capitalista, visto que a questão social se origina a partir do processo contraditório da apropriação privada dos meios de produção e da exploração da classe trabalhadora pelo capital.

A partir da introdução de novas tecnologias no referido período, as mudanças geradas impactaram não apenas o modo de se produzir, mas também afetaram a forma de incorporar os trabalhadores no processo produtivo, impactando em todos os aspectos da vida do ser humano. Além disso, mediante análise ainda realizada pela autora citada, destaca-se que foi a partir da inclusão dos avanços científicos no meio produtivo, que se passou a observar maior concentração e centralização de capitais, podendo também ser observado uma diminuição no quesito da concorrência no âmbito do mercado, sendo fundamental destacar que foi durante a fase monopolista que ocorreu o surgimento de monopólios e oligopólios (lamamoto, 2014).

Além disso, como destacado por Lênin (1976, t. V *apud* lamamoto, 2014, p. 100), foi durante o desenvolvimento monopolista que pôde ser observado uma “[...] fusão entre o capital industrial e o bancário, dando origem ao domínio do *capital financeiro*”. A partir de então, o capital bancário passa a ter grande incidência e influência no processo produtivo, afetando na concorrência, na centralização e na concentração de capitais, sendo este período caracterizado como “tempo de capital fetiche” de acordo termos utilizados por lamamoto (2014).

Perante as ponderações realizadas, lamamoto (2014) também sinaliza que as mudanças ocorridas na produção foram responsáveis por fomentar uma maior produtividade e lucratividade, gerando uma maximização na acumulação das taxas de lucros pelos donos dos meios de produção, devido à possibilidade de se produzir mais num período de tempo menor, fato este que foi impulsionado devido a uma maior exploração da força de trabalho humana. Neste cenário, Netto (2011, p. 20) destaca que “[...] a constituição da organização monopolista obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados [...]”.

Devido às modificações realizadas na escala produtiva na fase citada (também correspondente ao período do capitalismo financeiro), alterações sociais puderam ser observadas, visto que a introdução tecnológica neste período foi responsável pela diminuição na incorporação da classe trabalhadora nos postos de trabalho. Mediante ao aumento no emprego de capital constante (trabalho morto), observou-se um crescimento no número de pessoas integrantes à parcela populacional que não era absorvida pelo mercado de trabalho, as quais passaram a recorrer a distintas formas de ocupação laboral para sobrevivência e sustento (lamamoto, 2014).

Além do destacado até aqui e somando à perspectiva de diminuição na inclusão da população nos postos de trabalho, lamamoto (2014, p. 158) ressalta que “[...] o crescimento da força de trabalho disponível é impulsionado pelas mesmas causas da força expansiva do capital, expressando a lei geral da acumulação capitalista [...]”. Por conseguinte, no que tange à referida lei, destaca-se:

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército de reserva cresce, portanto, com

as potências de riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superprodução consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta da acumulação capitalista (Marx, 1985: 209, t. 1, v II *apud* lamamoto, 2014, p. 158).

Sendo assim, de acordo com o exposto, é possível que seja observado um processo massivo de empobrecimento da classe trabalhadora, sendo um fato cada vez mais visível. Para lamamoto (2014), tal condição deriva-se da inclusão, cada vez menor, do trabalhador no mercado, juntamente a uma maior exploração da sua força de trabalho no processo produtivo, sendo que estes fatores podem ser observados até os dias atuais, afetando as formas de reprodução e sobrevivência dos sujeitos, no quesito material e espiritual.

Para Yazbek (2001 *apud* lamamoto, 2014), a pobreza não consiste meramente na distribuição de renda, visto que a pobreza é um fenômeno que impacta todos os aspectos da vida do ser humano. Juntamente a esta ponderação, lamamoto (2014, p. 159) reflete que “[...] a capacidade de trabalho, é mera potência; o indivíduo só pode realizá-la se encontrar lugar no mercado de trabalho [...]”, neste sentido, fica evidente a completa dependência da classe trabalhadora perante a sua inclusão no processo produtivo, visto que ela é apenas detentora de sua força de trabalho e não dos meios de produção.

Sendo assim, mediante a aspectos como: o aumento da exploração dos trabalhadores; de sua inclusão e repulsão dos meios produtivos; bem como da incorporação de novas tecnologias; a apropriação privada dos meios de produção; o aumento da extração de mais-valor; e o processo de centralização, concentração e concorrência, é que lamamoto (2014) destaca como sendo responsável pelo aprofundamento e consolidação das expressões da questão social na fase do capitalismo monopolista/financeiro. Para lamamoto (2014, p. 156), a questão social pode ser entendida como uma “[...] arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais [...]”, acabando por fomentar a existência de um tensionamento entre reais necessidades da classe trabalhadora e os interesses da burguesia, fato este que é responsável por gerar embates entre ambas as classes.

Frente a este novo cenário de reivindicações por parte da classe no período, faz-se necessário destacar a importância das Revoluções de 1848 no processo de criação de formas de atenção à população pelo Estado. De acordo com lamamoto (2014), tais movimentos foram responsáveis por fomentar uma melhor compreensão, por parte do proletariado, do seu lugar e do seu papel na sociedade de classes.

Para lamamoto (2014, p. 187),

[...] Ela indica a passagem do proletariado *de classe em si à classe para si*: a possibilidade de autopercepção do proletariado como classe, embora sua conversão em *efetividade* dependa da atividade organizada dos homens. A tempestade revolucionária de 1848 representa a “ruptura do bloco histórico que derruiu a ordem feudal - a frente social emancipadora que envolvia o conjunto do Terceiro Estado sob o signo do Povo” (Netto, 1998: XIX) - e trouxe à consciência social o ineliminável antagonismo entre capital e trabalho, burguesia e proletariado, passando o confronto de classe a gravitar a dinâmica social. A burguesia perde o interesse de avançar a sociabilidade para além da lógica de acumulação capitalista, e seu projeto de emancipação humana não ultrapassa o projeto de emancipação política, ainda assim com limites. A dimensão essencial da emancipação humana torna-se um legado do proletariado, herdeiro das tradições libertárias e humanistas da cultura ocidental (Netto, 1998), cujo projeto teórico está contido no Manifesto Comunista (Marx e Engels, 1998), publicado, também, em 1848. Perante as pressões das lutas operárias e da afirmação da burguesia como classe dominante, a questão social naturalizada desliza-se para o universo conservador, objeto de um programa reformista moralizador.

Sendo assim, perante a existência de interesses antagônicos, lamamoto (2014) sinaliza que os processos de reivindicações e mobilizações populares passaram a colocar em evidência, na fase citada, a necessidade de criar formas de atenção às necessidades sociais das classes em vulnerabilidade. Neste cenário, o Estado emerge reconhecendo as demandas sociais, desenvolvendo formas de atenção às expressões da questão social, mesmo que de forma fragmentada, as quais anteriormente eram tidas como caso de polícia<sup>3</sup>. Desta forma, “é importante lembrar

---

<sup>3</sup> Apesar do notório avanço em relação a criação de formas de atenção às refrações da questão social, destaca-se que, na contemporaneidade, as mesmas têm se tornado amplo alvo de ações governamentais. Neste sentido, como destaca lamamoto (2014, p. 163), a autora coloca que “[...] a questão social passa a ser objeto de um violento ‘processo de criminalização’ que atinge as classes subalternas (Ianni, 1992; 2004 e Guimarães, 1979). Recicla-se a noção de ‘classes perigosas’ - não mais laboriosas-, sujeitas à repressão e extinção. A tendência de naturalizar a questão social é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizados de ‘combate à pobreza’ ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a

que foram as lutas sociais que romperam com o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública [...]” (Iamamoto, 2014, p. 160).

Contudo, apesar do reconhecimento das expressões da questão social por parte do Estado a partir do referido período histórico, é importante destacar que tal condição não foi responsável por gerar um rompimento na relação entre Estado e capital. A implementação de mecanismos de atenção às classes em vulnerabilidade social, perante políticas e serviços sociais, deu-se mediante a necessidade de contenção das manifestações populares. A atuação estatal foi realizada mediante a uma intervenção fragmentada e parcializada (ainda possível de ser observada na contemporaneidade), não sendo possível atingir o berço da questão social, visto que, como já destacado anteriormente, a questão social é oriunda do Modo de Produção Capitalista (Iamamoto, 2014).

Considerando o exposto previamente, Netto (2011) destaca que o Estado, em sua fase monopolista, passa a realizar ações orientadas por uma junção das suas atribuições econômicas e políticas. Neste sentido, ele passa a utilizar os direitos e as garantias cívicas e sociais para alargar a sua base de sustentação, o que possibilitou que o mesmo organizasse “[...] um *consenso* que assegure o seu desempenho” (Netto, 2011, p. 27).

[...] Logo, no capitalismo monopolista, as políticas sociais vêm no sentido de assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento do sistema. Já no nível político operam como suporte da ordem sóciopolítica, ou seja, oferecem um mínimo de respaldo efetivo à imagem do Estado como “social”, como mediador de interesses conflitantes (Defilippo, 2012, p. 41-42).

Na análise realizada por Netto (2011), o autor destaca o papel estratégico assumido pelo Estado nesta fase do capital. Para ele, as políticas implementadas pelo Estado na fase monopólica passam a ter caráter/objetivo não apenas da manutenção

---

repressão oficiais. Evoca o passado, quando era concebida como caso de polícia, ao invés de ser objeto de uma ação sistemática do Estado no atendimento às necessidades básicas da classe operária e outros segmentos trabalhadores. Na atualidade, as propostas imediatas para enfrentar a questão social, no Brasil, atualizam a articulação assistência focalizada/repressão, com o reforço do braço coercitivo do Estado em detrimento da construção do consenso necessário ao regime democrático, o que é motivo de inquietação”.

da força de trabalho, mas também se tornaram mecanismo que possibilitavam e asseguravam uma continuidade no padrão de consumo da classe trabalhadora.

[...] O Estado - como instância política econômica do monopólio - é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas previdenciários e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (Netto, 2011, p. 27).

Sendo implementadas de maneira focalizada e sem o objetivo de atingir o berço da questão social, as políticas sociais, como destacado anteriormente, são executadas, durante o capitalismo monopolista, sob a perspectiva de transformação das refrações da questão social em “problemas sociais” (Iamamoto, 2014). Neste sentido, caso a questão social passasse a ser gerida em sua totalidade, isto significaria “[...] remetê-la concretamente à relação capital/trabalho - o que significaria, liminarmente, colocar em xeque a ordem burguesa [...]” (Netto, 2011, p. 32).

Na contemporaneidade, apesar das manifestações da questão social estarem revestidas por diversos aspectos, Iamamoto (2014) ressalta a não existência de uma “nova questão social”, visto que a base de sua origem continua a mesma, ou seja, o processo gerado pela contradição entre capital *versus* trabalho. Neste sentido, deve-se ter em mente que as expressões da questão social são inscritas num contexto sócio-histórico e dialético e que, portanto, pode apresentar formas distintas de manifestação, as quais não podem ser analisadas de maneira genérica, visto a abrangência de suas expressões na sociedade de classes. Além disso, também é destacado pela autora que não se pode atribuir uma autonomia em relação às refrações da questão social. Para Iamamoto (2014, p. 169), a questão social é resultado de uma dimensão coletiva, que se origina no âmago da sociedade capitalista, ou seja, o que confere unidade/união às expressões da questão social “[...] é a contradição entre o trabalho social e a apropriação privada do trabalho [...]”.

Sendo assim, a partir do processo de consolidação da fase monopolista do capital nos países centrais, como observado, foi possível notar o aprofundamento das expressões da questão social, fato este que se deu perante o agravamento das desigualdades sociais na referida fase. As mudanças na composição dos campos de

trabalho e na acumulação de capital acabaram por projetar mudanças não apenas no quesito de reprodução do sujeito, mas também na forma como os indivíduos passaram a se relacionar entre si.

Entender que a sociedade de classes capitalista se encontra constantemente em movimento, possuindo uma condição dinâmica de transformação, proporciona aos estudiosos um entendimento de que todos os aspectos da vida social são passíveis de mudanças em suas manifestações, principalmente quando busca-se analisar as expressões da questão social. Porém, apesar desta característica, é fundamental a compreensão de que elas se originam e se moldam perante um aspecto central como já posto, sendo essencial que tal aspecto não se perca ao longo do tempo.

Não compreender a centralidade da relação capital *versus* trabalho pode vir a gerar uma desqualificação/diminuição na importância de tal contradição, a qual é responsável por desempenhar inúmeros impactos na dinâmica da vida em sociedade. Ademais, desconsiderar seu papel central na formulação das expressões da questão social é dar abertura para possíveis vertentes teóricas e ideológicas que qualificam as desigualdades sociais como resultado do não esforço individual e passíveis de serem superadas no contexto do Modo de Produção Capitalista.

### **2.3 – Desenvolvimento capitalista e da assistência social no Brasil: uma análise dos antecedentes da década de 1930**

Partindo das considerações realizadas anteriormente, ressalta-se que para analisar o desenvolvimento capitalista no contexto brasileiro é necessário compreender que o mesmo não se realizou de maneira igualitária e ao mesmo tempo do que em relação aos países centrais. Entender tal condição torna-se essencial, visto que o progresso de cada Nação é determinado por aspectos diversos, como, por exemplo: as relações de poder estabelecidas, o desenvolvimento societário, mobilizações populares etc.

Sendo assim, para que se possa fazer uma análise sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, bem como de suas inúmeras fases, é primordial que seja levado em consideração a observação realizada acima. Uniformizar este processo em todos os seus aspectos pode vir a gerar uma condição de desqualificação das particularidades regionais, tanto históricas com também sociais e econômicas.

Após o declínio do Período Imperial, que durou até 1889, e advento da Primeira República (1889 – 1930) importantes mudanças sociais, econômicas e políticas foram vivenciadas. A abolição da escravatura, em 13 de maio de 1889, a necessidade de modificações no campo da produção e o grande processo de imigração de povos europeus para o território brasileiro, bem como outros fatores, acabaram por fazer com que novas conjunturas sociais emergissem, de acordo com Fernandes (2008).

O novo trabalhador livre (ex-escravo), que até então era tido como o principal agente de trabalho no cenário nacional, foi rapidamente substituído, colocado às margens de um processo produtivo e de uma nova ordem social no qual era visto como incompatível. Em contraposição a este cenário, viu-se uma ampliação da presença da força de trabalho do imigrante, a qual passou a concorrer diretamente com os nativos (fossem eles negros, brancos ou povos nativos) para a ocupação de postos de trabalho, principalmente na cidade de São Paulo que, no século XIX vivenciou impressionante processo de desenvolvimento e urbanização, visto a intensificação da produção cafeeira, a exportação para o mercado internacional e a instauração de um parque industrial diverso na região (Fernandes, 2008).

A nova realidade econômica não era mais compatível com o trabalho escravo vigente até então, o mesmo tornara-se caro e obsoleto<sup>4</sup>, não correspondia aos altos níveis de produtividade exigidos pelos fazendeiros, bem como aos ideais de modernização pretendidos pela Primeira República. Neste cenário, a crescente incorporação da força de trabalho imigrante na economia urbana, como também nas lavouras, foi vista como uma possibilidade para o desenvolvimento que se pretendia alcançar pelo Estado nacional (Fernandes, 2008).

---

<sup>4</sup> “[...] Ora, o problema número um das camadas dominantes, nas zonas de intensa produção e exportação de café se relacionava com o suprimento e a renovação de mão-de-obra. Já ninguém pensava, na última década do século XIX, que se poderia resolver esse problemas nos quadros da escravidão. A resistência escravista se apegava a motivos estritamente egoísticos, pois viam-se no escravo uma inversão de capital e um instrumento de trabalho que deveria ser espremido até o bagaço. Mesmo alguém tão empenhado em traçar normas “racionais” sobre o modo de usar e de tratar o escravo, como o barão de Paty de Alferes, escrevia em 1860, da escravatura: “É este o cancro roedor do Império do Brasil, e que só o tempo poderá curar. A abundância de braços cativos esquiva o trabalhador assalariado do cultivo de nossos campos” reiterando, a seguir, que a inexistência de trabalhadores assalariados criava “a necessidade de continuar-se com esse cancro, cujo preço atual não está em harmonia com a renda que dele se pode tirar”. Os proprietários agrícolas, principalmente os grandes proprietários das regiões prósperas, sabiam muito bem que a coexistência do trabalho escravo com o trabalho livre encareceria este último: a escassez de trabalhadores assalariados os converteria em luxo dispendioso [...]” (Fernandes, 2008, p. 57).

Como salienta o autor citado:

[...] Nas esferas dos serviços essenciais para a expansão da economia urbana, da livre empresa e do capitalismo, prevalecia irrefreadamente a filosofia de *the right man in the right place*. O “estrangeiro” aparecia aí, como *a grande esperança nacional* de progresso por saltos. Nos demais setores, imperavam as conveniências e as possibilidades, escolhidas segundo um senso de barganha que convertia qualquer decisão em “ato puramente econômico”. Desse ângulo, onde o “imigrante” aparecesse, eliminava fatalmente o pretendente “negro” ou “mulato”, pois se entendia que ele era o *agente natural* do trabalho livre (Fernandes, 2008, p. 42).

Sendo assim, atraídos mediante a um discurso de uma terra de oportunidades e de provável crescimento econômico, a grande onda de imigração europeia para o Brasil acabou por impactar diretamente a expectativa criada pelo negro com o processo abolicionista. Colocados à margem da sociedade, os ex-escravos, a partir de então libertos e responsáveis pelo suprimento de suas próprias necessidades, passaram a vivenciar condições cada vez mais degradantes de existência, sendo difícil o seu ingresso no mercado de trabalho urbano, salvo a exceção das mulheres, as quais conseguiram melhor adaptação e realocação. A concorrência direta com os imigrantes e com os nativos brancos, a rápida transição da ordem social, a não preparação do negro para ser um trabalhador livre etc, fizeram com que ele se encontrasse em precárias condições de vida, frustrando-se frente a realidade posta (Fernandes, 2008).

Em suma, a sociedade brasileira largou o negro ao seu próprio destino, deitando sobre seus ombros a responsabilidade de se reeducar e de se transformar para corresponder aos novos padrões e ideais de ser humano, criados pelo advento do trabalho livre, do regime republicano e do capitalismo [...] (Fernandes, 2008, p. 35-36).

Neste cenário, Fernandes (2008, p. 44) destaca que:

[...] Vedado o caminho da classificação econômica e social pela proletarianização, restava-lhes aceitar a incorporação gradual à escória do operário urbano em crescimento ou se abater penosamente, procurando no ócio dissimulado, na vagabundagem sistemática ou na criminalidade fortuita meios para salvar as aparências e a dignidade de “homem livre”.

Sendo assim, neste ambiente de mudanças sociais, econômicas e políticas, foi posto em evidência a necessidade de atendimento das novas demandas sociais emergentes. O período histórico brasileiro compreendido até 1930 (ano que dará início a fase getulista) foi marcado por uma filantropia caritativa, através do emprego da assistência e repressão, e por uma filantropia higiênica, a qual, diferentemente da exposta anteriormente, combinava assistência, prevenção e segregação. Sendo correspondente ao Período Imperial e a Primeira República, respectivamente, cada fase possuiu seus tipos específicos de organização, bem como de regulação (Mestriner, 2008).

Durante o Período Imperial (até 1889), Mestriner (2008) destaca que as ações de assistência, que, como já ressaltado acima eram baseadas numa filantropia caritativa, eram destinadas, principalmente, aos órfãos e inválidos, sendo sua regulação religiosa, porém também realizada pela Câmara Municipal do Império e pela junta da Fazenda Nacional.

No que tange à filantropia higiênica (Primeira República - 1889 a 1930), as organizações existentes destinavam a sua atenção ao atendimento das crianças, dos velhos e inválidos, dos alienados, mendigos, doentes e imigrantes, sendo a regulação dessas organizações e atos realizados pela junta da Fazenda Nacional ou pela Câmara Municipal, como também pelo 1º Juízo de Menores no Rio de Janeiro (1923) e pelo Código de Menores (Mello Matos) - (1927) (Mestriner, 2008).

Porém, apesar do destacado, a Mestriner (2008, p. 67) destaca-se que:

Durante a Primeira República, o Estado não intervinha. Era um Estado fraco. O que existia na área da assistência era desenvolvido pela Igreja católica, com quem o Estado republicano não se relacionava, por considerar que o social não era função pública. A modalidade de organização política de então “era marcada pelo simultâneo enfraquecimento do Estado (em benefício das oligarquias regionais) e da sociedade civil (infantilizada pela ‘política dos governadores’ e pelo coronelismo)” (Nogueira, 1998: 61).

Desta forma, mediante ao panorama traçado até aqui, é possível observar que as modificações no cenário nacional foram responsáveis por intensificar a necessidade de criação de formas de atenção ao novo panorama populacional. Não sendo respaldadas por um direito social e enquanto uma política social, as ações que visavam o atendimento das demandas sociais desenvolvidas durante os períodos

citados (Império e Primeira República) eram baseadas em aspectos caritativos, não sendo responsáveis por suprir as efetivas necessidades da população.

Como será observado nos tópicos a seguir, tal concepção de atendimento fragmentado, seletivo e imediatista das ações de cunho assistencial se prolongou ao longo dos anos no Brasil. Sendo apenas caracterizada como política pública apenas no ano de 1988, a assistência social percorreu um longo caminho entre ações filantrópicas, caritativas e de benemerência, dificultando a sua compreensão enquanto direito nos anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da sua Lei Orgânica em 1993.

#### 2.4 – Capitalismo Industrial na Era Vargas e a assistência social no período

Mediante a análise realizada sobre os primórdios do desenvolvimento capitalista no Brasil e sobre os primeiros passos da assistência social no país, buscase no presente tópico realizar algumas ponderações sobre o período conhecido como Era Vargas. Em tal lastro temporal, como será pontuado, importantes acontecimentos foram vivenciados pela população brasileira, sendo estes responsáveis por gerar impacto nas condições de vida da população, na forma de ocupação territorial, na incorporação da classe trabalhadora no mercado de trabalho e na necessidade de atendimento às demandas do povo pelo Estado brasileiro.

As transformações geradas pelo avanço do capitalismo durante a sua fase industrial no Brasil resultaram, de acordo com Lamamoto (2014), numa expansão das refrações da questão social. O avanço de tal fase, o qual teve como principal expoente Getúlio Vargas, fomentou mudanças socioeconômicas importantes no país, principalmente durante o período conhecido como Era Vargas, tendo Getúlio Vargas governado por 15 anos ininterruptos, entre 1930 – 1945 (Ribeiro, 2014).

Durante o período citado, o então presidente utilizou o desenvolvimentismo<sup>5</sup> como base ideológica de seu mandato (apesar de tal vertente ter-se mantido presente

---

<sup>5</sup> De acordo com Fonseca (2004, p. 02 *apud* Ribeiro, 2014, p. 39), o processo referenciado consistiu num “conjunto comum de ideias concatenado e estruturado”. Ademais, Ribeiro (2014, p. 38) também destaca que a base ideológica desenvolvimentista pode ser entendida como resultado das seguintes correntes: “o nacionalismo; o positivismo; o industrialismo e o pauperismo”. Neste sentido, a ideologia desenvolvimentista possui como núcleo preceitos referente à industrialização, bem como ao nacionalismo e ao intervencionismo estatal em prol do crescimento econômico (Ribeiro, 2014).

no cenário nacional até a década de 1980), instaurando uma política de fomento à diminuição no número de importações mediante ao incentivo de desenvolvimento da indústria nacional, visando uma maior autonomia para a economia diante dos impactos gerados pela Crise de 1929. Neste cenário, devido à perda do poder de compra da população brasileira, visto a recessão vivida pela economia, o número de importações foi reduzido, instaurando um campo favorável ao desenvolvimento da industrial nacional no interior do país (Ribeiro, 2014).

Como ressaltado por Ribeiro (2014, p. 41), o Estado, durante a Era Vargas, desenvolveu diversas ações, como a “[...] ampliação do crédito por parte do Banco do Brasil, na segunda metade dos anos 1930. À época foram criados vários instrumentos como: a carteira de redesconto e a carteira de crédito agrícola e industrial [...]”. Além disso:

O Brasil foi também o primeiro país da América Latina a introduzir o controle de câmbio e outros controles diretos que, combinados com a desvalorização da moeda, aumentavam o preço das importações, geraram uma queda no valor das importações, possibilitando um aumento do PIB (Baer, 2009, p. 55 *apud* Ribeiro, 2014, p. 42).

Por conseguinte, também busca-se ressaltar que:

Esse fator foi ainda mais importante porque, de olho no equilíbrio da balança comercial, o governo proibiu a importação de máquinas para inúmeras indústrias, excetuando apenas a substituição de bens imprestáveis, entre 1931 e 1937. Em média, no período 1933-39, a indústria cresceu a uma taxa anual de 11,2%, concentrando-se em metalurgia de pequeno porte e bens de consumo, como papel e papelão, têxteis, vestuário e calçados (Fausto, 2006, p. 45 *apud* Ribeiro, 2014, p. 41).

Devido a tais transformações no cenário econômico do país, também foi possível observar, concomitantemente a estas modificações, mudanças sociais no que tange à incorporação da classe trabalhadora nos meios produtivos, resultando em novas configurações trabalhistas e reorganização social.

Durante o período citado, foi possível observar uma ampliação no processo de êxodo-rural no país, o qual ocorreu simultaneamente ao desenvolvimento urbano, resultando no surgimento de novos atores sociais, bem como manifestações populares reivindicatórias (Vargas, 2007). Devido às novas configurações socioeconômicas vividas no interior do país, as quais foram geradas a partir do

processo de consolidação do capitalismo industrial, passa a não ser mais possível justificar as desigualdades sociais como “[...] mera distinção entre ricos e pobres, presentes nas formas anteriores de organização da produção e da sociedade regidas pela divisão do trabalho, prévias ao capitalismo industrial [...]” e é neste cenário que o Serviço Social se desenvolveu (Iamamoto, 2014, p. 167).

O Serviço Social desenvolve-se no pós-Segunda Guerra Mundial, no período de expansão da economia capitalista sob a hegemonia dos grupos transnacionais e capital financeiro a eles associados. O crescimento industrial em bases tayloristas e fordistas dinamiza a acumulação de capital gerando excedentes, parcela dos quais é canalizada para o Estado, no financiamento de políticas públicas, contribuindo para a socialização dos custos de reprodução da força de trabalho. A política keynesiana, direcionada ao “pleno emprego” e à manutenção de um padrão salarial capaz de assegurar um relativo poder de compra dos trabalhadores, implicou o reconhecimento do movimento sindical em suas reivindicações econômicas e políticas. A prestação de serviços sociais públicos foi expandida, permitindo às famílias de trabalhadores adotados de emprego formal protegido usufruir a cidadania regulada (Santos, 1979), com acesso aos direitos, podendo aplicar sua renda monetária para consumir e dinamizar a economia. A estes se somavam ampla segmentos destituídos de trabalho e de cidadania (Iamamoto, 2014, p. 171).

Neste cenário, o Estado brasileiro, de acordo com Vargas (2007, p. 41), passa a ser necessário desenvolver e a implantar políticas sociais mediante “[...] a responsabilidade pela gestão e execução de uma legislação trabalhista e sindical de maneira a conter as mobilizações decorrentes do novo modelo de sociedade que se firmava dentro do capitalismo emergente de caráter urbano”. Neste mesmo período, as ações de assistência social passaram a ganhar cada vez mais notoriedade no quesito a ser uma forma de atendimento às expressões da questão social. Contudo, como será visto a seguir, a mesma não foi constituída enquanto uma política social e um direito da população brasileira, possuindo subsídio direito do Estado para que fosse executada pelas organizações da sociedade civil (Mestriner, 2008).

De acordo com a autora citada, a execução de uma filantropia disciplinadora pôde ser observada durante a Era Vargas. Tal perspectiva visava o enquadramento e o disciplinamento dos cidadãos. As organizações que prestavam serviços de assistência social eram fomentadoras de atividades no âmbito materno-infantil; proteção à infância; educação; proteção aos jovens; de auxílios mútuos (escolas profissionalizantes); estatais; e de formação. Em relação à regulação de tais

atividades, destaca-se que era realizado por diversos órgãos e legislações criadas durante o período, bem como pelos termos contidos nas Constituições Federais de 1934 e 1937 (Mestriner, 2008).

Para além das atividades descritas acima, a Mestriner (2014) também coloca em evidência o importante papel realizado pelas entidades religiosas, as quais efetuavam atividades voltadas para criação de albergues, centros de juventude, abrigos etc. Além disso, também era possível observar a existência de centros assistenciais complementares, bem como inúmeras outras iniciativas, às quais, como já posto anteriormente, não eram baseadas numa perspectiva de direito ou como uma política social.

Para Mestriner (2008), foi a partir de 1930 que foi possível observar o surgimento de uma regulação estatal em relação à assistência social no país, sendo realizado três ações importantes por Vargas neste sentido: a concessão de auxílios às instituições selecionadas pelo governo, a criação da Caixa de Subvenção (1931) e a criação do Conselho Nacional de Serviço Social em 1938.

Mediante a execução e criação de tais órgãos e benefícios, pretende-se dar destaque sobre o papel desempenhado pelo CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social). Estando vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, mas possuindo certa autonomia em suas deliberações, o Conselho Nacional de Serviço Social foi responsável por determinar quais organizações da sociedade civil seriam subsidiadas pelo Estado, sendo um órgão responsável por estabelecer uma relação direta entre o poder público e o setor privado, mas não com a população brasileira para atendimento de suas necessidades sociais (Mestriner, 2008).

Apesar da importância atribuída a tal marco histórico, visto que o Conselho Nacional de Serviço Social foi o primeiro grande símbolo da assistência social no país, fato este que pode ser observado devido à alta demanda empregada ao mesmo, a assistência social continuou a não ser uma política social no período. Apesar do sério comprometimento do órgão no que diz respeito à avaliação de critérios, seleção e racionalidade empregada no processo de escolha das organizações que receberiam auxílio do Estado, a assistência social desenvolvida tinha a função de amparo social, de ajuda às organizações privadas, ocorrendo o investimento através de uma vertente filantrópica (Mestriner, 2008).

Mesmo nessa situação adversa, o Conselho parece ter sido sério e comprometido com o trabalho, buscando proceder às análises e seleção dos processos com racionalidade e com observância rigorosa da lei, elaborando, inclusive, formulários que trouxessem mais dados sobre as instituições. Os estudos de processos eram realizados individualmente, mas os pareceres eram consolidados em reunião regulamentar; os casos mais complexos recebiam “visitas”, sendo discutidos em equipe, e diante das situações não previstas em lei eram tiradas jurisprudências com o aval de todos. Observa-se também nesse primeiro período, o interesse pela realização de visitas in loco para conhecimento das instituições (Mestriner, 2008, p. 64).

Além disso, a Mestriner (2008, p. 107) destaca que, ainda durante o período da Era Vargas, no início da década de 40, ocorreu a primeira aproximação entre assistência social e o primeiro-damismo, através da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão este que foi responsável por criar a “[...] primeira campanha assistencialista de âmbito nacional [...]”.

É criada a grande instituição federal de assistência social (em 1942), com a intervenção direta do Estado, inaugurando a benemerência estatal e valendo-se da mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, em apoio ao esforço nacional representado pela entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Instalada em nível federal, é registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores e nucleada por todo país, para atendimento às famílias dos pracinhas. Voltada para aglutinar as organizações assistenciais, integrará a iniciativa privada à do Estado intervencionista de Vargas, assegurando estatutariamente a presidência à primeira-dama da República (Mestriner, 2008, p. 107-108).

Deste modo, como observado até aqui, pode-se constatar que o período compreendido entre 1930 e 1945 representou uma época de notório avanço e importância para o Brasil na área do desenvolvimento econômico. Durante esta fase, houve uma melhora relativa na vida dos trabalhadores, visto aos inúmeros serviços ofertados à população, como já destacado.

Porém, apesar do notório progresso econômico e de uma melhora na condição de vida dos trabalhadores, é fundamental destacar que as modificações na conjuntura social do país foram responsáveis por impulsionar novas demandas sociais, bem como a necessidade de novas formas de respostas pelo Estado, fazendo com que políticas e órgãos fossem criados como mecanismo de garantir uma maior legitimidade do governo. Neste contexto, o auxílio financeiro do Estado às organizações da sociedade civil que prestavam serviços de assistência social à

população em vulnerabilidade social foi largamente difundido no período e se mostrou como um importante mecanismo para sustentação do poder, visto ao atendimento por estes órgãos das demandas oriundas dos novos atores sociais e das manifestações reivindicatórias do período, mesmo que não viesse a se caracterizar enquanto política social e como um direito.

## **2.5 – Expansão capitalista no país e o papel da assistência social entre os anos 1946 e 1964**

Mediante ao analisado anteriormente, pretende-se agora abordar alguns aspectos importantes no que tange ao desenvolvimento capitalista no Brasil entre os anos 1946 e 1964, período este que comportou diversos mandatos presidenciais, vivenciado importantes acontecimentos. Para além deste estudo, também busca-se frisar questões pertinentes em relação a assistência social na referida fase, analisando como ela desenvolveu-se durante o período e como a relação entre Estado e sociedade civil foi estabelecida, visto que, como será posto, a mesma continuou a não ver colocada como um direito do povo brasileiro e/ou uma política social.

Entre os anos de citados, o Brasil vivenciou a fase denominada como “Estado Populista Democrático”, sendo possível observar a existência de uma filantropia partilhada profissionalizante<sup>6</sup> no período. Nesta fase, foram criadas diversas instituições profissionalizantes pelos diversos governos existentes, como Senac, Sesc e Sesi. Ademais, também foi possível observar a complexificação das organizações criadas anteriormente no que tange a assistência social, as quais permaneceram sob controle e regulação do Estado. Contudo, apesar da complexificação e burocratização

---

<sup>6</sup> De acordo com a análise realizada por Mestriner (2008), no período que vai de 1946 a 1964, pode-se perceber uma preocupação maior dos governos em relação à educação do que em outros momentos. Para a autora, a educação apresentou papel central no desenvolvimento das políticas sociais nesta fase, fato este que fez com que campanhas contra o analfabetismo fossem empregadas e o método Paulo Freire de alfabetização fosse utilizado. Como ainda destacado pela autora, o Estado assume o papel de garantir o direito à educação para todos até o segundo grau, fato este que fomentou o incentivo governamental na abertura de novas escolas no âmbito municipal e estadual. Ademais, Mestriner (2008) também ressalta que, mediante esta perspectiva, pôde ser observado a criação de cursos populares e o fomento ao ensino técnico e profissional, sendo criado nesta época, por exemplo, o Sesc, SENAI, Sesi e Senac, entre outros. Contudo, apesar de tais avanços, a autora ressalta que o avanço na educação não foi precedido de uma mudança efetiva em sua essência, visto que, por mais que tenha ocorrido avanços significativos na área, ainda era possível perceber a permanência de suas características já existentes.

da assistência social no país, é importante destacar que as organizações religiosas continuaram a ter um papel importante no período, desempenhando notórias ações de cunho assistencial (Mestriner, 2008).

Tendo como primeiro presidente Eurico Gaspar Dutra (1946 - 1951), o seu governo foi responsável por ampliar a participação da classe trabalhadora após o fim da ditadura varguista. Mediante ao processo de redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1946 foi possível perceber um processo de intensificação do contexto político do país (Mestriner, 2008).

A economia nesta fase vivenciou profundas transformações em comparação à fase anterior. Adotando uma postura divergente à implementada por Vargas, o novo governo buscava, através da abertura do país para as importações, resolver a questão da inflação vivida pelo país nos últimos anos de mandato do antigo presidente. A importação era tida como uma solução para os altos níveis inflacionários do período e a influência de capitais estrangeiros na economia brasileira eram tidos como forma de estímulo ao crescimento “[...] sem pressionar as contas externas e os recursos internos” (Bastos, 2003, p. 14).

Neste sentido, a adoção de tal postura era buscada devido a

[...] necessidade de regularizar a oferta no mercado interno, desabastecido de importações que ainda lhe eram necessárias porque o país não fôra capaz de aparelhar-se para suprir suas próprias necessidades [...] (Bastos, 2003, p. 15).

Complementando tal argumento, também é posto por Bastos (2003, p. 18) que:

[...] a liberação de importações em 1946 foi justificada tanto (1) pela necessidade de importar bens de consumo para combater a carestia, quanto (2) pela necessidade de aparelhar a indústria, para que a elevação/modernização da produção colaborasse para eliminar a escassez interna [...].

Sendo assim, mediante ao exposto, buscava-se com a modificação da postura governamental, possibilitar que as indústrias elevassem a sua produtividade ao mesmo tempo que permitiria uma maior circulação de bens de consumo importados. Neste período, foi possível observar uma elevação no número de bens de consumo. Apesar da expectativa criada pelo então governo no que tange à resolução do panorama econômico com a abertura do país para o mercado internacional, a

instauração de uma crise cambial<sup>7</sup> nos anos 1947 fez com que a postura governamental fosse modificada em relação à liberação das importações. A partir de então, passa a haver uma restrição nos produtos a serem importados, o que acabou por favorecer o desenvolvimento da indústria nacional, visto que o controle de importações possibilitou o fomento da produção dos produtos importados pelas empresas do país (Bastos, 2003).

A frustrada esperança externa teria efeitos desastrosos sobre as reservas externas do país, uma vez que se "...iniciou um movimento importador sem discriminação, a fim de abastecer o mercado interno. Não havendo, a princípio, critério seletivo nessa importação, ao invés de nos concentrarmos em artigos que fossem bens de produção, despendemos parte apreciável de nossos créditos em bens de consumo" (p. 143). Na prática: seria preciso combater o problema cambial substituindo importações por produção doméstica, e isto se faria selecionando as importações segundo as necessidades do reaparelhamento produtivo interno, capaz de permitir produzir de dentro o que seria economizado lá fora (Bastos, 2003, p. 21-22).

Entre esses acontecimentos econômicos destacados, a assistência social vivenciou relativas mudanças durante o período. Apesar do processo de redemocratização do país e da efervescência do cenário político, as ações do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) não apresentaram grandes mudanças em relação aos anos anteriores (Mestriner, 2008).

O trabalho executado pelo Conselho Nacional de Serviço Social, de acordo com Mestriner (2008), continuou a ser realizado mediante a uma perspectiva de amparo social, bem como através de um viés filantrópico, sendo utilizado como mecanismo de trato à pobreza, tanto para os trabalhadores quanto para os desempregados. Nesse cenário, é importante destacar que, apesar do Decreto nº 5.697/43 estabelecer a necessidade de realização de estudos pelo órgão, os mesmos não eram feitos, como também não eram elaboradas propostas e possíveis

---

<sup>7</sup> Em pesquisas recentes, Bastos (2003, p. 18) destaca "[...] que a crise cambial de 1947 deveu-se a que: (1) o saldo comercial caiu rapidamente em 1947, enquanto (2) o surto geral de importações concentrou-se em moedas conversíveis (60% oriundas dos EUA), (3) exportações concentraram-se em moeda inconvertível (apenas 40% destinadas aos EUA), (4) o preço do café não se recuperou até 1949 como esperado, (5) e a fuga de capitais propiciada pela liberação das remessas de lucro gerou saídas líquidas de US\$ 500 milhões entre 1946-1950, desfinanciado o balanço de pagamento e limitando a acumulação de reservas mesmo depois dos controles instituídos em 1948".

articulações entre os setores privados e público, sendo a função do órgão a seleção de instituições para o recebimento de auxílios e subvenções.

A ampliação de instituições sociais nesse período vai ser estimulada também pela Constituição Federal de 1946. Com a Carta Magna, que possibilita ao país retorno à democracia, é criada para as instituições sociais uma nova perspectiva. Embora não estabeleça uma política para a área social nem clareie a concepção de assistência social ou filantropia, esta Constituição isenta de imposto as instituições de assistência social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país e para os respectivos fins (art. 31, V, letra b). Generaliza assim a possibilidade de um benefício fiscal, que até então era atribuído de forma particularizada a pouquíssimas instituições (Mestriner, 2008, p. 119).

Ademais,

Esta Constituição determina ainda que são isentos do imposto de consumo os artigos que a lei classifica como mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica (art. 15, § 1º). Inicia-se aqui uma seleção dos brasileiros pela renda (Mestriner, 2008, p. 119).

Retomando o poder em 1951, Getúlio Vargas assume a presidência da república novamente, tendo o seu governo encerrado em 25 de agosto de 1954 mediante ao seu suicídio.

Assumindo uma postura mais interventiva no setor econômico-financeiro do que o seu anterior, Vargas utilizou o nacionalismo econômico como base de seu governo e investiu na indústria nacional como forma de reduzir a dependência do país em relação aos governos exteriores. Contudo, apesar do intenso investimento passível de ser observado na época, o Brasil vivenciava uma crise econômica interna, o que fez com que o padrão de vida da população aumentasse apesar do aumento do valor do salário-mínimo na época, o que acabou por favorecer a pressão exterior norte-americana e a reação de setores da sociedade brasileira, os quais declaravam-se contra a política de fomento à indústria nacional e a participação do povo no cenário político (Mestriner, 2008).

No que diz respeito à assistência social no Brasil durante a referida fase, o terceiro governo varguista foi responsável por imprimir notórios avanços no campo, mediante ao Decreto-lei nº 29.425/51, a Lei nº 1.493/51 e Lei nº 2.266/54 (Mestriner, 2008).

Por meio do Decreto-lei nº 29.425/51, o então presidente, de acordo com a autora, reafirmou as funções do Conselho Nacional de Serviço Social, detalhando como seria realizado o processo de subvenção pelo Estado, bem como também reafirmou a função do órgão em realizar estudos sobre as circunstâncias sociais de cada região no país. Ademais, a partir de tal decreto-lei, passa a ser possível conceder subvenções “[...] a instituições públicas, autarquias e semi-estatais, definindo que, para estas, os auxílios se farão por lei, decreto ou convênio” (Mestriner, 2008, p. 121).

Em relação à Lei nº 1.493/51, a qual foi responsável pela revogação do Decreto-lei nº 29.425/51, a mesma foi responsável por organizar

[...] definitivamente as subvenções, incluindo seus recursos no orçamento geral da República. Por essa lei, regulamenta o Registro Geral de Instituições no CNSS, que, embora indicado em 1943, só havia sido regulamentado para as subvencionadas. Estabelece, assim, novo estatuto para as organizações sociais e expande significativamente as funções do órgão, que passa a regular não só a concessão de auxílios, mas também reconhecer oficialmente as instituições sem fins lucrativos. Esta lei ainda se encontra em vigor, direcionando o registro das instituições bem como orientou o arbitramento das subvenções até sua extinção em nível federal (em 1993) (Mestriner, 2008, p. 121).

No que tange ao controle da ação social, Mestriner (2008) destaca que por mais que durante o referido período tenha sido possível observar uma ampliação e expansão das ações de cunho de assistência social nos municípios e estados brasileiros, as mesmas apenas reproduziam uma ação federal, visto o controle exercido pelo governo. Por mais que tenha sido possível observar uma ampliação nas ofertas de ações de assistência social, elas foram realizadas de forma a não respeitar as particularidades de cada local, não ocorrendo a efetivação de uma política.

Após a morte de Getúlio Vargas em 1954, o próximo presidente a implementar significativas mudanças no âmbito da assistência social e na economia no Brasil foi Juscelino Kubitschek. Assumindo o poder em 1956 e sendo responsável por alargar os incentivos fiscais à filantropia no país, o então presidente acreditava que as questões de cunho social seriam resolvidas perante o desenvolvimento econômico do país. Desta forma, apesar de tal concepção não se mostrar como uma verdade ao longo de seu governo, as ações realizadas no âmbito social pelo Estado eram tidas como necessárias apenas até a fase de desenvolvimento que se pretendia alcançar (Mestriner, 2008).

Adotando uma postura diferente do seu antecessor, JK foi responsável por abrir o mercado nacional para investimentos estrangeiros, alinhando-se principalmente aos Estados Unidos. A abertura para a interferência econômica estrangeira no país era tida como necessária e inevitável, visto a necessidade do Brasil em desenvolver uma industrialização capaz de concorrer internacionalmente. Neste sentido, a partir de tal abertura tão significativa do mercado, as decisões econômicas passam a ter cada vez mais participação de empresários estrangeiros (Mestriner, 2008).

A partir da adoção de uma ideologia desenvolvimentista, é colocado em perspectiva a associação e internacionalização da economia. Contudo, tais investimentos não se alargaram para a área social, reduzindo-se a industrialização como posto pelo Plano de Metas do governo (Mestriner, 2008).

O Programa de Metas era eminentemente econômico, e combinava recursos públicos e privados na realização de projetos em trinta setores tidos como prioritários, para os quais se direcionariam fortes investimentos: cinco metas para energia, setor para transporte, seis para alimentação e doze para indústria de base, não havendo praticamente nada para o social (Viana, 1983 *apud* Mestriner, 2008, p. 126).

Apesar da intensa expectativa na implementação do Plano e dos seus favoráveis impactos para o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, social para o país, questões relacionadas aos altos índices de inflação, êxodo rural, a pauperização das condições de trabalho e os movimentos reivindicatórios expuseram o referido governo a críticas (Mestriner, 2008). Como é posto pela autora (2008, p. 131), “[...] embora tivesse construído uma estrutura industrial integrada, com modernização tecnológica na produção e no controle da economia, isso não repercutiu nas condições do país a ponto de diminuir as desigualdades”.

Mediante à uma redução na preocupação com o agravamento das condições de pobreza da população, Mestriner (2008) salienta que o governo de JK foi responsável pela promulgação das leis: Lei nº 2.756/56, Lei nº 3.193/57, Lei nº 3.470/58 e Lei nº 3.577/59, as quais acabaram por possibilitar um alargamento das vantagens fiscais concedidas pelo Estado às organizações da sociedade civil. Contudo, “tal alargamento das vantagens fiscais só pode ter sido assim utilizado visando justificar a completa omissão do Estado com relação ao social e a

transferência da sua responsabilidade para a sociedade civil” (Mestriner, 2008, p. 129-130).

Durante o período de mandato de Kubitschek foi possível observar uma ampliação no poder do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), visto que, a partir de então, o órgão passou a ser responsável pela certificação das instituições de cunho filantrópico. Sendo assim, a Declaração de Utilidade Pública, a qual passou a ser emitida pelo órgão, tornou-se necessária para acesso aos benefícios governamentais (Mestriner, 2008).

A legislação desse período terá, portanto, duas marcas distintas: de institucionalização definitiva da subvenção, que ganha maiores exigências e controle, e da instituição do cadastramento das entidades sociais, pelo Registro Geral no CNSS, na primeira fase do período; e do alargamento das vantagens fiscais, na segunda fase (Mestriner, 2008, p. 130).

Já no que diz respeito ao governo de Jânio Quadros, sucessor de Kubitschek, a política implementada pelo mesmo distanciou-se da realizada por JK, mediante o incentivo ao resgate do nacionalismo, bem como do processo administrativo e das políticas sociais (Mestriner, 2008).

Governando por um breve período de tempo, Jânio vivenciou intensa pressão mediante a retomada da base nacionalista de desenvolvimento, o que acabou por desgastar rapidamente a sua imagem. Baseava suas ações governamentais mediante a necessidade de ampliação dos índices de exportação e da necessidade de alterar o câmbio do país, bem como pela necessidade de realização de diversas reformas estruturais, com vista a fazer com que a economia brasileira se tornasse mais independente em relação à política internacional, possibilitando, conseqüentemente, a consolidação da soberania do país (Mestriner, 2008).

Além destas características, Mestriner (2008, p. 132-133) coloca em evidência que o governo também “[...] investe numa política antiinflacionária com efeitos positivos para as classes populares, baseada no processo de industrialização e no incentivo à agricultura [...]”. Somando a este fator, a adoção de uma postura contraditória em relação à política internacional, Jânio sofre intensa pressão, o que fez com que ele renunciasse à presidência da república e seu vice assumisse o poder, de acordo com a autora citada anteriormente.

Contudo, antes de entrar numa análise sobre o governo de João Goulart, é importante colocar em evidência que apesar das diferenças existentes entre Jânio e Vargas, Jânio foi responsável por reafirmar o modelo de filantropia partilhada desenvolvido até então na área de assistência social. O então presidente manteve e reiterou o apoio às instituições sociais, fato este que pode ser notado a partir da promulgação do Decreto-Lei nº 50.517/61 e da Lei nº 3.933/61 (Mestriner, 2008).

Renunciando em 25 de agosto de 1961, João Goulart, seu vice, assumiu a presidência da república mediante a tentativa de conciliar a perspectiva nacionalista e as imposições postas pelo capitalismo internacional. Contudo, apesar desta articulação que pretendia realizar, ele se colocou a serviço das reivindicações da classe trabalhadora, afirmando a necessidade de realizar reformas de base. Tal fato acabou por não agradar a oposição e a classe dominante, fazendo com que houvesse um cenário de instabilidade e Goulart fosse deposto, sendo imposto um governo autoritário em 1º de abril de 1964 (Mestriner, 2008).

Antes de iniciar uma análise sobre a assistência social no contexto pós-1964, algumas observações sobre o período entre 1946 e 1964, no âmbito da política social e da assistência social, ainda são necessárias de serem realizadas. Neste período, Mestriner (2008, p. 142) destaca que, no Brasil, “[...] se forja gradativamente um Estado meritocrático, com a adoção de uma política seletiva e focalizada, voltada às categorias com mais poder de reivindicação [...]”.

De acordo com Mestriner (2008), o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) ampliou o seu papel ao longo dos governos do período, vivenciando, simultaneamente, um crescimento nas suas demandas, mediante ao incentivo governamental à filantropia. Desta forma, a autora (2008, p. 146) coloca que o Conselho “[...] firma-se como órgão repassador de auxílios e subvenções e, conseqüentemente, fiscalizador e controlador do conjunto de organizações sociais, não mais apenas da área privada, mas também da pública [...]”.

Acerca do papel desempenhado pela Legião Brasileira de Assistência nesta fase, destaca-se que a mesma começa a possuir notória atuação em diversos âmbitos da assistência social, mediante a ampliação de sua estrutura nacional, como sinalizado por Mestriner (2008). Deste modo, como colocado pela autora o órgão

[...] Não se limita mais à criação de creches, lactários, maternidades e hospitais infantis, mas implementa centros sociais e regionais com

múltipla programação, numa capilaridade de serviços que aparece como de alta relevância, como extensão da proteção dada aos trabalhadores pela legislação trabalhista e previdenciária (Mestriner, 2008, p. 145).

Ademais,

Nesse processo de expansão, procura mobilizar e coordenar as instituições sociais privadas e públicas, ao mesmo tempo que, por meio de ações próprias, tenta suprir as defasagens apresentadas pelo sistema de assistência existente. Começa então a colocar a transferência de recursos em novo patamar, passando a atribuir subvenções a entidades sociais que possam complementar seus programas e projetos, qualificando, inclusive, seus quadros. Dessa forma, contribui para a organização, ampliação e interiorização da assistência social, levando à assimilação de princípios, métodos e técnicas do Serviço Social, bem como à contratação de profissionais da área, consolidando o ensino especializado. Assume gradativamente o perfil de organismo implementador, executor e coordenador das práticas assistenciais do país, passando, com suas parcerias, de uma atitude de aglutinação de ações das instituições, para uma atitude de envolvimento das instituições nas suas próprias ações (Mestriner, 2008, 145-146).

Sendo assim, partindo do apresentado, pode-se considerar que o referente período foi marcado por diversas perspectivas econômicas, havendo uma oscilação nos diversos governos entre uma abertura para investimentos estrangeiros no país e a reafirmação do nacionalismo econômico. Tais perspectivas acabaram por impactar todo o cenário nacional, afetando a área social do país e as condições de vida da população.

Neste período, como já salientado, o progressivo processo de fomento a filantropia no trato do atendimento às expressões da questão social ganhou cada vez mais força, principalmente devido a condição econômica do país. A assistência social passou a ser cada vez mais executada pelas organizações da sociedade civil, recebendo progressivos auxílios governamentais para atendimento das expressões da questão social que se maximizavam progressivamente mediante ao aprofundamento da crise econômica vivida.

## **2.6 – Desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil e a assistência social**

Mediante às ponderações realizadas anteriormente, no que tange aos primeiros passos do desenvolvimento do capitalismo no Brasil até a década de 1960, é necessário que agora se aprofunde nos estudos sobre as alterações socioeconômicas ocorridas no Brasil durante a fase do capitalismo monopolista.

Atingindo seu período de consolidação pós-1964, durante a referida fase, o país vivenciou um importante processo de crescimento econômico, o qual acabou por gerar transformações tanto nas condições de trabalho como também no âmbito social. Tal crescimento econômico foi responsável por impulsionar:

[...] o aumento da produtividade e a extensão da jornada de trabalho que se encontram na base da superexploração do trabalho e do crescimento do fosso das desigualdades sociais. Esse clima, sob o lema *segurança e desenvolvimento*, favorece a atração de novos investimentos internacionais, consolidando a inserção dependente da economia brasileira no circuito monopolista (Singer, 1974 *apud* lamamoto, 2014, p. 211).

Possuindo 21 anos de duração (1964 – 1985), o período conhecido como autocracia burguesa foi responsável por imprimir diversos impactos sociais, políticos e econômicos no país. Mediante análise realizada por Netto (2011), o autor destaca que o Estado monopolista irá se articular realizando uma intervenção ampla em âmbito econômico, na qual haverá uma fusão entre suas funções governamentais e às de origem econômica. Deste modo, o autor ainda salienta que tal intervenção deverá ser realizada de forma contínua e sistemática, bem como de dentro, sendo tal intervenção responsável por legitimar politicamente a classe burguesa. Neste cenário, como coloca lamamoto (2014), o Estado brasileiro passa a ser palco de disputas e tensões, visto a necessidade em atender tanto às necessidades da burguesia quanto as postas pela classe trabalhadora, sendo que é neste contexto que as políticas sociais passam a ser desenvolvidas estrategicamente, a fim de se constituírem como uma das possíveis forma de sustentação do poder.

Sendo assim, o Estado brasileiro passa a assumir, a partir da fase monopolista, o papel de mediador de conflitos, perante a criação e a execução de políticas sociais (Netto, 2011). Neste contexto,

[...] Por meio dessas políticas, o Estado passa a administrar as expressões da questão social, que é fragmentada e parcializada a partir de suas sequelas, metamorfoseadas em “problemas sociais”. Para Netto (1992: 32), a ordem monopólica incorpora e,

simultaneamente, nega o ideário liberal, ressitua-o. Corta o ideário liberal intervindo nas políticas sociais; recupera-o, ao debitar a continuidade das sequelas ao indivíduo múnada, responsabilizado por seus êxitos e fracassos. Assim, ao mesmo tempo, o Estado afirma o caráter público da questão social, administra as suas refrações - que assumem um caráter massivo -, e reforça a aparência da natureza privada de suas manifestações individuais, tidas como problema do indivíduo isolado [...] (Iamamoto, 2014, p. 170).

Ademais,

[...] Não há dúvidas de que as políticas sociais decorrem fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas [...] (Netto, 2011, p. 33).

Como pode ser analisado nos expostos acima, apesar do papel assumido pelo Estado brasileiro em sua fase monopolista no que tange a dar respostas às expressões da questão social, o mesmo a realiza de maneira com que haja uma responsabilização do sujeito pela sua situação de vulnerabilidade, considerando tal condição como uma expressão individual e não resultado de um processo coletivo. Tal questão ocorre simultaneamente à necessidade de construção de uma legitimação do poder pelo Estado nacional, fazendo com que os governos passem a agir de maneira estratégica e articulada no processo de implementação das políticas sociais (Netto, 2011).

Neste sentido, como já destacado, a fim de evitar possíveis revoltas por parte da população neste período, as quais poderiam colocar em risco a construção de uma legitimidade por parte da classe burguesa, o Estado ditatorial passou a investir em políticas sociais. Tais políticas passaram a ser desenvolvidas e empregadas por um viés focalizado e imediatista, sendo um atendimento paliativo às necessidades sociais da população em vulnerabilidade é neste período e cenário que o Serviço Social passou a assumir um importante papel na sociedade de classes, como será observado no próximo capítulo (Iamamoto, 2014).

Durante o período conhecido como “Milagre Econômico” (ocorrido entre 1968 - 1973), apesar do notório avanço no processo de desenvolvimento, as desigualdades sociais ampliaram-se, visto que primeiro necessitava fazer o bolo crescer para depois o mesmo ser dividido. Desta forma, mediante a tal questão e ao aumento e complexificação das expressões da questão social, passou a ser necessário expandir

as ações ofertadas à população em vulnerabilidade social, mediante a ampliação de programas, serviços e benefícios (Mestriner, 2008).

A partir do agravamento das expressões da questão social<sup>8</sup>, visto às inúmeras modificações econômicas e sociais vivenciadas pela população, o Estado passou a desenvolver mecanismos que possibilitassem a criação de uma base de legitimação do seu poder (Souza; Araújo; Evanes, 2018, recurso *online*). Neste período, sendo as expressões da questão social geridas a partir da coerção, da violência e de um viés economicista, “[...] políticas sociais assumem o caráter de acumulação, combinando assistência à repressão” (Mestriner, 2008, p. 159).

[...] no pós-64, ao longo do período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. Suas características podem ser expressas nos seguintes princípios: 1. extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2. fragmentação institucional; 3. Exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social; e 5. privatização (Soares, 2001 p. 209 *apud* Souza; Araújo; Evanes, 2018, recurso *online*).

No que tange às privatizações ocorridas durante a Ditadura Militar brasileira, elas deram-se no âmbito das políticas sociais nas seguintes áreas: educação, previdência e saúde. Tal condição, acabou por gerar uma diferenciação entre os que poderiam ou não pagar pelos serviços, cabendo aos que não poderiam recorrer ao sistema público (Behring; Boschetti, 2008 *apud* Souza; Araújo; Evanes, 2018).

Nesta mesma época, perante a permissão concedida pelo Estado no que se refere ao acesso de setores empresariais aos espaços de decisões governamentais, destaca-se que tal “[...] privatização do espaço público desfigura o caráter redistributivo das políticas sociais, na medida em que captura parcela extraordinária do gasto social” (Fagnani, 1997 *apud* Souza; Araújo; Evanes, 2018, recurso *online*).

No âmbito da assistência social, Mestriner (2008) destaca a existência de um Estado autoritário baseado numa filantropia de clientela (1964 e 1988), sendo possível observar a coexistência da assistência juntamente à repressão. Nesta fase, a

---

<sup>8</sup> Neste período, Fleury (1989 *apud* Mestriner, 2008) salienta que houve um intenso processo de agravamento da desigualdade social no país. Mediante análise do autor, durante esta época foi possível observar que a parcela mais rica da população – 10% (aquela correspondente ao pequeno percentual de indivíduos) ficava com maior parte da renda de todo país 46,2%, enquanto a maior parte do povo pobre – 50% (aquela que comporta a maior parte dos indivíduos) ficava com o menor percentual de riqueza – 13,6%.

regulação era realizada pelo Estado, mediante a um processo de assistência por convênios, bem como pela isenção de impostos sobre as importações realizadas. Ademais, frisa-se que, durante o período, o Conselho Nacional de Serviço Social foi o órgão responsável pelo controle das organizações privadas.

Deste modo, mediante a combinação da assistência à repressão, as ações governamentais desenvolvidas no período, as quais incorporaram um “racionalismo técnico”, passaram a servir como forma de “[...] ocultamento da situação de opressão e exploração social em vigor [...]” (Mestriner, 2008, p. 163).

As práticas assistenciais ganham mais estrutura e racionalidade, desenvolvendo-se um aparato estatal que cresce e se burocratiza continuamente, durante todo o período desmembrando serviços, programas e projetos, seguindo a lógica da segmentação de necessidades, problemas e faixas etárias (Mestriner, 2008, p. 164).

No final da década de 1960, há a incorporação por diversas áreas do governo de ações assistenciais. Neste sentido, ocorreu um processo de descentralização e ampliação na oferta de tais ações, principalmente pela rede privada, as quais eram realizadas mediante acordos estabelecidos com os governos, sendo tal questão uma peculiaridade da assistência social (Mestriner, 2008).

A Secretaria de Assistência Social neste período, como ressalta a autora citada, a qual estava inscrita no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e possuía sua ação mediada por pressupostos do II Plano Nacional de Desenvolvimento, passa a ser uma importante peça na formulação das políticas de ataque à pobreza no período. A assistência social, a partir de 1974, passa “[...] a ser designada de promoção social”, mediante a valorização da assistência social dentro do Ministério da Previdência e Assistência Social, a partir do documento elaborado no seminário de Petrópolis, em maio de 1974 (Mestriner, 2008, p. 169).

Além disso, o documento elaborado, o qual foi realizado pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais, também “[...] enfatiza a necessidade de tratamento inovador nessa área, fugindo ao caráter assistencialista e de simples complementação da previdência [...]”, sendo um importante passo para a assistência social no país (Mestriner, 2008, p. 168).

Em relação à Lei Brasileira de Assistência (LBA) no período ditatorial, destaca que a mesma

[...] será a Instituição que ganhará novo estatuto como órgão governamental, pois com a instalação do Sistema Nacional de Previdência - Sinpas, criado em 1977, capacita-se para ser, junto com a Funabem, um dos organismos que irá marcar a nova fase da assistência e previdência social no país, impregnando com sua ação, organismos privados e públicos em todo o território nacional (Mestriner, 2008, p. 179).

No que tange ao Conselho Nacional de Serviço Social, o órgão passou por modificações consideráveis ao longo do período. Inicialmente, as atribuições do Conselho sofreram ampliação para além das atribuições que o mesmo já possuía, sendo acrescida a tarefa de [...] aprovar as listagens de bens importados, adquiridos em doação pelas instituições sociais [...]” (Mestriner, 2008, p. 171).

Pelo Decreto nº 70.025/72, o Conselho passa a ser classificado, como salienta Mestriner (2008, p. 175), como “órgão de deliberação coletiva de terceiro grau”. Contudo, apesar da ampliação do poder do Conselho e de sua institucionalização cada vez maior, o Conselho, ao longo do período autoritário, acaba “[...] perdendo a atribuição de subvenções para os parlamentares[...]” (Mestriner, 2008, p. 178).

Mediante as modificações na dinâmica e nas atribuições institucionais, bem como pelo aparecimento de novas instituições no período, o Conselho passa a sofrer cada vez mais influência de ações políticas, sendo um espaço em que clientelismo passou a ser operado de forma gradativa (Mestriner, 2008).

O CNSS, com a transferência da outorga das subvenções sociais aos parlamentares, perde seu caráter racionalizador da assistência e regulador da filantropia, sendo tomado como locus do clientelismo e fisiologismo. A indicação de seus conselheiros servirá a interesses de grupos e a partir daí a honestidade e seriedade na atribuição de registros e certificados de filantropia e, conseqüentemente de subvenções, passam a ser questionáveis (Mestriner, 2008, p. 184).

Com a criação de novos organismos para atendimento das demandas sociais pelos governos durante o período da Ditadura Militar, Mestriner (2008, p. 170) destaca o surgimento de novas formas de atendimento às demandas sociais pautadas na perspectiva de “[...] retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorializada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje”.

Podendo tais características serem observadas até os dias atuais, isto significa dizer que, por mais que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 tenha

ocorrido avanços na noção de política social no país (passando a assistência social à integrar a Política de Seguridade Social, como será observado a seguir), a assistência social ainda continua a ser gerida através de uma perspectiva não totalizante, necessitando os usuários de seus serviços recorrerem à diversas instituições para atendimento de suas necessidades.

Já no que tange ao processo de privatização das políticas sociais iniciado nesse período, é possível observar que as mesmas ainda se mostram presentes na atual realidade do país, sendo agravadas e potencializadas perante a adoção do ideário neoliberal pelo governo brasileiro, que pressupõe um investimento/gasto mínimo nas áreas sociais. Mediante a isto, é possível observar a coexistência do setor privado e público das áreas citadas acima (educação, previdência e saúde), onde apenas terá acesso ao setor privado quem a ela puder pagar, salvo em casos excepcionais e raros.

Dando continuidade ao processo de análise da consolidação das políticas sociais no Brasil, até serem efetivadas legalmente como um direito do cidadão e dever do Estado pela Constituição Federal de 1988, no tópico a seguir, buscar-se-á realizar uma análise sobre a legitimação da assistência social enquanto direito de todos que dela necessitam.

## **2.7 – Política de Assistência Social no Brasil**

Com o fim da Ditadura Militar em 1985 e mediante o processo de redemocratização vivenciado no Brasil, bem como as inúmeras consequências que tal acontecimento trouxe, como, por exemplo, a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a ganhar uma nova concepção e estatuto, como será observado.

Após o término do período autocrático no Brasil, Mestriner (2008) salienta que passou a ser observado a necessidade de superação não apenas do viés autoritário empregado pelo antigo regime, como também mostrou ser necessário reformular o aparato estatal, fato este que passaria a possibilitar uma relação internacional mais autônoma. Ademais, após o fim do referido período, também foi colocado em perspectiva a necessidade de ajuste da economia brasileira, sendo, necessário superar o legado deixado pelo antigo período no que diz respeito à relação Estado-sociedade. Deste modo, a autora (2008, p. 185), coloca que “[...] o resgate da

democracia supunha saldar a dívida social, restabelecendo a cidadania da população brasileira.”

Foi a partir da publicação da “Constituição Cidadã”, termo utilizado pelo senador Ulysses Guimarães, que a assistência social ganhou estatuto de política social pública, conquistando seu espaço oficial mediante a sua legitimação enquanto mecanismo de enfrentamento à pobreza, como colocado pela autora referenciada anteriormente. A partir disso, a assistência social “[...] alcançará, no processo de elaboração de sua lei orgânica, consistência teórica para superação de seu perfil assistencialista e conquista de status de política pública” (Mestriner, 2008, p. 183).

Contudo, antes de ser legitimada enquanto política social, a assistência social percorreu um longo caminho até tal feito. Sendo assim, destaca-se que

[...] a assistência social desenrolou-se ao longo de décadas, como doações de auxílio, revestidas pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que, no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira, já que opera de forma descontínua em situações pontuais [...] (Mestriner, 2008, p. 16).

A Constituição Federal de 1988, de acordo com Mestriner (2008), passa a legitimar os deveres do Estado perante a garantia de direitos, bem como a importância da participação popular no controle social juntamente ao processo de descentralização na tomada de decisões. Ademais, ressalta-se também que foi a partir de tal marco histórico que passou a ser possível observar perspectivas de políticas públicas de alcance social, legitimando o direito à proteção social.

A assistência social, mediante às modificações ocorridas pelo processo de redemocratização do Estado, bem como pela conquista do novo estatuto, passou a compor a Política de Seguridade Social. Tal Política, deste modo, passa a ser formada pelas seguintes áreas: assistência social, saúde e previdência, como destacado por Mestriner (2008).

A assistência social, além de delimitar a ação a um campo, o social, institucionaliza uma prática, imprime uma racionalidade, constrói um conhecimento. Assim, ela compreende um conjunto de ações e atividades desenvolvidas nas áreas público e privada, com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social (Mestriner, 2008, p. 16).

Contudo, apesar de tal mudança, bem como os impactos oriundos a partir de tal processo, faz-se importante destacar que a assistência social não mudou completamente o seu caráter após a promulgação da “Constituição Cidadã”, pois o viés temporário e emergencial permaneceu em sua base (Mestriner, 2008).

Constituindo-se enquanto parte da Política da Seguridade Social e sendo reconhecida enquanto política pública pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/93), Mestriner (2008) acrescenta que a assistência social, a partir de então, passa a se distinguir da perspectiva de assistência empregada até aquele momento, visto que

A assistência, no seu sentido mais lato, significa auxílio, socorro. Onde quer que haja uma necessidade que o interessado não pode resolver por si e não consiga pagar com seu dinheiro, a assistência tem o seu lugar. Assistência a famintos, a sedentos, nus desabrigados, doentes, tristes, ativos, transviados, impacientes, desesperados, mal aconselhados, pobres de pão ou pobres de consolação, tudo é assistência, auxílio, socorro (Correia, 1999, p. 13 *apud* Mestriner, 2008, p. 15).

Ademais,

O sentido da assistência social agrega um nova condição à assistência que é genérica, isto é, direcionada a múltiplas situações, já que supõe a transferência de algo ao interessado que não pode resolver por si por deficiência de conhecimento, de razão, de condição financeira, de condição física etc (Mestriner, 2008, p. 15-16).

Com o fim da Legião Brasileira de Assistência (LBA), devido aos escândalos durante à presidência de Rosane Collor, e a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), mediante a acusações de interferência política, favorecimento de instituições e corrupção, bem como pela sua transformação em Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a partir da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a assistência social no país passou por notórias transformações (Mestriner, 2008).

Sendo elaborada de maneira tardia em comparação à Lei Orgânica da saúde e da previdência, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi aprovada mediante a mobilizações sociais e pressões políticas. Neste cenário, “é compreensível que, num período em que a assistência social está sendo manipulada de forma patrimonial,

própria do coronelismo nordestino, não haja interesse pela sua regulamentação, pois isso dificultaria muito o seu uso político” (Mestriner, 2008, p. 203).

Perante a aprovação da Lei nº 8.742 em 07 de dezembro de 1993, a qual irá instituir a Lei Orgânica de Assistência Social no Brasil, a assistência social, como pontuado pela autora referenciada anteriormente, alcança arcabouço teórico que possibilita a superação de seu perfil assistencialista empregado até então, regulamentando os artigos 203 e 204 da Constituição de 1988. A partir da aprovação da referida Lei, será possível observar a efetivação da assistência social no país enquanto política pública, mediante um modelo “[...] de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS” (Mestriner, 2008, p. 206).

Sendo um órgão deliberativo e composto por representantes civis e governamentais, o Conselho Nacional de Assistência Social, a partir de sua criação, incorpora as atribuições deixadas pelo Conselho Nacional de Serviço Social, como também passa a assumir novas funções (Mestriner, 2008).

Criado em 1994, como órgão superior de deliberação colegiada com a prerrogativa básica de aprovar e controlar a política nacional de assistência social, o CNAS teve que assumir também as atribuições herdadas do extinto CNSS. Responsabilizou-se por centralizar o atributo de análise do mérito filantrópico de instituições, possibilitando-lhes acesso a vantagens e privilégios por meio de procedimentos e dispositivos altamente burocratizados e em completo antagonismo com a proposta constitucional de seguridade. E mais, passou a arbitrar as demandas de organizações com finalidades diversas - saúde, educação etc. -, fora de sua área específica, como já fazia historicamente o CNSS. Passou a assumir uma dupla face legal, política e cartorial, submetendo-se ao grande risco de diluir seu propósito maior - que é o de garantir os mínimos sociais aos brasileiros - em operações burocráticas de exame de documentos e emissão de atestados. O padrão de relação público/privado, construído nos sessenta anos de história da assistência social no país, não termina com a extinção do CNSS. Ele persiste no papel híbrido assumido pelo CNAS ao identificar assistência social com as categorias “sem fins lucrativos” e filantropia (Mestriner, 2008, p. 53).

Ademais,

[...] Cabe ao CNAS também estabelecer diretrizes e aprovar programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social, acompanhando e avaliando a gestão de recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados (Mestriner, 2008, p. 219).

Para além dos elementos apontados até aqui sobre as significativas mudanças ocorridas na assistência social até a sua efetivação enquanto política pública pela Lei Orgânica de Assistência Social, bem como pela prevalência de sua base emergencial, fragmentada e temporária até os dias atuais, buscar-se-á a seguir destacar a intrínseca relação estabelecida entre as organizações da sociedade civil e a execução da Política de Assistência Social no Brasil no país.

## **2.8 – Transferência da responsabilidade estatal para as organizações da sociedade civil**

Como observado anteriormente, a relação estabelecida entre a assistência social e as organizações da sociedade civil vem sendo progressivamente ampliada ao longo das últimas décadas, impactando nos serviços ofertados à população usuária da Política de Assistência Social, bem como de outras políticas e serviços. Neste sentido, tal questão acaba por se colocar como um desafio para a efetivação da referida Política em âmbito nacional e universal, para a quem dela necessitar, de acordo com o artigo 203 da Constituição Federal de 1988.

Mediante a “reforma” neoliberal implementada pelo governo brasileiro, a qual prevê um Estado mínimo para o social em oposição a um Estado máximo para o capital, as organizações da sociedade civil passaram a ser vistas como uma porta de escape das responsabilidades governamentais para com o povo brasileiro. Tal processo acabou por colocar em evidência a convergência existente entre os novos ideais adotados e implementados (neoliberais) e os pressupostos presentes na Constituição Federal de 1988, em relação a garantia de direitos e a execução das políticas sociais em todo território do país.

Formulada a partir de uma intensa articulação entre diversos segmentos da sociedade, bem como mediante a uma notória participação e mobilização popular em prol da questão, Mestriner (2008) salienta que a Constituição Federal de 1988 foi construída mediante ao anseio pela reconquista da liberdade (em seu diversos aspectos) e do Estado de direito no Brasil. Com o fim da ditadura militar e o processo de abertura gradativa do governo, Mestriner (2008, p. 182) coloca que “[...] um amplo movimento se instala na defesa da cidadania e dos direitos sociais com a esperança de que, pela mudança das normas, transformar-se-ia rapidamente a realidade do país”

Deste modo, Behring & Boschetti (2011) colocam que mediante a tais questões, promulga-se uma Constituição que incorpora em seu texto constitucional uma base social-democrata, buscando efetivar uma reforma democrática e das políticas sociais no país, porém que será alvo de ataques e desmontes com o passar dos anos, visto aos adotados pressupostos de Estado mínimo a partir dos ideais neoliberais.

Com o fim do período de crescimento econômico no Brasil no início da década de 1970, o país passou a vivenciar uma conjuntura de crise econômica que se prolongou ao longo das próximas décadas. Mesmo diante a grande mobilização popular e da articulação de diversos segmentos, fatores estes que, como já destacados, foram responsáveis pela promulgação da Constituição Cidadã, as condições econômicas nacionais e internacionais postas fizeram com que houvesse a imposição de tendências contrárias às contidas na Carta Magna, impulsionando um processo de contrarreforma no Brasil (Behring; Boschetti, 2011).

Perante o déficit fiscal vivenciado pelo governo brasileiro na passagem dos anos 60 para os 70, o qual culminou no fim do Milagre Econômico para a economia do Brasil, o país sofreu uma crise fiscal entre os anos 1970 e 1980, questão esta que passou a ser posta como justificativa, bem como a suposta escassez de recursos, para um processo de contrarreforma implementada pelo Estado nos anos 80 e 90 (Montaño, 2010). Com o respaldo de ideais neoliberais, as chamadas “reformas” foram realizadas através de uma concepção de “[...] privatização de empresas públicas, ajuste de gastos estatais, reformas tributárias, da previdência e das legislações trabalhista e eleitoral, recorte do financiamento da área social [...]” (Montaño, 2010, p. 218).

A fim de elucidar este processo, Behring & Boschetti (2011, p. 148) pontuam que:

Ao longo dos anos 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernanda Henrique Cardoso (FHC) foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor, cuja característica de *outsider* (ou o que vem de fora) não lhe outorgaram legitimidade política para conduzir esse processo. Tratou-se, como se pôde observar, de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade

social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada -, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. O principal documento orientador dessa projeção foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).

Deste modo, mediante a redução de gastos implementados pelo governo e a imposição de um projeto de contrarreforma, a não efetivação de uma política pública de assistência social nacional e universal, como expresso na Constituição Cidadã, mas sim seletiva, fragmentada e sem reconhecimento das particularidades de cada território, fez com que o Estado brasileiro passasse a fomentar a realização e ampliação, governo após governo, do processo de transferência de responsabilidade para a sociedade civil, passando a executar, cada vez em maior medida, apenas ações de caráter meramente emergencial (Mestriner, 2008).

Como o Estado sempre exerceu papel secundário na assistência social, apenas desenvolvendo procedimentos de fiscalização das instituições no seu caráter filantrópico e/ou sem fins lucrativos, para zelar pela boa fé popular e a transferência de recursos públicos, nunca teve a preocupação de construir um referencial público. Com sua redução, reitera a velha e tradicional regulação da assistência social fragmentada em múltiplos atores e desconectada de uma proposta fundada na responsabilidade social e pública (Mestriner, 2008, p. 29).

Desta forma, mediante a progressiva relação estabelecida entre Estado e as organizações da sociedade civil nas últimas décadas, como já foi destacado anteriormente, a autora citada salienta que tal condição acabou por fazer com que, muitas vezes, a assistência social não fosse atrelada a uma perspectiva de direito, mas sim à solidariedade, filantropia e benemerência, sendo este fato impulsionado pelo escasso investimento governamental na área e pela progressiva seleção de entidades para financiamento. Atualmente, devido a ampliação no número de tais organizações, o atendimento das expressões da questão social por tais instituições têm sido realizado de forma significativa e expressiva apesar da existência de uma Política de Assistência Social pública regulamentada no Brasil, visto que, mesmo pós-Constituição Federal de 1988, a assistência social não foi capaz de mudar completamente a sua base temporária e emergencial, como já pontuado (Mestriner, 2008).

Neste cenário e de acordo com os ideais neoliberais adotados, Mestriner (2008, p. 27-28) ressalta que “a tendência é a de legitimar “novas” formas privadas de provisão de atenções sociais, por meio de “velhas” formas de solidariedade familiar, comunitária e beneficente [...]”. Tal questão acaba por fazer com que, a assistência social, filantropia e benemerência sejam tratadas, na maioria das vezes, como sinônimos, como pontuado pela autora.

Para além do âmbito da assistência social, mas sem deixar de considerar o significativo processo de transferência de responsabilidade estatal para a sociedade civil nesta área, faz-se importante destacar que a ampliação das organizações da sociedade civil tem sido vivenciada em diversos setores. Tais instituições, as quais são movidas por diversas causas e geridas por várias motivações, também passam a ser um importante campo de emprego para diversos profissionais, inclusive para os assistentes sociais. Além disso, por não se constituírem como empresas, apesar de sua natureza privada, e não sendo um organismo estatal, as mesmas voltam suas ações para o voluntariado, recebendo financiamento e apoio de diversas fontes, inclusive do Estado brasileiro (MESTRINER, 2008).

Neste sentido, é importante destacar que:

Esta forma de expressão da sociedade civil, este conjunto de atividades e iniciativas privadas toma hoje tal força e complexidade, que passa a ser considerado (num contexto mais norte-americano) um terceiro-setor – um setor não-governamental e não lucrativo (*nonprofit sector*) – alternativo aos tradicionais Estado e mercado [...] (Mestriner, 2008, p. 36).

A fim de elucidar mais claramente este processo, Mestriner (2008, p. 37) coloca que tal movimento chamado como terceiro-setor “é a sociedade produzindo bens, realizando serviços com função pública sem passar pela mediação do Estado; portanto, de natureza privada, porém sem gerar lucro”. Contudo, mesmo que tal processo venha a ser vivenciado por diversas áreas, a autora referenciada coloca a centralidade de tal processo na assistência social e nas ações voltadas para o combate à pobreza, sendo os serviços que mais tem ganhado ampliação das ações de tal setor, podendo ser notado uma complexificação nas organizações da sociedade civil em tais áreas.

Deste modo, mediante a existência de um “novo” setor, para além do âmbito estatal e empresarial, primeiro e segundo setor respectivamente, faz-se necessário

ressaltar como constitui o surgimento e formação deste “novo” setor. Para Montaño (2007 *apud* Silva, 2011), não é possível que seja definida uma data para o surgimento/inclusão deste setor nas ações voltadas para sociedade, sendo ainda uma “escuridão” a origem deste processo. Contudo, o autor pontua que, sendo este setor formado pela sociedade civil, o mesmo deveria ser considerado como primeiro-setor visto o papel histórico assumido por tal área.

Além disso, perante a sua expansão cada vez maior, também é destacado pelo Montano (2007 *apud* Silva, 2011) que a separação em setores dos organismos que compõem a vida social faz com que seja realizado um processo de isolamento das áreas. “Como se o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista” (Montaño, 2007, p. 53 *apud* Silva, 2011, p. 02).

Com o intuito de elucidar tal processo, Silva (2011, p. 02) coloca que:

Acerca desta debilidade relacionada ao conceito de “Terceiro Setor”, da realidade fragmentada dos setores na sociedade, e ainda sobre o conceito ideológico proposto numa perspectiva hegemônica para o que seria o denominado “terceiro setor”, Montaño(2007) diz que a “perspectiva hegemônica, em clara inspiração pluralista, estruturalista ou neopositivista, isola os supostos ‘setores’ um dos outros e concentra-se em estudar (de forma desarticulada da totalidade social) o que entende que constitui o chamado ‘terceiro setor’”(p.51), sendo denominados para esta suposta esfera da sociedade as fundações empresariais, Organizações não Governamentais(ONGs), Organizações Sem Fins Lucrativos(OSFL), Organizações da Sociedade Civil(OSC), entidades de direito privado, etc., entre outras instituições.

Ademais, perante a expansão do chamado terceiro-setor, Mestriner (2008) destaca que as organizações formadoras de tal grupo acabam por promover ações fomentadoras de um bem comum, ou seja, de necessidades postas pelo povo, sendo sua prática voltada para a população em vulnerabilidade social. Contudo, embora tais características e da notória importância que tais organizações vêm assumindo ao longo das últimas décadas, a autora (2008, p. 38) ainda ressalta que, muitas vezes, as ações realizadas por tais instituições não visam e não são combinadas “[...] à defesa de direitos e à construção da autonomia de indivíduos e grupos”.

Neste sentido, é destacado a existência de um processo contraditório e ambíguo que faz parte deste setor. Ao mesmo tempo que tal setor comporta instituições comprometidas com o coletivo e que são formadas através de uma

construção popular coletiva, também é possível encontrar no interior desse corpo setorial organizações que apenas reproduzem antigas formas de atenção à população por meio de uma nova perspectiva de solidariedade, mas que mantêm as mesmas bases de ações beneméritas antigas (Mestriner, 2008).

Silva (2011, p. 03), buscando esclarecer este processo, pontua:

[...] verifica-se grande dificuldade em se compreender quais seriam os reais interesses dessa “sociedade civil”, posto que, de acordo com Nogueira(2005), ela se perfaz por um lado “de um espaço para explicações de subjetividades políticas” e por outro “de um espaço para afirmação de interesses pouco comunicantes, egoístas e corporativos”(p.87), ou seja, ao mesmo tempo em que se encontram na sociedade civil movimentos sociais comprometidos com lutas sociais de interesse coletivo, verifica-se, por outro lado, o surgimento e grande expansão de entidades que, longe de defender causas coletivas, difundem a lógica da “solidariedade” numa perspectiva que visa apenas os benefícios individuais que lhes serão auferidos.

Ademais,

“Surgindo” em um contexto de desmonte dos direitos sociais, o pensamento neoliberal justifica – por meio do discurso da solidariedade social” – a expansão do terceiro setor como resposta alternativo no trato da questão social. Perpassado por interesses classistas, o aumento de instituições que integram o rol desta suposta esfera, oscila entre o interesse de grandes capitalistas, que buscam através do desenvolvimento da filantropia empresarial, entre outras coisas, difundir uma boa imagem, na sociedade, de suas instituições, passando pelas ONGs que surgem atreladas aos movimentos sociais as quais possuem, por assim dizer, um espírito mais revolucionário, sendo mencionadas, inclusive, instituições como seitas religiosas. Esta primeira ideia do que engloba o terceiro setor na sociedade, mostra-nos uma complexidade no que se “esconde” por trás deste suposto “setor” (Silva, 2011, p. 01).

Mediante ao exposto acima e de acordo com o apontado até aqui, verifica-se que a ampliação cada vez maior no número de organizações da sociedade civil nas últimas décadas tem gerado impactos no processo de fornecimento de serviços à população. Pela grande diversidade que move tais instituições, como já posto, nota-se um intenso processo de heterogeneidade que engloba as ações de tais organizações. As expressões da questão social passam a ser atendidas de diferentes formas, cabendo ao quadro de funcionários da instituição a adequação de sua

atividade profissional às demandas organizacionais e às demandas postas pelo seu público-alvo (Mestriner, 2008).

De acordo com Carvalho (1994, p. 91 *apud* Mestriner, 2008, p. 37), tais organizações são:

Multifacetadas pinçando problemas e necessidades específicas ou elegendo clientela locais, nacionais ou supranacionais. Algumas são braços doutrinários de igrejas; outras do empresariado; outras de partidos políticos; e outras ainda, braços solidários da própria comunidade. Mas todas elas constituem, em comum, braços de um Estado inadimplente com os empobrecidos e excluídos.

Para além das diversas instituições que podem integrar o rol de organizações formadoras do terceiro setor, é igualmente relevante ressaltar o papel desempenhado pelas ações de sujeitos individuais, os quais podem ou não ser voluntários. No cenário de desmonte das políticas sociais públicas, o qual é mediado por ideais neoliberais de intervenção estatal mínima em aspectos sociais, a responsabilidade no atendimento das expressões da questão social passa a ser de todos, não apenas do Estado (Silva, 2011). Segundo Montañó (2010, p. 208), o qual analisa concepções trazidas por Peter Drucker, as formas de financiamento das instituições que compõem o referido setor são diversas, porém o que vem sendo percebido nas últimas décadas é um processo de financiamento não apenas por grandes instituições ou pela realização de parcerias com Estado, mas sim um processo de captação de “pequenos e médios *contribuintes*, que devem ser identificados e ‘convencidos’ do ‘bom’ uso dos recursos”.

Deste modo, “o que se oculta, portanto, neste fenômeno de *auto-responsabilização dos usuários particulares* é um verdadeiro processo de *desresponsabilização estatal (e do capital)* com a resposta às sequelas da ‘questão social’” (Montañó, 1999, p. 71 *apud* Silva, 2011, p. 08). Ademais, Alencar (2009, p. 455-456 *apud* Silva, 2011, p. 05) coloca que “[...] vem se operando a despolitização das demandas sociais, ao mesmo tempo em que desresponsabiliza o Estado e responsabiliza os sujeitos sociais pelas respostas às suas necessidades [...]”.

Assim, considerando a ampliação no número de instituições que fazem parte deste setor, é perceptível notar um processo de (re)filantropização do atendimento às demandas colocadas pela população em situação de vulnerabilidade, ou seja, nota-se um progressivo aumento no atendimento das expressões da questão social por meio da filantropia e por práticas caritativas. Tal condição acaba se dando de forma

ampliada mediante ao desmonte de políticas sociais públicas e a (re)mercantilização de serviços prestados à população que, não podendo comprá-los, acabam sendo “acolhidos” por tais organizações (Silva, 2011). “[...] Neste contexto, observa-se um profundo deslocamento quanto aos direitos sociais agora transmutados em ‘direito moral’, sob os princípios abstratos de ‘ajuda mútua’ e ‘solidariedade’” (Alencar, 2009, p. 455-456 *apud* Silva, 2011, p. 05).

Deste modo, a partir do exposto até aqui, frisa-se que a ampliação de tais organizações e o fomento à ajuda individual tem sido responsável por fazer com que a população usuária dos serviços ofertados pelo terceiro setor não consiga compreender e ter dimensão dos direitos que possuem frente ao Estado brasileiro. O desmonte das políticas sociais públicas, mediante ao projeto de “reforma” do Estado brasileiro e a ampliação do referido setor, mediante ao processo de transferência de responsabilidade estatal, faz com que seja fundamental mobilizar a população frente aos direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Não compreender os direitos assegurados pode levar a um progressivo processo de desarticulação e desmobilização da população, bem como a deterioração progressiva das condições de vida e a ampliação do estado de pobreza, questões estas que, como já analisado ao longo do trabalho, afetam todos os aspectos da vida de uma pessoa.

Além disso, o fato da população muitas vezes não possuir dimensão do processo de contrarreforma que vem sendo imposto pelo Estado faz com que o trabalho dos assistentes sociais seja respaldado de uma relevância cada vez maior, dia após dia. A capacidade de socialização da informação e da construção de projetos que visem fomentar a construção do pensamento crítico com os usuários de seus serviços constitui como uma forma de enfrentamento ao progressivo processo de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil e do desmonte de direitos e políticas sociais. Neste cenário de progressivos ataques aos direitos o trabalho do assistente social se faz cada vez mais necessário.

### 03. Serviço Social no Brasil

#### 3.1 – Serviço Social no contexto do desenvolvimento capitalista no Brasil

Tomando como ponto de partida as observações realizadas no capítulo anterior sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e o papel das políticas sociais para consolidação do referido modo de produção, buscar-se-á no presente capítulo elencar algumas observações sobre o papel desempenhado pelo Serviço Social durante tal fase, bem como sinalizar as mudanças ocorridas no interior da profissão a partir do questionamentos e indagações da categoria. Além disso, pretende-se observar e compreender como a requisição do profissional no mercado de trabalho acompanhou uma necessidade posta pela classe burguesa, bem como analisar mudanças ocorridas no interior da profissão a partir do processo de aprofundamento e consolidação das expressões da questão social.

No Brasil, o florescimento do capitalismo industrial durante a Era Vargas gerou profundas mudanças na dinâmica do país, impactando a política, a economia e a área social, como também fomentou novas formas de relacionamento entre os indivíduos e passou a gerar novas necessidades frente ao cenário conjuntural posto, aspectos estes que já foram destacados no capítulo anterior. A expansão das refrações da questão social no período fez com que novas exigências fossem postas na ordem do dia e o atendimento às demandas reivindicatórias fosse visto como mecanismo de contenção das mobilizações da classe trabalhadora.

No âmbito do Serviço Social, tal momento histórico foi responsável por fomentar questionamentos no interior da profissão<sup>9</sup>, de acordo com Iamamoto (2014). Para a autora, tais questionamentos foram responsáveis por gerar indagações sobre o exercício profissional da categoria frente a nova realidade que estava posta, fato este que impulsionou modificações no seu interior durante a fase do capitalismo monopolista, sendo tais questões resultantes do avanço do trabalho coletivo construído no interior da profissão. De acordo com Netto (2011), o período de desenvolvimento monopolista no Brasil se dará a partir de 1964, com a Ditadura

---

<sup>9</sup> De acordo com o estabelecido por ABESS/CEDEPSS (1997 *apud* Iamamoto, 2009, p. 13), as expressões da questão social podem ser vistas “como base de fundação sócio-histórica da profissão, salientando as respostas do Estado, do empresariado e as ações das classes trabalhadoras no processo de constituição, afirmação e ampliação dos direitos sociais”.

Militar, sendo que foi neste momento que o Serviço Social vivenciou profundas modificações, visto a intervenção de dentro realizada pelo Estado no sentido a atender às expressões da questão social que, na respectiva fase, se ampliam e complexificam.

A profissionalização do Serviço Social no período de capitalismo monopolista (pós-1964), de acordo com Iamamoto (2014, p. 170), não pode ser entendida como o aperfeiçoamento das técnicas filantrópicas ou tida como a “[...] incorporação das tradicionais formas de ajuda pelo Estado, como meio de controle dos pobres [...]”. A partir das novas necessidades colocadas ao aparelho estatal brasileiro e a necessidade de adequação das respostas do mesmo a nova realidade social, o assistente social passa a ser visto como o principal profissional requisitado para a implementação das políticas desenvolvidas e em construção no período, como também passa a ocupar, no mesmo período, cargos em empresas. Desse modo, pode-se constatar que o Serviço Social possuiu um papel significativo para a construção de um consenso social pelo governo no período, questão esta fundamental para a garantia da legitimação burguesa na sociedade capitalista, como posto pela autora citada.

[...] O Estado amplia-se, nos termos de Gramsci (1979), e passa a administrar e gerir o conflito de classe não apenas via coerção, mas buscando construir um consenso favorável ao funcionamento da sociedade no enfrentamento da questão social. O Estado, ao centralizar a política sócio-assistencial efetiva através da prestação de serviços sociais, cria as bases sociais que sustentam um mercado de trabalho para o assistente social, que se constitui como trabalhador assalariado. O Estado e os estratos burgueses tornam-se uma das molas propulsoras dessa qualificação profissional legitimada pelo poder [...] (Iamamoto, 2014, p. 171).

Contudo, apesar da sua requisição cada vez maior no mercado de trabalho para o atendimento das necessidades colocadas pela classe burguesa, no que tange a construção de um consenso, destaca-se que o momento correspondente a Ditadura Militar também foi responsável por fomentar profundas modificações no interior da categoria profissional.

Partindo de um movimento contrário e questionador frente às demandas colocadas pelos seus empregadores, o Serviço Social foi capaz de articular-se a partir das novas necessidades sociais da população, as quais foram geradas mediante às transformações no cenário econômico do país no período, maximizando o processo de desigualdade social.

A fase correspondente ao período de desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil, como já pontuado no capítulo anterior, correspondeu ao período autocrático burguês. Neste mesmo período, durante as décadas de 1950 e 1960, também foi possível observar a efervescência de ditaduras não apenas em solo brasileiro, mas em toda a América Latina, fazendo com que, igualmente ao Brasil, impactos e modificações sociais, políticas e econômicas fossem vivenciadas pela população, sendo primordial considerar que, em cada país, houve particularidades específicas.

Neste processo de efervescência das ditaduras regionais, o Serviço Social, em seu contexto latino-americano, passou por intensos questionamentos profissionais e mudanças. Durante o período correspondente à 1965 - 1975, ocorreu na América Latina o Movimento de Reconceituação, que, como destacado por lamamoto (2019), foi responsável por imprimir diversos avanços na construção de uma profissão condizentes às realidades sociais locais, sendo um importante marco para renovação do Serviço Social, como também um momento de explícita recusa do tradicional conservadorismo presente no interior da profissão.

Desencadeado no I Seminário de Serviço Social (1965), o movimento supracitado teve como um de seus principais objetivos a promoção de um caráter científico ao exercício profissional do assistente social, realizando amplos questionamentos a fim de construir um projeto profissional compatível com a realidade local (lamamoto, 2019). Contudo, apesar dos avanços alcançados por este movimento, é importante destacar que tais avanços foram resultado de um longo processo vivenciado.

Como destacado por lamamoto (2014), o início do Movimento de Reconceituação latino-americano foi marcado pela adesão de diversas vertentes teóricas em seu interior, principalmente as de cunho desenvolvimentistas. Contudo, como postulado pela autora, a partir de 1971 passou-se a ser possível observar leituras de textos marxistas no interior do movimento, sendo-os utilizados como forma de compreensão e análise das conjunturas regionais, porém não havendo uma leitura direta dos textos produzidos por Karl Marx, devido ao momento político vivenciada.

Neste cenário de busca por novas formas de compreensão da realidade e de uma nova postura para a categoria, a neutralidade no exercício profissional passou a ser denunciada, também havendo uma recusa pela importação de teorias e métodos alheios às realidades locais, como colocado pela autora citada. Neste sentido, durante

tal período, “[...] os assistentes sociais assumem o desafio de contribuir na organização, capacitação e conscientização dos diversos segmentos trabalhadores e ‘marginalizados’ na região [...]” (Iamamoto, 2014, p. 212).

Considerando as observações já realizadas até aqui, é fundamental ressaltar que o advento das manifestações populares na segunda metade da década de 1970 no Brasil foi responsável por dar um novo caráter de resistência às ações da Ditadura Militar, visto a reinserção do operariado na cena política. A passagem dos anos 70 para os anos 80 coincidiu com a crise do período autocrático burguês, possibilitando, nos primeiros anos da década de oitenta, a efervescência de diversas manifestações populares, as quais expressavam as suas necessidades, demandas e resistências (Netto, 1999).

É neste contexto que o histórico conservadorismo do Serviço Social brasileiro, tantas vezes reciclado e metamorfoseado, confrontou-se pela primeira vez com uma conjuntura em que a sua dominância no corpo profissional [...] podia ser contestada - uma vez que, no corpo profissional, repercutiam as exigências políticas e sociais postas na ordem do dia pela ruptura do regime ditatorial (Netto, 1999, p. 10).

Deste modo, mediante aos diversos acontecimentos no cenário latino-americano e nacional, passou-se a ser possível observar a ascensão de um pensamento histórico-crítico no interior da categoria no Brasil, o qual se deu, com maior intensidade, na passagem para os anos de 1980. Foi a partir da adesão de tal concepção de análise que foi possível observar profundas modificações no processo de formação acadêmica da categoria, juntamente à formulação de uma nova base para o exercício profissional (Iamamoto, 2014). Neste sentido, o Congresso da Virada, ocorrido em 1979, representou “[...] a primeira e tardia manifestação massiva da categoria dos assistentes sociais contra a ditadura militar-empresarial e o poder de classe que a sustentou” (Iamamoto, 2019, p. 441).

[...] Nesse rumo intelectual e político, é construída uma nova base para o Serviço Social, distinta da herança de suas origens, nos campos de produção teórica e do exercício profissional, ampliando suas bases de legitimação para além das esferas patronais, no sentido de incorporar os interesses e as necessidades dos segmentos populacionais subalternizados alvo dos serviços prestados pelo assistente social. Tal percurso é socialmente tributário das lutas acumuladas pela conquista do Estado de Direito e do aprofundamento do processo de democratização da vida social - da sociedade e do Estado -, capitaneada pelo movimento das classes trabalhadoras sob a

liderança do operário industrial, que abarca a economia, a política e a cultura. Encontra-se aí o alicerce sociopolítico que tornou socialmente possível e viável o deslocamento das interpretações de cunho estrutural-funcionalista da cena principal do debate profissional, alargando espaços para vertentes histórico-críticas no universo do Serviço Social (Iamamoto, 2014, p. 212).

A ampla adesão pelo pensamento histórico-crítico pelo Serviço Social, mediante ao já destacado, pode ser entendida como resultado de um processo de articulação entre fatores sociopolíticos e o desenvolvimento de produções acadêmicas, que, apesar de se mostrarem desiguais em seu berço, foram responsáveis por desencadear uma “[...] massa crítica considerável, que permitiu à profissão estabelecer uma interlocução fecunda com as ciências sociais e, sobretudo, revelar quadros intelectuais respeitados no conjunto da profissão e, também, em outras áreas do saber” (Netto, 1999, p. 12).

Dando continuidade sobre o tema, Netto (1999, p. 12-13) ainda acrescenta que “[...] à quebra do quase monopólio do conservadorismo político na profissão seguiu-se a quebra do quase monopólio do seu conservadorismo teórico e metodológico”. Neste sentido, o autor coloca em evidência que a reforma curricular de 1982, bem como os debates que a ela precederam e se originaram, constituíram-se como um marco importante neste quesito.

É neste processo que foram ressignificadas modalidades prático-interventivas tradicionais e emergindo novas áreas e campos de intervenção, com o que se veio configurando, numa dinâmica que está em curso até hoje, um alargamento da prática profissional, crescentemente legitimado seja pela produção de conhecimentos que a partir dela se elaboram, seja pelo reconhecimento do exercício profissional por parte dos usuários (Netto, 1999, p. 13).

A partir do destacado até aqui e para além as profundas modificações ocorridas no interior do Serviço Social já salientadas, é igualmente importante colocar em evidência que os processos de redemocratização do Brasil e a reconquista de direitos cívicos e sociais até então negados à população, como também os novos alcançados, foram importantes para a formulação e consolidação de um Projeto Ético-Político para o Serviço Social brasileiro, o qual conquistou hegemonia nos anos noventa (Netto, 1999).

O projeto-ético político do Serviço Social

tem em seu núcleo o reconhecimento da liberdade como valor ético central – a *liberdade* concebida historicamente, como possibilidade de escolher entre alternativas concretas; daí um compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Consequentemente, *o projeto profissional vincula-se a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem dominação e/ou exploração da classe, etnia e gênero* (Netto, 1999, p.104-105 *apud* Teixeira; Braz, 2009, p. 06).

Neste sentido, destaca-se que:

Os projetos profissionais [inclusive o projeto ético-político do Serviço Social] apresentam a autor-imagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam os seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas da sua relação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais, privadas e públicas [...] (Netto, 1999, p. 95 *apud* Teixeira; Braz, 2009, p. 09).

Sendo assim, mediante ao objetivo de construção de uma nova ordem social, o projeto ético-político do Serviço Social encontrou na crítica à ordem capitalista vigente; na luta; na utilização de uma matriz com efetivo teor teórico-metodológico; nos posicionamentos políticos; e na explícita incorporação de princípios ético-políticos, a sua base de sustentação. Porém, apenas a existência de tais componentes no campo das ideias não era suficiente, tornava-se fundamental a materialização deles, os quais se deram no interior do Serviço Social pela produção de conhecimento científico, pela criação de órgãos políticos-organizativos e, também, pela legitimação de um arcabouço jurídico-político (Teixeira; Braz, 2009).

Contudo, apesar da conquista e da construção de um projeto hegemônico para o Serviço Social, isso não significa que não houvesse a presença de outros projetos em disputa no interior do campo profissional no momento de sua consolidação, bem como nos dias atuais. A conquista de tal hegemonia se constituiu como resultado de dois fatores, sendo eles: a participação cada vez maior dos profissionais nos campos de articulação e discussão; e a sintonia de tal projeto com as questões postas pela classe trabalhadora, com a realidade social (Netto, 1999).

Sendo assim, mediante a consolidação de um projeto ético-político em conformidade com as questões postas pela classe trabalhadora, o debate sobre a necessidade de atendimento das expressões da questão social fica em evidência no

interior da categoria. Para lamamoto (2014), o reconhecimento da questão social como elemento central pauta-se na teoria social crítica, consistindo no fato de que ela possibilita uma maior qualificação da ação profissional perante as demandas que são postas cotidianamente ao assistente social, fazendo com que o mesmo seja capaz de compreender e dar melhores respostas às necessidades sociais. Neste sentido, a autora ressalta que o motivo pelo qual a questão social possui prioridade em relação à política social, consiste no fato de

[...] que a *questão social* explica a política social, mas a política social não explica a *questão social tout court*. Para avaliar as políticas públicas é necessário o conhecimento do espectro das necessidades sociais que elas se propõem a responder [...] (lamamoto, 2014, p. 185).

Deste modo, a partir da centralidade assumida pelas expressões da questão social no contexto capitalista de produção é que as políticas sociais passarão, ao longo dos anos, a serem cada vez mais requisitadas e implementadas, como pôde ser observado no capítulo anterior e também ressaltado no presente. A execução, gestão e direcionamento para tais políticas passam a responder a uma necessidade/objetivo posto pelo Estado e, conseqüentemente, pela classe dominante.

Neste ambiente de profundas mudanças sociais, como visto, o assistente social passa a ocupar cada vez mais postos de trabalho na execução das políticas sociais e, conseqüentemente, no atendimento das expressões da questão social. Este fator acaba por colocar em evidência o cenário conflituoso que o profissional passa a ocupar. Sendo requisitado pela classe burguesa para dar respostas às refrações da questão social numa perspectiva de controle dos indivíduos, o(a) assistente social insere-se num terreno de disputas e conflitos (lamamoto, 2014).

Reconhecido como empregado assalariado, sendo sua força de trabalho uma mercadoria e, conseqüentemente, necessitando vendê-la para sobreviver, o profissional vê-se necessitado a atender tantos as demandas postas pela classe empregadora quanto pelos usuários de seus serviços prestados, fazendo com que o profissional viva em seu campo de trabalho uma dicotomia no seu exercício laboral diário (lamamoto, 2014).

Deste modo, mediante a tal peculiaridade do exercício profissional do assistente social, acabou por ser formado um tensionamento no cotidiano profissional da categoria que, também necessitando se reproduzir e sobreviver, passou a enfrentar

dificuldades nos campos institucionais inseridos, questão esta que será melhor desenvolvida no tópico a seguir. Esta condição acaba por evidenciar a importância e a necessidade da realização de uma análise institucional pelos(as) assistentes sociais, para que possa ser compreendido as possibilidades e os desafios a serem enfrentados, bem como também se mostra como primordial para a construção de estratégias que visem a garantia de uma autonomia relativa para o profissional.

### 3.2 – Condição de trabalhador assalariado assumido pelo assistente social

Partindo do exposto até aqui, é importante colocar em evidência que por se constituir enquanto trabalhador assalariado, como observado no tópico anterior, e estar inserido num processo de divisão social e técnica do trabalho, o trabalho realizado pelo assistente social apresenta particularidades importantes de serem analisadas, pontuadas e ressaltadas. Contudo, antes de ser realizado um debate mais aprofundado e restrito sobre as peculiaridades do trabalho do assistente social na sociedade capitalista, torna-se necessário compreender aspectos gerais sobre os impactos que as mudanças no mercado de trabalho têm gerado para a classe trabalhadora, compreendendo que o assistente social está inserido nesta conjuntura.

Neste sentido, a partir do advento do neoliberalismo no Brasil na década de 1990<sup>10</sup>, notáveis mudanças puderam ser observadas no contexto das relações de trabalho e no âmbito dos direitos sociais, bem como em diversas outras áreas. Como visto no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 foi responsável pela legitimação de direitos ao povo brasileiro e pela consagração de políticas sociais para o atendimento de demandas da população, porém, com o advento neoliberal, notou-se um intenso ataque às áreas sociais, principalmente após o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de Bresser-Pereira.

Instaura-se neste contexto, uma nova morfologia do trabalho no cenário brasileiro, o que acabou por gerar diversos impactos e mudanças no âmbito social,

---

<sup>10</sup> “No caso do Brasil, onde a precarização do trabalho, a rigor, não pode ser tratada como um fenômeno novo, considerando sua existência desde os primórdios da sociedade capitalista urbano-industrial, as diferentes formas de precarização do trabalho e do emprego assumem na atualidade novas configurações e manifestações, especialmente a partir dos anos 1990, quando se presenciavam mais claramente os influxos da crise de acumulação, da contrarreforma do Estado e da efetivação das políticas neoliberais” (Raichelis, 2011, p. 421).

nas relações entre os indivíduos, na relação entre capital *versus* trabalho, na forma do indivíduo se ver enquanto ser social e classe trabalhadora, nos objetos produzidos por ele etc (Antunes, 2010). A erosão do trabalho formal, o aumento do setor de serviços (Antunes; Alves, 2004) e a flexibilização das relações de trabalho (Antunes, 2010), como outros fatores, acabaram por impactar profundamente as relações sociais e a capacidade de reprodução e sobrevivência da classe trabalhadora que, necessitando vender sua força de trabalho para sobreviver, ocupa, cada vez mais, postos de trabalho degradantes, com longas jornadas de trabalho e baixos salários, seguido por um constante processo de redução dos salários pagos, fatores estes que acabam por desencadear, por conseguinte, um processo de adoecimento mental no trabalhador (Antunes; Praun, 2015).

Nesta conjuntura de mudanças no ordenamento produtivo, econômico e político não apenas do Brasil, mas em todo o mundo, Antunes (2010) ressalta que passa a ser requisitado, cada vez em maior medida, um trabalhador multiprofissional, aquele que é capaz de desempenhar inúmeras atividades, mas salienta que esta intensificação no contexto da exploração da classe trabalhadora é acompanhada pelo desmonte das legislações trabalhistas e sociais no contexto neoliberal. Além disso, Antunes e Alves (2004) colocam que tal questão acaba por afetar diretamente o “tempo livre” que o trabalhador possui, o qual se vê necessitado a abdicar de seu tempo fora do espaço laboral em prol da necessidade de especialização e qualificação, afetando suas relações sociais.

A partir da análise realizada por Antunes e Praun (2015), o adoecimento mental tem sido cada vez mais perceptível na conjuntura da sociedade atual. A insegurança nos meios de trabalho, as frágeis legislações trabalhistas, as quais garantem direitos cada vez mais precários aos trabalhadores, e o avanço e incremento das tecnologias, bem como outros determinantes, são colocados em voga como um dos principais responsáveis por este processo.

[...] os trabalhadores pertencentes ao núcleo que atua com maquinário mais avançado, dotado de maior tecnologia, encontram-se cada vez mais expostos à flexibilização e à intensificação do ritmo de suas atividades, expressas não somente pela cadência imposta pela robotização do processo produtivo, mas, sobretudo, pela instituição de práticas pautadas pela multifuncionalidade, polivalência, times de trabalho interdependentes, além da submissão a uma série de mecanismos de gestão pautados na pressão psicológica voltada para o aumento da produtividade. Por outro, outra parcela da classe

trabalhadora, numericamente superior, passa a experienciar, cada vez mais, diferentes modalidades de vínculos e condições de trabalho que se viabilizam a partir de ambientes de trabalho que articulam menor desenvolvimento tecnológico a jornadas mais extensas, maior insegurança e vulnerabilidade (Antunes; Praun, 2015, p. 411).

Deste modo, ante o exposto e considerando a observação realizada no início do presente tópico sobre a necessidade de uma introdução ampla para, posteriormente, restringir a análise à categoria de assistentes sociais, frisa-se que constituindo-se enquanto classe trabalhadora e necessitando vender sua força para poder sobreviver, os assistentes sociais têm vivenciado igualmente tais conjunturas destacadas. Raichelis (2011), a fim de analisar este fenômeno, coloca em perspectiva que o processo de flexibilização e precarização ressaltado acima atinge o trabalho profissional da referida categoria de diversas formas.

Essa dinâmica de flexibilização/precarização atinge também o trabalho do assistente social, nos diferentes espaços institucionais em que se realiza, pela insegurança do emprego, precárias formas de contratação, intensificação do trabalho, aviltamento dos salários, pressão pelo aumento da produtividade e de resultados imediatos, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, ausência de políticas de capacitação profissional, entre outros (Raichelis, 2011, p. 422).

Desta forma, a partir da condição de proprietário de uma força de trabalho especializada, a qual, para se materializar, necessita de meios e instrumentos para tal, é primordial que seja realizado uma análise sobre o processo de compra e venda de tal força de trabalho (Raichelis, 2011). Por ser uma mercadoria, Iamamoto (2014), ressalta que o trabalho profissional do assistente social possui uma dupla dimensão, sendo ela: qualitativa e quantitativa. Tais características, de acordo com a autora, compreendem, respectivamente, a condição de valor de uso e valor de troca<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> “A natureza dupla do trabalho consiste em criar valores-de-uso e em expressar valor. Na medida em que se expressa valor, a relação entre trabalho e valor-de-uso se altera. Não se trata de enxergar apenas os valores-de-uso enquanto coisas externas ao trabalho, mas compreender o valor como expressão do trabalho, ou seja, o trabalho se expressa como valor. Diferentemente do caráter da mercadoria, o duplo caráter do trabalho estabelece uma unidade entre a criação do valor e a expressão do valor. O valor-de-troca não deixa de ser uma expressão de valor, mas essa expressão é, antes de tudo, uma expressão do trabalho” (Miranda, 2021, p. 06).

assumida pelo trabalho do profissional, podendo se manifestar enquanto trabalho concreto e trabalho abstrato<sup>12</sup> no seu exercício laboral cotidiano.

Para a lamamoto (2014, p. 217-218),

[...] O assistente social, ao ingressar no mercado de trabalho - condição para que possa exercer a sua profissão como trabalhador assalariado - vende a sua força de trabalho: uma mercadoria que tem um valor de uso, porque responde a uma necessidade social e um valor de troca expresso no salário. O dinheiro que ele recebe expressa a equivalência do valor de sua força de trabalho, com todas as outras mercadorias necessárias à sua sobrevivência material e espiritual [...] É por meio dessa relação mercantil que se dá a objetivação do valor de uso dessa força de trabalho, expresso no trabalho concreto exercido pelo assistente social, dotado de uma qualidade determinada, fruto de sua especialização no concerto da divisão do trabalho.

Possuindo a mercadoria como elemento cêntrico, na sociedade mercantil, “[...] o valor de uso é subsumido pelo valor de troca e o processo de trabalho pelo processo de valorização [...]” (lamamoto, 2014, p. 217). Como pode ser observado pela análise da autora, a condição de trabalhador assalariado assumida pelo assistente social na sociedade mercantil faz com que ele necessite se sujeitar a imposições colocadas pela dinâmica do capital, o que conduzira-lo a execução de um trabalho alienado.

Os dilemas da alienação são indissociáveis do trabalho assalariado e incidem no exercício profissional do assistente social de diferentes modos, dependendo de quem são seus empregadores – o Estado, a empresa privada, as ONGs, as entidades filantrópicas, os organismos de representação política – e da organização e gestão dos processos e relações de trabalho nos diferentes espaços sócio-ocupacionais onde realizam sua atividade (Raichelis, 2011, p. 427).

Sendo assim, evidencia-se que no processo mercantil de exploração da força de trabalho humana pelos detentores do meio de produção, “[...] o trabalho se torna alienado na medida em que é realizado sob as seguintes condições: sob a égide da propriedade privada, da divisão do trabalho e da mercantilização do trabalhador.” (Luz; Bavaresco, 2010, p. 146).

---

<sup>12</sup> “Todo trabalho é, de um lado, dispêndio de força humana de trabalho, no sentido fisiológico e, nessa qualidade de trabalho humano igual ou abstrato, cria o valor das mercadorias. Todo trabalho, por outro lado, é dispêndio de força humana de trabalho, sob forma especial, para um determinado fim e, nessa qualidade de trabalho útil e concreto, produz valores-de-uso” (Marx, 2008, p. 68 *apud* Miranda, 2021, p. 29).

A partir do processo de homogeneização do trabalho social, lamamoto (2014, p. 217) expõe que “[...] cada trabalho particular é considerado uma fração do trabalho social médio [...]”, sendo o dinheiro um equivalente geral<sup>13</sup> recebido pelo assistente social pela venda de sua força de trabalho ao empregador, o qual determinará as funções a serem realizadas, impondo limites ao seu exercício profissional e, conseqüentemente, a sua autonomia relativa.

Deste modo, a fim de esclarecer mais precisamente este processo, ressalta-se que frente a conjuntura de contradição no qual o assistente social se insere, é fundamental que o mesmo estabeleça mecanismos para o desenvolvimento de um exercício profissional compatível com uma apreensão crítica da sociedade e que tenha como base o projeto-ético político profissional. A execução de tal tarefa não se constitui como um exercício fácil, visto que, mediante as relações capitalistas, a capacidade de realização de seu trabalho está diretamente vinculada à correlação de forças existentes em seu espaço de trabalho, podendo sua ação ser permeada por limites institucionais (lamamoto, 2014).

Contudo, apesar de tais limitações, a lamamoto (2009, p. 34) salienta que “[...] resguardar a relativa autonomia na condução o exercício profissional supõe potenciá-la mediante um projeto profissional coletivo [...]”. Para a autora, tal questão se faz primordial para que o assistente social seja capaz de compreender as distintas manifestações da questão social na sociedade atual, bem como para desenvolver formas de enfrentamento social em prol da vida e dos direitos dos diversos segmentos sociais.

[...] a possibilidade de imprimir uma direção social ao exercício profissional do assistente social - moldando o seu conteúdo e o modo de operá-lo - decorre da relativa autonomia de que ele dispõe, resguardada pela legislação profissional e passível de reclamação judicial. A efetivação dessa autonomia é dependente da correlação de forças econômica, política e cultural em nível societário e se expressa, de forma particular, nos distintos espaços ocupacionais, que envolvem relações com sujeitos sociais determinados: a instituição estatal (Poder Executivo e Ministério Público, Judiciário e Legislativo); as empresas capitalistas; as organizações político-sindicalis; as

---

<sup>13</sup> “O dinheiro, por representar trabalho cristalizado, dispõe da capacidade de converter as coisas em mercadoria, em objetos de troca, dando ao seu possuidor o atributo de tudo nele converter, de tudo comprar, e o poder de comandar o trabalho alheio. Embora nas primeiras sociedades se trocassem produtos, não havia nelas o equivalente geral, uma mercadoria que exercesse a função de incorporar nela apenas quantidade de trabalho” (Silva, 2019, p. 18).

organizações privadas não lucrativas e as instâncias públicas de controle democrático (Conselhos de Políticas e de Direitos, conferências, fóruns e ouvidorias), que sofrem profundas metamorfoses sociais em tempo de capital fetiche (Iamamoto, 2014, p. 220).

Desta forma, Iamamoto (2014) destaca que o significado do trabalho exercido pelo assistente social passa a ser determinado por quem e para quem o mesmo é contratado, ou seja, pela área de atuação na qual ele estará inserido, bem como de acordo com as particularidades de cada local e, também, pelo que lhe é demandado, visto o amplo leque de expressões da questão social possíveis de atuação.

A fim de elucidar tal condição vivenciada no cotidiano profissional do assistente social, Raichelis (2011, p. 428-429), em uma passagem importante para a compreensão da materialização da força de trabalho especializada do profissional, ressalta que:

São os empregadores que fornecem instrumentos e meios para o desenvolvimento das tarefas profissionais, são as instituições empregadoras que têm o poder de definir as demandas e as condições em que deve ser exercida a atividade profissional: o contrato de trabalho, a jornada, o salário, a intensidade, as metas de produtividade. Esses organismos empregadores, estatais ou privados, definem também a matéria (objeto) sobre a qual recai a ação profissional, ou seja, as dimensões, expressões ou recortes da *questão social* a serem trabalhadas, as funções e atribuições profissionais, além de oferecerem o suporte material para o desenvolvimento do trabalho – recursos humanos, técnicos, institucionais e financeiros –, decorrendo daí tanto as possibilidades como os limites à materialização do projeto profissional.

Mediante ao ponderado e podendo o assistente social ocupar espaços de trabalho distintos em várias esferas, destaca-se que a sua inserção profissional tem se ampliando nos últimos anos. Para além da mera execução de políticas sociais, Iamamoto (2014, p. 220) coloca que o profissional em Serviço Social também tem sido requisitado para a “[...] formulação, gestão, monitoramento, implementação e avaliação de políticas, programas e projetos sociais [...]”, bem como para outras ações que vão desde competências acadêmicas até atividades de orientações técnicas.

Neste universo de múltiplas possibilidades profissionais, a autora citada ressalta que o trabalho do assistente social passa a ser permeado por diversas e diferentes manifestações singulares de existência, as quais são trazidas por seus usuários. Deste modo, torna-se fundamental que o profissional possua não apenas

competência teórico-metodológicas, mas também capacidade de compreensão sobre os diferentes modos de vida e de expressão dos indivíduos, para possibilitar que as manifestações particulares dos usuários transitem “[...] da esfera privada para luta por direitos na cena política, potencializando-a em fóruns e espaços coletivos [...]” (Iamamoto, 2014, p. 221).

Contudo, para além do comprometimento com os usuários de seus serviços, Raichelis (2011) ressalta a importância da categoria profissional de assistente sociais se compreender e reconhecer enquanto classe trabalhadora assalariada e que também está sujeita aos desafios impostos pelo capitalismo contemporâneo<sup>14</sup>. De acordo com a autora, tal compreensão possibilitaria a construção de estratégias e lutas frente a precarização dos postos de trabalho na atualidade, a qual é ampliada mediante o processo de flexibilização, informatização do trabalho, intensificação do trabalho, emprego da concepção gerencialista de gestão, entre outros fatores.

Contudo, apesar de tal reflexão, isso não significa dizer que não tenham ocorrido avanços no processo de garantia de condições de direitos para a categoria profissional de assistentes sociais. Mediante ao processo coletivo de mobilização, o Serviço Social brasileiro conquistou importantes marcos para a história da profissão. Como sinaliza Iamamoto (2019, p. 452):

A orientação histórico-crítica do Serviço Social brasileiro é inédita na literatura mundial do Serviço Social. Ela vem permitindo, no país, uma série de conquistas coletivas, dentre as quais pode-se citar: a) o vínculo da imagem do Serviço Social com os direitos na recusa da benemerência; b) a ampliação dos espaços ocupacionais na órbita das políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal, alargando o mercado de trabalho especializado; c) a ampliação das competências do(a) assistente social para além da execução de políticas, incluindo sua formulação, avaliação e financiamento; d) a consolidação da formação pós-graduada (mestrado e doutorado) na universidade pública, o desenvolvimento de cursos de especialização nas áreas mais representativas do mercado de trabalho aliada à qualificação das graduações com base em diretrizes curriculares nacionais da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss); e) a consideração dos dilemas históricos da formação social no Brasil em suas particularidades, propiciando o conhecimento das expressões da “questão social” e dos sujeitos que vivenciam; f) a defesa das condições de trabalho, do piso salarial e da jornada de

---

<sup>14</sup> “Em um contexto societário de transformações no trabalho de tal mota, marcado pela retração e, mesmo, pela erosão do trabalho contratado e regulamentado, bem como dos direitos sociais e trabalhistas, ampliam-se também as relações entre trabalho e adoecimento, repercutindo na saúde física e mental dos trabalhadores, nas formas de objetivação e subjetivação do trabalho” (Raichelis, 2011, p. 421).

trinta horas estabelecida por lei federal; g) o debate ético em profundidade e na defesa dos princípios e valores éticos que guiam o Serviço Social brasileiro e aderido no cotidiano de trabalho; h) os estudos de competências e atribuições profissionais (arts. 4 e 5 da Lei da Regulamentação da Profissão) nas áreas de assistência, saúde, educação, sociojurídica, dentre outras; i) entidades nacionais representativas e dotadas de capilaridade nacional: a Abepss e o conjunto do Conselho Federal de Serviço Social e conselhos regionais (CFESS-Cress) e a Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (Enesso); j) a preservação da capacidade de indignar-se ante as injustiças, discriminações no aprendizado da luta coletiva na defesa da grande política.

Sendo assim, em vista ao exposto, evidencia-se a necessidade de desenvolvimento de mecanismos que garantam o exercício reflexivo da categoria profissional para o seu reconhecimento enquanto trabalhador assalariado. Tal questão torna-se cada vez mais primordial frente a intensificação das condições precárias de trabalho, visto que, dentro da ordem capitalista de produção, tal aspecto é responsável por impactar o processo de reprodução e sobrevivência da classe trabalhadora como um todo, inclusive dos assistentes sociais.

No que tange ao processo de preservação da autonomia relativa nos diversos campos de trabalho, considerando as limitações e os desafios postos ao profissional, ressalta-se que a efetivação de tal pressuposto possibilita garantir aos usuários um melhor atendimento de suas demandas, mediante a não execução de um exercício profissional tecnicista, mas baseado em um processo reflexivo sobre as condições de existência na sociedade capitalista, como também resguarda o comprometimento da categoria com os usuários de seus serviços.

Neste sentido, criar estratégias torna-se fundamental para o enfrentamento dos desafios postos cotidianamente ao profissional, principalmente com a ampliação dos campos de emprego disponíveis para o trabalho do assistente social e suas inclusões cada vez maior em OSCs. Apesar do reconhecimento das demandas institucionais, o profissional deve estar habilitado a criar meios de enfrentamento para garantia do projeto ético-político da categoria, principalmente com o aprofundamento dos ideais neoliberais e a imposição de atividades a serem cumpridas pelo profissional, a fim de garantir o compromisso com a população usuária de seus serviços.

## **4. O trabalho do Assistente Social nas OSCs em Juiz de Fora – MG**

### **4.1 – Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora– MG**

Para que possa ser realizada uma análise apropriada sobre a Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora – MG, torna-se fundamental, para uma melhor compreensão das particularidades da mesma no respectivo território, a realização de um breve panorama histórico sobre o surgimento, desenvolvimento e consolidação do município de Juiz de Fora como cidade referência na Zona da Mata mineira.

Surgindo territorialmente no século XVIII, mas apenas tendo seu atual nome cunhado em 1865, Juiz de Fora iniciou sua consolidação enquanto território estando articulada com aspectos e momentos vividos no âmbito nacional. Neste sentido, iniciando suas atividades a partir da extração de minério e posteriormente com o desenvolvimento das atividades industriais no território, fato este que resultou na cidade ser reconhecida como Manchester Mineira, Juiz de Fora se tornou referência para as de seu entorno no período (Defilippo, 2012).

Mediante a não consolidação do setor industrial no município, o setor de prestação de serviços expandiu-se na cidade. Tal expansão fez com que a cidade se tornasse referência no referido âmbito a partir da década de 1990, principalmente nas áreas de saúde, educação, comércio, entre outras. Contudo, tal aspecto de desenvolvimento e expansão vivido pela cidade não resultou num baixo quadro de desigualdades sociais, sendo Juiz de Fora uma cidade onde as desigualdades dos índices de qualidade de vida são notórias e passíveis de serem observados cotidianamente (Defilippo, 2012).

Deste modo, a partir de uma realidade municipal ampla e contraditória e da existência de uma grande diversidade no quesito à qualidade de vida, ações que possuíam o objetivo de atender as expressões da questão social passaram a ser necessárias e desenvolvidas. Neste sentido, como destaca Defilippo (2012), igualmente ao cenário nacional, Juiz de Fora teve o desenvolvimento da assistência social atrelada às ações de cunho caritativo, filantrópico etc (tais aspectos foram observados no capítulo 01 do presente trabalho).

Fundada em 1973, a Secretaria do Trabalho e Bem-Estar (SEBES) representou um marco para a assistência social em Juiz de Fora, a qual vinha se desenvolvendo,

até então, a partir de ações privadas de instituições da sociedade civil. Contudo, a partir do referido ano e da criação da respectiva Secretaria, a assistência social no município passa a ser de competência pública (Defilippo, 2012).

No que diz respeito às funções do respectivo órgão, bem como sua estrutura, destaca-se que o mesmo era responsável pelo:

[...] levantamento de força de trabalho e estudos sobre problemas sociais no Município; busca e manutenção de convênios com órgãos públicos e privados; instituição de condições para ampliação do mercado de trabalho no Município; prestação de atendimento e assistência social à comunidade; execução das diretrizes estabelecidas pelo CONTRABES; Departamento do Trabalho- Divisão de Recrutamento, Treinamento e colocação de mão-de-obra: serviço de estatística e cadastramento; Departamento de Bem-Estar Social – Seção de Coordenação de recursos sociais: serviços de Assistência Social (Defilippo, 2012, p. 94).

Trabalhando de maneira articulada com a SEBES, o CONTRABES (Conselho Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social) possuía uma composição diversa e trabalhava para determinar as diretrizes a serem executadas pela respectiva secretaria. Os dois órgãos, em conjunto, possuíam uma função cartorial e de pesquisa, sendo responsáveis pela articulação entre a prefeitura de Juiz de fora e a as OSCs (Defilippo, 2012). No âmbito de suas atribuições, cabia ao Conselho, o auxílio:

[...] na resolução dos problemas identificados pela SEBES e membros, no sentido de melhoria na prestação dos serviços. Ele exercia também a função de orientação nas ações com aplicação de recursos do poder público e executava e fiscalizava os programas em parceria com entidades privadas. Desta forma, tem-se que a assistência social pública em Juiz de Fora se voltou historicamente para a introdução de mecanismos de apoio às organizações da sociedade civil, e não diretamente à população [...] (Defilippo, 2012, p. 95).

A partir de tal observação, é possível articular aspectos vivenciados no município com o panorama nacional de desenvolvimento da assistência social.

Levando em consideração a análise realizada no capítulo 01 deste trabalho, por diversos momentos na história do país, o governo realizou uma articulação direta com as instituições prestadoras de serviço, não tendo ocorrido uma aproximação entre órgãos governamentais e a população usuária dos serviços prestados pelas instituições. A partir de tal constatação, Ferreira (2007 *apud* Defilippo, 2012, p. 95)

ressalta que “[...] a configuração da assistência social em Juiz de Fora tinha semelhança considerável aos parâmetros nacionais até mesmo no que se refere ao seu atrelamento com o trabalho [...]”.

Sendo assim, mediante ao estabelecimento de uma relação entre o setor público e privado na cidade, a assistência social foi se desenvolvendo ao longo das últimas. Cabia à prefeitura de Juiz de Fora apenas a gestão, enquanto as OSCs ficavam responsáveis pelo atendimento das expressões da questão social, evidenciando, conseqüentemente, o caráter secundário assumido pelo setor público municipal no que diz respeito à prestação de serviços na área de assistência social (Defilippo, 2012).

Mediante as análises realizadas por Defilippo (2012), a autora salienta que importantes mudanças ocorreram na assistência social no município entre os anos de 1983 e 1988 (período de redemocratização do país), ocorrendo um reordenamento nas funções da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar.

Nesta mesma fase, a Associação de Apoio Comunitário (AMAC) foi criada (1985), representando um importante marco para a assistência social na cidade. Apesar de sua criação datar de um período antecessor à consolidação das ideias neoliberais no país, a criação da respectiva organização e os ideais neoliberais, sinalizando a possível presença de tais aspectos no surgimento da AMAC em Juiz de Fora (Defilippo, 2012).

Sendo uma associação civil financiada com dinheiro público, a AMAC desenvolveu-se até o ano de 2008 mediante dotação orçamentária da própria prefeitura de Juiz de Fora. Considerada como a “grande parceira” do organismo público municipal, a sua criação fez com que as ações de gestão (até então centralizadas na SEBES e CONTRABES) fossem transferidas a ela; enquanto também passou a ser a maior executora da assistência social no município, assumindo grande parte das ações desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil até então (Defilippo, 2012).

A partir das observações já realizadas, constata-se que a história da AMAC em Juiz de Fora desenvolveu-se intrinsecamente articulada com o poder público do município. Até o ano de 2009, todos os presidentes da AMAC foram prefeitos de Juiz de Fora (Defilippo, 2012).

De acordo com Defilippo (2012), no ano de 1996, a partir do determinado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), houve a necessidade de criar

um conselho para a área de assistência social, bem como um fundo de financiamento das ações para área. Neste sentido, cria-se o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), reconfigurando a assistência social na cidade. Assumindo um papel de deliberação e de controle das atividades da assistência social no município, coube ao CMAS, no momento de sua criação, para além de outras atribuições expressas na referida Lei, as funções<sup>15</sup> de:

[...] efetuar o registro de entidades assistenciais e aprovar programas e projetos de Assistência Social das organizações governamentais e não-governamentais; cancelar o registro das entidades assistenciais que incorrerão em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos e não obedecerem aos princípios e diretrizes da Lei 8742/93; definir e aprovar os critérios de concessão e valores dos benefícios eventuais além daqueles aprovados em Lei; definir critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e entidades que prestam serviços de Assistência Social no âmbito municipal; apreciar previamente contratos e convênios referidos no inciso anterior (Toledo, 2010, p. 82 *apud* Defilippo, 2012, p. 97).

---

<sup>15</sup> Atualmente, cabe ao Conselho de Assistência Social as seguintes atribuições: “[...] Art. 2º O CMAS/JF tem competência para: I - Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; II - O CMAS/JF deverá, exercendo seu papel enquanto controle social, apreciar, aprovar e monitorar o Plano Municipal de Assistência Social em vigência, verificando sua aplicabilidade anualmente; III - Apreciar e aprovar, anualmente, as peças orçamentárias em conformidade com a Lei Federal nº 8.742/1993 e suas alterações na Lei nº 12.435/2011, em especial no artigo 17, parágrafo 4º; IV - Exercer o controle social da Política de Assistência Social; V - Definir e aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais públicos e privados ofertados no município; VI - Acompanhar, monitorar, avaliar e fiscalizar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais públicos e privados ofertados no município com vistas à garantia do direito; VII - Acompanhar, monitorar, avaliar e fiscalizar o Programa Bolsa Família no âmbito do município; VIII - Zelar pela efetiva participação da sociedade civil, em especial dos usuários, no planejamento das ações da política de assistência social; IX - Acompanhar, monitorar, avaliar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros da assistência social; X - Convocar ordinariamente a cada 4 (quatro) anos, ou extraordinariamente, a Conferência Municipal de Assistência Social, com objetivo de avaliar a assistência social e deliberar o seu aperfeiçoamento; XI - Inscrever e cancelar a inscrição de entidades ou organizações de assistência social e/ou seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, comprovando a capacidade física instalada, em consonância com Resoluções específicas; XII - Inscrever e cancelar a inscrição de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, executados por entidades ou organizações de assistência social, que não tenham atuação preponderante na área de assistência social, assim como das entidades ou organizações de assistência social que atuem em mais de um município, comprovando a capacidade física instalada, em consonância com Resoluções específicas; XIII - Definir e aprovar critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais aprovados em lei; XIV - Elaborar, aprovar e modificar o seu Regimento Interno [...]” (Resolução nº 21/2020, de 25 de setembro de 2020, art. 2º – CMAS/JF).

Neste sentido, mediante a criação de novos organismos para atuarem no âmbito da assistência social, a AMAC, em 2001, começa a fazer parte da Diretoria de Políticas Sociais (DPS) devido a Reforma Administrativa que vinha sendo desenvolvida na cidade. O respectivo órgão, o qual integrava a Administração Superior, servia como suporte ao prefeito, servindo para assessorar as suas decisões no âmbito da administração pública municipal. Além dessas características, a DPS passa, a partir de então, a ser a instituição responsável pela gestão da Política de Assistência Social, apesar de ainda ser competência da AMAC a gestão e execução da referida política na cidade (Defilippo, 2012). Neste sentido, a AMAC passa a se localizar “[...] no nível de Implementação Descentralizada de Políticas Setoriais, sendo uma “instituição parceira” do poder público municipal” (Toledo, 2010 *apud* Defilippo, 2012, p. 98).

Dando prosseguimento a Reforma Administrativa que vinha sendo desenvolvida no município, a qual fez com que a AMAC iniciasse um Planejamento Estratégico e implementasse o Conselho Diretor de Planejamento Estratégico, Defilippo (2012) assinala sobre a criação da Secretaria de Política Social (SPS) no município. Como salienta Toledo (2010 *apud* Defilippo, 2012), mediante a execução, em 2006, do Atlas de Desenvolvimento Social, foi possível observar o caráter transversal assumido pela assistência social em outras políticas, ocupando um lugar secundário.

Dividida em subsecretarias, a Secretaria de Políticas Sociais possuía diversas instituições parceiras, seja no âmbito público ou privado, que eram responsáveis pela prestação de serviços no campo da assistência social para a população. Contudo, apesar deste amplo número de instituições, ainda era expressivo o papel assumido pela AMAC no campo da prestação de serviços na assistência social em Juiz de Fora (Defilippo, 2012).

Nos anos seguintes, novas mudanças puderam ser observadas no campo da assistência social em Juiz de Fora, devido a necessidade de adequação da respectiva política a padrões estabelecidos com a aprovação da PNAS/04 e do SUAS/05 (Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social, respectivamente). A aprovação do SUAS em 2005 acabou por dividir a respectiva área em Proteção Social Básica e Proteção Social Especializada, passando a ser necessário criar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) no município. Tal

processo de criação e desenvolvimento deu-se mediante a parceria estabelecida entre SPS e AMAC, visto ao caráter híbrido da gestão da assistência social na cidade (Defilippo, 2012).

Deste modo, a partir das novas exigências colocadas pelo SUAS e pela PNAS, mudanças no processo de gestão e execução da assistência social em Juiz de Fora necessitaram ser realizadas, como salienta a autora citada. Ainda de acordo com os elementos trazidos por Defilippo (2012, p. 105), ela enfatiza sobre o processo de criação, em 2009, da Secretaria de Assistência Social (SAS) em substituição à Secretaria de Políticas Sociais, sendo um “[...] órgão da administração direta, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira na Política de Assistência Social municipal”.

Neste mesmo período, passando para a Secretaria de Assistência Social a função de gestora da referida política em Juiz de Fora, retirando da AMAC tal competência, a população usuárias dos serviços ofertados foram afetados. Contudo, como será observado a seguir, não apenas a mudança no comando da gestão da Política de Assistência Social foi responsável por gerar tal questão, visto a relevância de outros aspectos (Defilippo, 2012).

Neste sentido, Defilippo (2012, p. 105) coloca que:

[...] Se até então a “Grande Parceria” era viabilizada e “sancionada” pelo poder público local e pela sociedade civil através do CMAS, as determinações nacionais do SUAS não mais permitiriam a continuidade desta configuração. O Ministério Público Federal questionou a personalidade jurídica da AMAC e a estrutura da política de assistência social do Município, e mudanças drásticas foram tomadas a partir de então. Mas o que denomina-se aqui de “Grande Parceria” era efetivada de forma totalmente diferente da relação Prefeitura e as outras OSC do Município. A AMAC, até o ano de 2009 não tinha convênio formal com a administração pública, pois tinha dotação orçamentária na Prefeitura. Somente em 2008 que foi realizado um convênio via SPS/CMAS, tendo como finalidade apenas o repasse de recursos, diferindo do convênio que se firmou a partir de 2009 devido a exigências normativas vindas da nova configuração do SUAS (Dados da Entrevista 01).

Como ressaltado no início desse capítulo, a presente pesquisa possui limitações, visto o período de produção das dissertações a serem analisadas para a realização desta pesquisa. Durante o estudo das mesmas, foi possível observar mudanças no atual cenário da organização da Política de Assistência Social na

cidade, seja no âmbito da Secretaria de Assistência Social ou do Conselho Municipal de Assistência Social.

Realizando uma comparação superficial (visto que não se pretende aprofundar no tema) da organização interna da Secretaria de Assistência Social trazida por Defilippo (2012) e a sua atual estruturação, observou-se que, atualmente, a sua organização interna possui uma divisão mais complexa, comportando maior número de subdivisões, sejam eles no âmbito da: proteção básica; especializada; de transferência de renda; regulação e acompanhamento de parcerias; avaliação e gestão de informação; e execução instrumental.

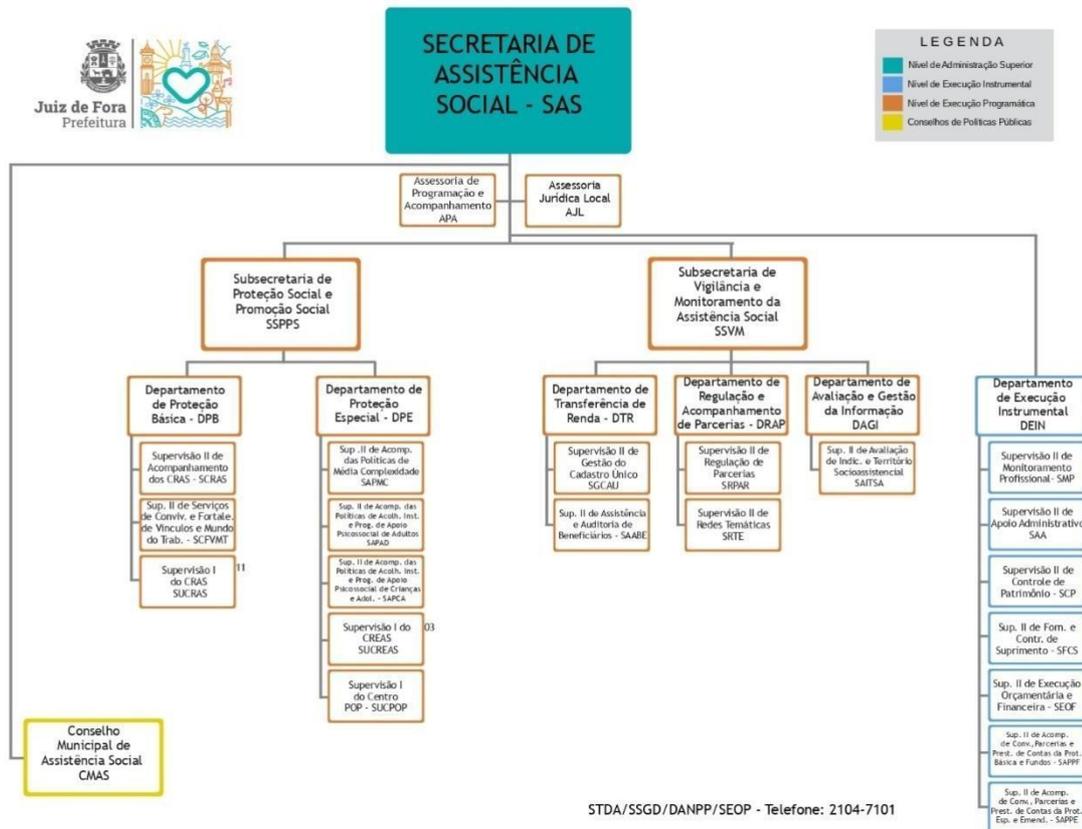
De acordo com a disposição institucional da Secretaria de Assistência Social trazida por Defilippo (2012), a qual foi instituída pelo Decreto nº 9.750/09, foi possível observar nas pesquisas realizadas para a formulação deste trabalho, mudanças na organização da Secretaria de Assistência Social. Foi constatado que desde a produção do referido trabalho, a organização da SAS foi modificada por 04 (quatro) decretos<sup>16</sup>, alterando seu panorama instrucional.

No cenário de 2023, a atual estrutura organizacional da SAS (Organograma 1) se organiza da seguinte forma, mediante o Decreto nº 14.344/21:

---

<sup>16</sup> Decreto nº 9.750/09 revogado pela aprovação do Decreto nº 10.705/11; Decreto nº 10.705/11 revogado pela aprovação do Decreto nº 11. 770/13; Decreto nº 11. 770/13 revogado pela aprovação do Decreto nº 13.607/19; Decreto nº 13.607/19 revogado pela aprovação do Decreto nº 14.344/21.

## Organograma 1 – Estrutura SAS



Fonte: Portal PJF (2021)

Atualmente, as competências da Secretaria de Assistência Social, estipuladas pelo artigo 6º do Decreto nº 14.344/21 são listadas em 32, evidenciando um aumento de suas atribuições em comparação às trazidas por Defilippo (2012). Mediante a esta análise, pode-se afirmar tal questão resultou na ampliação de sua carga de trabalho, gerando a necessidade de uma maior gama de profissionais para atuação no respectivo órgão em prol de ofertar melhores serviços à população.

Como observado no capítulo 01 desse trabalho, no Brasil, a assistência social desenvolveu-se com o objetivo de atender as necessidades sociais de forma fragmentada, parcial e de maneira imediata, só passando a ser legitimada enquanto política social no ano de 1988, mediante a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Mestriner, 2008). Além disso, e paralelamente a este fator, ressalta-se que o desenvolvimento de ações de atenção as expressões da questão social constituíram uma forma de sustentação da classe burguesa no poder, mediante a contenção, mesmo que de forma parcial, de reivindicações e demandas populares, as quais colocariam em risco a sua dominação (Iamamoto, 2014).

Supor que tal aspecto foi modificado e que não se apresenta no cenário contemporâneo de Juiz de Fora é um equívoco. Como ressaltado anteriormente por Iamamoto (2014), apesar de ser possível observar uma complexificação e ampliação das expressões da questão social elas continuam a possuir uma mesma base, a qual é gerada pela exploração da classe trabalhadora pelo modo de produção capitalista. A complexificação e ampliação das expressões da questão social passaram a demandar novas formas de atenção a elas e a sua ampliação resultou na formulação de novas estratégias e mecanismos de atenção à população em vulnerabilidade social pela classe burguesa, sem, contudo, possuir o objetivo de atender à base da questão social.

Considerando este fator e realizando uma análise sobre as legislações que modificaram a estrutura e as competências da Secretaria de Assistência Social em Juiz de Fora, observou-se que o decreto que antecede o presente em vigor (Decreto nº 14.344/21) é datado do ano de 2019 (Decreto nº 13.607/19), período este anterior à pandemia de COVID-19. Tal observação mostrou-se ser um fato curioso, visto que a promulgação do Decreto nº 14.344/21 foi realizado após menos de 02 (dois) anos do anterior, enquanto o Decreto nº 13.607/19 só foi promulgado após 06 anos de seu anterior (Decreto nº 11.770/13)<sup>17</sup>.

Deste modo, mediante a estas observações, frisa-se a necessidade de desenvolver novas pesquisas nesta área para que possam ser analisados quais foram os fatores que implicaram a necessidade de mudanças no processo de gestão e execução da Política de Assistência Social em Juiz de Fora, em especial durante o período de pandemia, a fim de compreender o cenário contemporâneo da política do município.

Em 2012, Defilippo (2012) já sinalizava sobre a necessidade de realizar novos estudos em um futuro sobre as mudanças vivenciadas pela política de assistência social no município naquele momento, visto o processo de reformulação, transição e reordenamento que a política estava inserida. Na contemporaneidade, e mediante aos acontecimentos vividos pela população brasileira nos últimos anos – pandemia do COVID-19, eleição de um governo conservador com ataques diretos às políticas

---

<sup>17</sup> Com a aprovação do respectivo decreto, a Secretaria de Assistência Social passa a ser denominada Secretaria de Desenvolvimento Social, só voltando a assumir o nome anterior com a aprovação da Lei nº 14.159/21, que retomou a nomenclatura de Secretaria de Assistência Social.

sociais, agravamento da crise econômica etc -, o debruçamento em pesquisas nesta área torna-se fundamental e de notável urgência, visto o impacto que tais questões geraram na população usuária dos serviços da assistência social, bem como mediante à particularidade do município de Juiz de Fora no processo de desenvolvimento da referida política.

Numa tentativa de sintetizar o processo de desenvolvimento da Política de Assistência Social em Juiz de Fora, Defilippo (2012, p. 152) sinaliza que:

[...] A assistência social do município foi construída em torno de uma relação entre Prefeitura e AMAC, em princípio inovadora na ausência de ofertas de serviços públicos de assistência social, mas, que, com o passar dos anos e com as conquistas e direcionamentos da PNAS/SUAS, tornou-se esquizofrênica, mesmo contendo traços de ruptura e continuidade com o passado.

Além disso, mediante a realização de seu estudo sobre as particularidades da Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora, Defilippo (2012) pôde constatar algumas observações, as quais, apesar de necessitarem ser revistas, visto a dinamicidade da sociedade e dos diversos acontecimentos já salientados, ainda se mostram como um importante norteador para se compreender o desenvolvimento da respectiva política em Juiz de Fora, visto que, para se analisar o presente é fundamental compreender e ter conhecimento do passado.

Neste sentido, a autora coloca que:

Uma das principais diferenças na relação convencional entre AMAC e poder público e a relação convencional entre as demais organizações também com o poder público está, principalmente, no que se refere à profissionalização dos serviços. A AMAC nasceu e ainda permanece em determinadas ações numa relação mais próxima com o poder público, o que permite afirmar que processos de co-gestão estiveram presentes e ainda estão. Mas, apesar desta co-gestão, a AMAC, durante muito tempo, esteve atrelada a ações clientelistas e paternalistas. Nas demais organizações a cultura do voluntariado, da ajuda, da caridade e filantropia ainda permanece, apesar de terem sido identificadas, em todas as organizações, a existência de um corpo técnico especializado, dependendo dos serviços que ofertam (Defilippo, 2012, p. 152).

Deste modo, mediante às peculiaridades da respectiva política em Juiz de Fora e do notável papel que as organizações da sociedade civil possuem no quesito à prestação de serviços à população na área da assistência social, a partir do exposto

acima, busca-se compreender, a seguir, mediante análise das dissertações de mestrado do programa de pós-graduação do Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, o trabalho do assistente social no chamado terceiro-setor. Considera-se que as constantes mudanças no âmbito da prestação de serviços e gestão da Política de Assistência Social em Juiz de Fora não impactaram apenas a população que dela necessita, mas também toda classe trabalhadora que nela atua, seja em espaços institucionais públicos ou privados.

## **4.2 – Análise das dissertações de Mestrado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora - MG**

### **4.2.1 – Observações gerais**

Mediante ao panorama organizacional da Política de Assistência Social em Juiz de Fora – MG e antes que seja exposto os resultados da pesquisa realizada no presente capítulo, é primordial que, inicialmente, sejam realizadas algumas observações no que se refere a metodologia utilizada para a realização dessa pesquisa.

A partir da metodologia adotada para a realização do presente trabalho, a qual foi apresentada no semestre 2023/1, busca-se no presente capítulo, compreender o trabalho do assistente social nas organizações da sociedade civil em Juiz de Fora, considerando a execução da Política de Assistência Social por essas respectivas instituições, sendo que a análise da referida política foi feita anteriormente. Busca-se, deste modo, fazer uma análise quantitativa e qualitativa das dissertações de Mestrado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora – MG, as quais foram produzidas entre os anos de 2007 e 2021.

Inicialmente, compreende-se que a utilização das respectivas dissertações para a compreensão do trabalho profissional do assistente social no terceiro-setor possui lacunas e limitações frente a atual realidade do município previamente citado. Limitar a análise entre os anos e 2007 e 2021 pode fazer com que ocorra a não compreensão das atuais demandas profissionais postas ao profissional, bem como também da sua realidade cotidiana enquanto trabalhador assalariado. Contudo, pela impossibilidade de realização de um trabalho de campo, visto a complexidade do

processo e do curto período para realização da presente pesquisa, buscou-se encontrar meios que possibilitassem uma maior e melhor aproximação possível da realidade cotidiana do profissional nos seus campos de trabalho no terceiro setor.

Deste modo, a partir da observação feita previamente, compreende-se as modificações ocorridas no contexto societário nos últimos anos, resultando em novas demandas para os assistentes sociais, estejam eles inseridos em qualquer frente de trabalho. Tal constatação é feita mediante o entendimento de que, a partir dos inúmeros acontecimentos ocorridos nos últimos anos, em especial os que envolvem a pandemia de COVID-19 e a eleição de um governo conservador e retrógrado no âmbito das políticas sociais, novas demandas foram postas ao profissional, gerando, conseqüentemente, numa maior demanda para a categoria, tanto pelos usuários quando pelos empregadores, intensificando o processo de exploração da força de trabalho.

Mediante aos fatos citados anteriormente, compreende-se as limitações que a utilização do respectivo objeto de estudo imprime para a análise do exercício profissional do assistente social na contemporaneidade, principalmente no âmbito do terceiro setor em Juiz de Fora, visto as particularidades do município, as quais foram expostas anteriormente. A falta de recentes estudos sobre o tema elucida a necessidade de desenvolver pesquisas relacionadas sobre tal objeto de estudo, visto ao agravamento do processo de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil (panorama este traçado anteriormente) e, conseqüentemente, o florescimento, a incorporação e a consolidação dos ideais neoliberais na política nacional, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

#### **4.2.2 – Análise quantitativa das dissertações de mestrado**

A partir do exposto, pretende-se a partir de agora realizar uma análise quantitativa no que se refere às dissertações de Mestrado analisadas. Contudo, além deste panorama numérico a ser apresentado, é fundamental a realização de algumas observações, as quais nortearam a análise feita.

Num primeiro momento, o objetivo consistiu na contabilização das dissertações de mestrado que falavam sobre a Política de Assistência Social. Durante o estudo das dissertações de mestrado, foi possível observar que a Política de Assistência Social, em muitos momentos, não era tida como objeto central de estudo, estando articulada

a outros temas, políticas e análises propostos. Contudo, apesar desta questão, para a classificação quantitativa sobre as respectivas produções, foram contabilizadas as dissertações que realizavam articulação com respectiva política, sendo a Política de Assistência Social o eixo articulador da pesquisa ou não, visto que tal decisão não impactaria o objeto final de estudo da respectiva pesquisa. Porém, apesar da abrangência em relação a tal aspecto, foram descartadas as ponderações feitas eventualmente sobre a Política de Assistência Social, as quais foram feitas apenas a fim de observação e esclarecimento em possíveis momentos.

Num segundo momento, buscou-se elencar as dissertações de mestrado que tratavam sobre o trabalho do assistente social na Política de Assistência Social. Para a contabilização das mesmas foram utilizados parâmetros que se assemelham aos utilizados na primeira parte. Considerando que, dentre as produções contabilizadas anteriormente, algumas dissertações não possuíam como objeto central a análise do trabalho do assistente social na Política de Assistência Social, porém realizavam, em alguma medida, análises sobre o respectivo tema, optou-se por contabilizá-las.

A partir das duas etapas citadas, buscou-se numa terceira, contabilizar o objeto central da presente produção: o trabalho do assistente social nas OSCs na Política de Assistência Social em Juiz de Fora. Sendo contabilizadas todas as dissertações que analisavam o respectivo tema, sendo ele o objeto central ou não da produção.

Deste modo, mediante a análise das dissertações de mestrado produzidas pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora entre os anos de 2007 e 2021, obteve-se os seguintes resultados: num total de 181 dissertações de mestrado elaboradas (100%), 53 falavam, diretamente ou indiretamente, sobre a Política de Assistência Social (29%), enquanto desse total, apenas 23 realizavam uma análise do trabalho do assistente social na referida política (13%) e unicamente 02 realizavam uma análise sobre o trabalho do assistente social nas organizações da sociedade civil na Política de Assistência Social em Juiz de Fora (1%).

Neste sentido, mediante aos números coletados e tendo como objeto de análise o trabalho dos assistentes sociais nas organizações da sociedade civil em Juiz de Fora – MG, serão utilizadas tais dissertações, mesmo que em pequeno número, para a realização da pesquisa, visto todo o panorama traçado previamente e a relevância sobre o tema.

A partir da análise realizada nos capítulos anteriores, a transferência de responsabilidade do Estado para tais entidades no âmbito da assistência social têm sido ampliada ao longo dos diversos governos, estando o assistente social cada vez mais presente nestes campos de trabalho. Deste modo, torna-se primordial a realização de estudos sobre este objeto, visto a inserção, cada vez maior, dos profissionais nestes campos de trabalho e a ampliação das exigências postas ao mesmos, tanto pelos usuários quanto pelos seus agentes empregadores.

Deste modo, mediante às particularidades do município de Juiz de Fora – MG, as quais foram sinalizadas no tópico anterior, segue os resultados obtidos pela pesquisa abaixo.

#### **4.3. – Apreensão crítica acerca do trabalho do Assistente Social na Política de Assistência Social em Juiz de Fora – MG**

A partir da análise realizada até aqui, no que tange às peculiaridades da Política de Assistência Social em Juiz de Fora, e considerando o papel assumido pelas políticas sociais na sociedade capitalista, bem como mediante à condição de trabalhador assalariado assumido pelo assistente social na sociedade de classes, pretende-se, neste tópico, realizar algumas ponderações em relação ao trabalho do assistente social nas organizações da sociedade civil na área da assistência social, mediante a leitura e o estudo das dissertações de mestrado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Deste modo, considerando toda a análise realizada, busca-se compreender como as condições postas pelo Modo de Produção Capitalista impactam não apenas a execução das políticas sociais e, conseqüentemente, a oferta de serviços à população em vulnerabilidade social, mas também o exercício profissional do assistente social, o qual necessita vender sua força de trabalho para sobreviver, visto a sua condição de trabalhador assalariado.

##### **4.3.1 – Relação entre financiamento institucional e o trabalho do assistente social**

Mediante ao papel assumido pelas organizações da sociedade civil ao longo da história do Brasil, principalmente no âmbito da assistência, e considerando o processo de transferência de responsabilidade do Estado para ela a partir da

incorporação do ideário neoliberal na política brasileira, as organizações da sociedade civil passaram a ser importantes agentes de atendimento das expressões da questão social, questões estas já analisadas anteriormente. A partir desses acontecimentos, é importante ressaltar que o município de Juiz de Fora vivenciou igualmente esta conjuntura social, tendo as organizações da sociedade civil na cidade importante papel no atendimento das expressões da questão social, ainda nos dias atuais.

A partir do estudo das dissertações de mestrado citadas anteriormente, foi possível constatar grande dependência financeira das instituições entrevistadas em relação aos recursos provenientes dos convênios realizados com os conselhos municipais. Foi constatado que, por mais que o panorama total de financiamento das diversas organizações contemplasse também doações e recursos próprios, o repasse de verba pelo governo era tido como o principal recurso para o desenvolvimento de diversas atividades nas OSCs.

Contudo, apesar desse cenário de amplos atores de financiamento, tanto do Estado quanto da sociedade civil, foi observado amplas limitações organizacionais e no trabalho do assistente social provenientes do baixo recurso arrecadados pelas OSCs. Foi constatado que apesar da grande gama de entidades entrevistadas possuírem convênio com o Conselho Municipal de Assistência Social, as mesmas também possuíam convênios com outros conselhos municipais, a fim de angariar maior gama de recursos, visto a grande demanda populacional por serviços e os baixos recursos ofertados para a realização das atividades que, por mais que seja, pouca, ainda eram tidos como principal recurso.

Deste modo, mediante a tais observações, foi colocado pelas organizações entrevistadas que a limitação de recursos era tida como dos principais um dos fatores que impactavam mais veementemente o trabalho dos assistentes sociais nas organizações da sociedade social, sendo possível observar tal aspecto nas citações e falas de entrevistados a seguir:

[...] as entidades não comportam responder toda a demanda – que se configura como demanda reprimida junto aos executores da Política Nacional de Assistência Social, entre outras políticas – uma vez que os recursos que recebem não são suficientes. Precisamos destacar que outras entidades vivem de recursos próprios e doações limitando também o atendimento dos profissionais. Vale apontar que ao recorrer ao assistente social, o usuário espera que o profissional seja capaz de construir uma resposta profissional que atenda suas necessidades, principalmente aquelas de caráter imediato, como a ausência de

alimentação, a dificuldade de acessar os serviços mais complexos no âmbito público, a busca por informações e orientações diversas (Santos, 2012, p. 137).

Ademais,

[...] grande parte das OSC afirmaram que os recursos acordados em convênio são insuficientes, isso por que o per capita há tempos não é atualizado e a demanda pelos serviços vem crescendo. Tendo em vista que parcela significativa das OSC entrevistadas são movidas por princípios filantrópicos, caritativos, religiosos, solidariedade, e contam com captação de recursos via doações e parcerias com empresas etc, elas afirmam que não podem deixar de atender determinadas demandas, por isso excedem a capacidade de atendimentos (Defilippo, 2012, p. 116).

As limitações geradas pela falta de recursos acabam por acarretar diversas consequências para o atendimento das demandas sociais. Tal condição fomenta impactos diretamente no trabalho do assistente social e na qualidade dos serviços prestados por ele, fazendo com que a realização de um trabalho amplo e que seja mais voltado para o aspecto qualitativo em oposição ao quantitativo seja cada vez mais reduzido. Neste sentido, foi observado intervenções pontuais, seletivas e imediatistas, fato este que faz com que os usuários necessitem recorrer à diversas instituições para o atendimento de suas necessidades.

Deste modo, a partir desses fatores elencados, foi observado que tal condição gerava impactos diretamente na autonomia profissional dos assistentes sociais. Sendo o maior valor recebido pelas instituições proveniente dos convênios realizados com os conselhos municipais, os recursos devem ser utilizados para determinado fim, impactando o desenvolvimento de atividades que visem responder a demandas emergenciais postas pelas inúmeras expressões da questão social.

Possuindo limitações no âmbito financeiro e também necessitando responder às demandas institucionais, ao mesmo tempo que responde às dos usuários, visto a sua condição de trabalhador assalariado, o assistente social vê-se limitado em diversas direções. Esta questão foi salientada por Santos (2012, p. 141), ao colocar que “[...] alguns projetos propostos pelas profissionais, em alguns momentos, não podem ser executados, pois, além de dependerem da aprovação da diretoria da entidade, dependem muitas vezes de verba e da atuação de outros profissionais”.

A ampla demanda de atendimento das expressões da questão social transferida do setor público para as organizações da sociedade civil em Juiz de Fora faz com que as instituições ofereçam diversos tipos de serviços, possuindo público-alvo diversificado, o que faz com que o profissional necessite se qualificar para o atendimento das demandas postas. Tal aspecto torna-se, por vezes, um desafio frente a precariedade dos locais de trabalho em que tais profissionais estão inseridos e as condições que serão assinaladas a seguir.

#### **4.3.2 – Assistente social enquanto trabalhador assalariado e sua atuação nas OSCs de Juiz de Fora – MG**

Sendo as expressões da questão social o principal foco de trabalho dos assistentes sociais, a sua complexificação e ampliação na sociedade contemporânea tem gerado impactos e modificações no trabalho profissional dos assistentes sociais. Tais condições fazem com que o profissional necessite estar atento às novas conjunturas, sendo fundamental um processo de formação continuada, a fim de garantir qualidade aos serviços prestados à população, mas também como uma forma de se manter inserido no mercado de trabalho, o qual requer, cada vez mais, um profissional capacitado e polivalente, acirrando, conseqüentemente, o processo de concorrência dentro da própria categoria, principalmente mediante aos contratos nestes locais de trabalho.

Tal questão pode ser observada quando Santos (2012, p. 139), ao realizar pesquisas com assistentes sociais das organizações da sociedade civil de Juiz de Fora, constatou que, dentre as 12 (doze) assistentes sociais entrevistadas, a maioria possuía especialização, evidenciando a necessidade de “[...] constante formação para que o profissional se mantenha atualizado com as demandas que estão em constante mudança e assim qualificar sua intervenção, para que possa atuar de forma mais crítica e competente”. Neste sentido, apesar da maioria dos entrevistados possuir especialização, a autora ressalva que “[...] o fato de não buscar constantemente qualificação profissional pode causar uma distância entre o trabalho intelectual de cunho teórico-metodológico e o exercício do trabalho profissional” (Santos, 2012, p. 139-140).

Contudo, muitas vezes, esta qualificação profissional pode se colocar como um desafio ao trabalhador, visto sua alocação em mais de um emprego, como assistente

social ou não, submetendo-se a longas jornadas de trabalho. Tal condição pode ser articulada com os baixos salários ofertados aos profissionais nestes campos de atuação, mas não só apenas neles, visto que a desvalorização profissional dos assistente social faz-se cada vez mais presente na realidade, apesar de se constituir como um ator necessário à dinâmica burguesa de dominação.

De acordo com Santos (2012), dos 12 (doze) profissionais entrevistados, 30% deles possuíam outros empregos nas mais diversas áreas, sendo que 42% dos entrevistados, ou seja, 05 profissionais, possuíam empregos com carga horária menor a 30 horas semanais, possibilitando a ocupação de cargos em outras empresas. Tal condição expressa claramente a necessidade de sobrevivência e reprodução dos assistentes sociais frente às novas condições econômicas vividas cotidianamente pela população assalariada.

No que concerne à faixa salarial das assistentes sociais, considerando que todas eram mulheres, Santos (2012, p. 135-136) obteve os seguintes resultados:

A faixa salarial está compreendida entre um a quatro salários mínimos. Três assistentes sociais ganham entre R\$622,00 a R\$1000,00, outras três ganham de R\$1000,00 a R\$2000,00 e uma com maior salário ganha entre R\$2000,00 a R\$5000,00 respectivamente. Uma profissional declarou que recebe um salário mínimo, por 12 horas semanais trabalhadas. Outra informou que recebe R\$8,61 por hora trabalhada. Destacamos que duas assistentes sociais não declararam faixa salarial.

A partir do analisado e articulando com elementos expostos ao longo do trabalho, pode-se afirmar que tal processo de precarização das condições de trabalho vivenciadas em seus diversos âmbitos pelos assistentes sociais nas OSCs podem vir a causar impactos em sua condição de saúde, sendo física ou mental. Considerando que parte dos profissionais possuem mais do que um emprego, visto a possibilidade ofertada pela carga horária no qual é contratado, conjugado com a necessidade de constante qualificação faz com que o próprio tenha que se desprover de seu tempo livre para atendimento das demandas do capital.

Torna-se, deste modo, fundamental a realização de pesquisas mais recentes nesta área, a fim de compreender a atual realidade vivenciada pelos assistentes sociais das OCSs em Juiz de Fora e a sua relação com o processo de adoecimento dos mesmos.

#### 4.3.3 – Considerações sobre o exercício profissional do assistente social nas organizações da sociedade civil em Juiz de Fora – MG

Mediante ao exposto anteriormente, é possível tecer algumas considerações sobre o exercício profissional dos assistentes sociais nas OSCs, mediante a análise das dissertações já referenciadas. Foi percebido elementos em comuns que fazem parte das pesquisas estudadas, tanto no que tange aos limites quanto aos desafios vividos pela categoria.

Tendo como base alguns elementos já trazidos anteriormente, mas a fim de elucidá-los novamente com o objetivo de realizar um panorama geral dos mesmos. Foi ponderado previamente que a falta de recursos acaba por impor limites à oferta de serviços à população, limitando, também, a autonomia profissional, visto a incapacidade de atender, muitas vezes, as demandas emergenciais. Contudo, para além do exposto, também é importante elucidar que, por vezes, o exercício profissional acaba por ficar preso às metas a serem estabelecidas, tanto pelos convênios quanto por seus empregadores.

Mediante ao panorama de constante isenção de responsabilidade realizado pelo Estado no processo de transferência de responsabilidade para a sociedade civil e pelos assistentes sociais inseridos em espaços institucionais filantrópicos, caritativos e, por vezes, vinculados a alguma religião, foi constatado a necessidade da constante reafirmação do projeto ético-político da profissão, no sentido de garantir, lutar e preservar direitos da população usuária de seus serviços, as quais, em sua maioria, encontram-se em vulnerabilidade social.

Contudo, muitas vezes o processo de defesa dos direitos da população é perpassado por grandes demandas ao profissional, gerando atendimentos pontuais, sem a realização de um acompanhamento profundo e sistemático. Para além disso, a verificação da não inserção do profissional em locais adequados ao seu trabalho acabam por impactar o atendimento dos usuários, a formulação de estratégias e o sigilo profissional. Tal questão pode ser observada em Santos (2012, p. 142) quando elucida que “as condições de trabalho dos assistentes sociais devem estar em conformidade com o que está disposto no Código de Ética a fim de assegurar sigilo profissional e qualidade do serviço prestado pelo profissional [...]”.

A partir destas questões, a formulação de estratégias passa a ser fundamental a fim de garantir a defesa da prestação de um trabalho de qualidade para a população

usuária. Lutar por tal aspecto articula-se diretamente à luta por melhor qualidade de trabalho para si próprio, visto a condição de trabalhador assalariado que o assistente social se insere. Articular ambos os elementos é lutar por uma sociedade mais justa e emancipada, livre da exploração do capital.

Como sinaliza Santos (2012, p. 160):

São muitas as limitações. Entretanto, estratégias para efetivação do projeto-político profissional na contemporaneidade devem ser elaboradas/executadas. As entrevistas destacam que o conhecimento teórico-metodológico é fundamental para apreender a contradição que perpassa o contexto societário, marcado pelo neoliberalismo. Ser um profissional atuante junto às discussões x\z políticas públicas, além de estar constantemente em aprimoramento é fundamental. Necessário se fez também participar de movimentos sociais, conselhos e fóruns; viabilizar a capacitação continuada; propor articulações com as entidades representativas da categoria; ocupar, de forma qualificada, os espaços de participação e controle social; conhecer a rede socioassistencial do município; manter contato constante com as lideranças; ser propositivo.

Como dito anteriormente, a referente pesquisa possui limitações, visto o período de produção das dissertações de mestrado analisadas, porém pode-se afirmar que o fator financeiro das instituições continua, na atualidade, a impactar o exercício profissional do assistente social e as condições de trabalho continuam a sofrer intensa exploração dos agentes empregadores, submetendo seus subordinados a jornada exaustivas e com baixos salários. Tal constatação pode ser realizada mediante ao aprofundamento, cada vez maior, dos ideais neoliberais nos espaços de trabalho

Apesar da disparidade temporal entre o presente momento e as produções realizadas, o aprofundamento cada vez maior dos ideais neoliberais faz com que indagações sejam realizadas, por exemplo: a partir da realidade posta e das mudanças societárias vivenciadas nos últimos anos, quais seriam as principais dificuldades vivenciadas pelos assistentes sociais em seu cotidiano? As observações realizadas ainda seriam perceptíveis? Tais questões trazem à tona, como já posto anteriormente, a necessidade de se realizar pesquisas mais recentes sobre o trabalho do assistente social nas OSCs em Juiz de Fora, sendo primordial a sua efetivação.

## 5. Considerações Finais

A partir do panorama apresentado ao longo de todo o trabalho, algumas considerações podem ser realizadas, visto a complexidade na análise sobre o tema. Tendo como base o objeto central da respectiva produção, o trabalho dos assistentes sociais nas organizações da sociedade civil na Política de Assistência Social em Juiz de Fora – MG constatou-se como a análise sobre o referido tema é permeado por diversas questões que são fundamentais serem analisadas para um melhor compreensão do tema.

Partindo do processo de complexificação e ampliação das expressões da questão social a partir do capitalismo monopolista, que no Brasil ocorreu pós-1964, novas formas de atenção às mesmas passaram a ser desenvolvidas pelo Estado brasileiro, visto o seu papel de agente representante dos interesses da burguesia. Tais articulações foram necessárias a fim de legitimar o projeto burguês de dominação, cabendo ao Serviço Social um papel fundamental neste processo (Iamamoto, 2014).

Mediante à trajetória traçada por todo o trabalho, foi possível observar o importante papel desempenhado pelos assistentes sociais no âmbito da execução das políticas sociais, as quais constituíram um importantes mecanismos de sustentação do poder para a burguesia, a partir a contenção de reivindicações, visto o atendimento das demandas da população, mesmo que em seu caráter fragmentado, seletivo e emergencial. Contudo, estando o assistente social em um ambiente de constante tensionamento, devido a necessidade de atender demandas da população e as demandas do capital, movimentos passaram a ser desencadeados no interior da categoria, resultando num processo num novo posicionamento da profissão frente às demandas da sociedade (Iamamoto, 2014).

Incorporando um posicionamento crítico e desenvolvendo um projeto ético-político em prol dos usuários de seus serviços, o Serviço Social passou a se inserir cada vez mais em diversos espaços institucionais, visto a sua requisição cada vez maior. Neste cenário e considerando o panorama traçado previamente no que tange ao papel da sociedade civil no atendimento às expressões da questão social ao longo da história do Brasil, bem como o processo de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil, tais profissionais passaram a ocupar, cada vez em maior medida, tais ambientes de trabalho (Mestriner, 2008).

Considerando o cenário de Juiz de Fora – MG, cidade de referência da Zona da Mata mineira, tal profissional tem sido cada vez mais requisitado nestes locais empregatícios, visto o papel de tais organizações na execução da Política de Assistência Social na cidade. Porém, tais ambientes de trabalho, como constatado na análise das dissertações de mestrado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social na Universidade Federal de Juiz de Fora, imprimem diversas limitações ao trabalho do assistente social, visto a precarização dos mesmos, tanto no quesito material de infraestrutura, como também no âmbito do financiamento das atividades e das altas demandas postas pela população e pelos agentes empregadores.

A formulação de estratégias por tais profissionais passa a ser cada vez mais necessária neste cenário, tanto no sentido de possibilitar melhores serviços à população quanto para garantir condições de trabalho dignas ao seu exercício profissional cotidiano. A compreensão do assistente social enquanto trabalhador assalariado neste processo faz-se fundamental, visto a constante pressão vivenciada pelo mesmo devido a necessidade de cumprimento de metas e das altas cargas de trabalho impostas ao mesmo.

Contudo, apesar dessa realidade posta a tantos profissionais nas OSCs em Juiz de Fora – MG, observou-se o baixo número de dissertações de mestrado produzidas pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, fato este que gerou questionamentos sobre a real visibilidade que estes profissionais possuem para a academia. O fomento a pesquisas sobre o respectivo tema consiste como um importante mecanismo de compreensão e enfrentamento dos profissionais que estão inseridos nestes locais empregatícios, possibilitando a compreensão da dimensão coletiva de exploração em que estão inseridos, como também de fatores comuns postos em seu exercício profissional cotidiano. Neste sentido, por fim, ressalta-se, novamente, a urgência de serem realizadas novas pesquisas sobre o respectivo tema, a fim de compreender como a dinâmica da sociedade nos últimos anos afetou o exercício profissional do assistente social nas OSCs.

## Referências Bibliográficas

ANTUNES, R. A nova morfologia do Trabalho, suas principais metamorfoses e significados: um balanço preliminar. In: Guimarães, C.; Brasil, I.; Morosini, M. V. **Trabalho, educação e saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS**. Rio de Janeiro, EPSJV, p.11-28, 2010. Disponível em: [https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/livro\\_25\\_anos.pdf](https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/livro_25_anos.pdf). Acesso em: 27 set. 2023.

ANTUNES, R.; ALVES, G. As Mutações No Mundo Do Trabalho Na Era Da Mundialização Do Capital. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/FSqZN7YDckXnYwfqSWqgGPp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 set. 2023.

ANTUNES, R.; PRAUN, L. A sociedade dos adoecimentos no trabalho. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 123, p. 407-427, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/cbc3JDzDvxTqK6SDTQzJJLP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 set. 2023.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

BASTOS, P. P. Z. O presidente desiludido: pêndulo de política econômica no governo Dutra (1946-1951). In: **V Congresso Brasileiro de História Econômica**. 2003, Caxambu. Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica, 2003. Disponível em: [https://www.abphe.org.br/arquivos/2003\\_pedro\\_paulo\\_zahluth\\_bastos\\_o-presidente-desiludido-pendulo-de-politica-economica-no-governo-dutra-1946\\_1951.pdf](https://www.abphe.org.br/arquivos/2003_pedro_paulo_zahluth_bastos_o-presidente-desiludido-pendulo-de-politica-economica-no-governo-dutra-1946_1951.pdf). Acesso em: 17 out. 2023.

DEFILIPPO, A. D. **Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social: a particularidade do município de Juiz de Fora**. 2012. 175 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: [www2.ufjf.br/ppgservicosocial/wp-content/uploads/sites/131/2012/05/antoniana.pdf](http://www2.ufjf.br/ppgservicosocial/wp-content/uploads/sites/131/2012/05/antoniana.pdf). Acesso em: 22 maio 2023.

FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

IAMAMOTO, M. V. Renovação do Serviço Social no Brasil e desafios contemporâneos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 136, p. 439-461, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/RJ3mPJQ8Qk8WJRbLRph8Kz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2023.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social na cena contemporânea. In: **CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: <https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/o-servico-social-na-cena-contemporanea-201608060403123057450.pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

JUIZ DE FORA. Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora – CMAS/JF. **Resolução nº 21/2020, de 21 de setembro de 2020**. Altera a Resolução nº 03/2020 - CMAS/JF e aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora. DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA: Juiz de Fora, [2020]. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=78635](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=78635). Acesso em: 01 nov. 2023.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 9.750, de 02 de janeiro de 2009**. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Assistência Social - SAS, instituída pela Lei nº 11.728, de 26 de dezembro de 2008 que altera dispositivos da Lei nº 10.000, de 08 de maio de 2001, que dispõe sobre a "organização e estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências". Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, [2009]. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000030872>. Acesso em: 01 nov. 2023.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 10.705, 30 de março de 2011**. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Assistência Social – SAS, instituída pela Lei nº 11.728, de 26 de dezembro de 2008 que altera dispositivos da Lei nº 10.000, de 08 de maio de 2001, que dispõe sobre a “organização e estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências”. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, [2011]. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000033733>. Acesso em: 01 nov. 2023.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 11.770, de 09 de dezembro de 2013**. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Social - SDS, instituída pela Lei nº 12.808, de 04 de julho de 2013, que altera a denominação da Secretaria de Assistência Social e a redação de dispositivos da Lei nº 10.000, de 08 de maio de 2001. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, [2013]. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000037049>. Acesso em: 01 nov. 2023.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.607, de 30 de abril de 2019**. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Social - SDS, instituída pela Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, que “Dispõe sobre a organização e estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências”. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, [2019]. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000043539>. Acesso em: 01 nov. 2023.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.344, de 19 de fevereiro de 2021.** Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Assistência Social - SAS, instituída pela Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, que "Dispõe sobre a organização e estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências". Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, [2021]. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000046602>. Acesso em: 01 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

LUZ, R. S. da; BAVARESCO, A. Trabalho alienado em Marx e novas configurações do trabalho. **Princípios: Revista de Filosofia**, Natal, v. 17, n. 27, p. 137-165, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/796/734>. Acesso em: 14 maio 2023.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** 4ed. São Paulo: Cortez, 2018.

MIRANDA, G. A origem social do valor: valor-de-uso e valor-de-troca numa perspectiva dialética. **PRIMORDIUM - Revista de Filosofia e Estudos Clássicos**, Uberlândia, v.6 n.12 jul./dez. 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/primordium/article/view/59179>. Acesso em: 18 maio 2023.

MONTAÑO, C. **TERCEIRO SETOR E QUESTÃO SOCIAL:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, J. P. A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. IN: **Capacitação em Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.** Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/ UNB, 1999. Disponível em: [www.ssrede.pro.br/wp-content/uploads/2017/07/projeto\\_etico\\_politico-j-p-netto\\_.pdf](http://www.ssrede.pro.br/wp-content/uploads/2017/07/projeto_etico_politico-j-p-netto_.pdf). Acesso em: 14 maio 2023.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 8ª.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social:** Uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 7ed. São Paulo: Cortez, 2004.

O "milagre econômico brasileiro". **Câmara dos Deputados**, 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/279588-o-milagre-economico-brasileiro/#:~:text=O%20pa%C3%ADs%20viveu%20uma%20excepcional,pelo%20PMDB%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>. Acesso em: 20 jun. 2023

PIANA, M. C. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. **Cultura Acadêmica**, São Paulo: Editora UNESP, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

PORTAL JF. **Organograma**. [2021]. 1 organograma. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sarh/estrutura\\_organizacional/sas.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sarh/estrutura_organizacional/sas.pdf). Acesso em: 10 nov. 2023.

RAICHELIS, R. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, nº 107, p. 420–437, jul./set. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/xJZpht8LVT96vSvn7cPNQMR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 out. 2023.

RIBEIRO, E. de S. Crise, desenvolvimento e políticas de industrialização no Brasil de Getúlio Vargas. **Universitas Humanas**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 37-46, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/universitashumanas/article/download/2538/2420>. Acesso em: 21 maio 2023.

ROSSINI, N.; ROTTA, E.; BORKOVSKI, A. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO - TECENDO RELAÇÕES. In: **VIII Simpósio Iberoamericano de Cooperação para o Desenvolvimento e a Integração Regional**, 2017, Cerro Largo. Anais VIII Simpósio Iberoamericano de Cooperação para o Desenvolvimento e a Integração Regional, 2017. v. 8.

SANTOS, P. J. **O trabalho dos assistentes sociais nas Organizações Não Governamentais em Juiz de Fora**. 2012. 195 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/ppgservicosocial/wp-content/uploads/sites/131/2013/04/patricia.pdf>. Acesso em: 22 maio 2023.

SANTOS, J. M. dos R. **Política de Assistência Social na atualidade: exploração desumana do trabalho, ampliação das organizações da sociedade civil e implicações para o SUAS**. 2019. 120 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019. Disponível em: [www2.ufjf.br/ppgservicosocial/wp-content/uploads/sites/131/2020/12/jaquelinemirandadosreissantos.pdf](http://www2.ufjf.br/ppgservicosocial/wp-content/uploads/sites/131/2020/12/jaquelinemirandadosreissantos.pdf). Acesso em: 22 maio 2023.

SILVA, F. de A. Do escambo ao dinheiro: Marx e a divindade visível. **Argumento**, [S. l.], n. 10, p. 13-26, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/argum/article/view/29824>. Acesso em: 18 maio 2023.

SILVA, K. L. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS ACERCA DO TERCEIRO SETOR E SERVIÇO SOCIAL: entre o novo trato da questão social e negação da solidariedade de classe. In: **II CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO**, 2011, Brasília. Anais do I circuito de debates acadêmicos. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo12.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

SOUZA, M. D. de; ARAÚJO, T. B.; EVANES, J. O CRESCIMENTO DO BOLO E DAS DESIGUALDADES: caracterizações das políticas sociais no regime militar brasileiro. **II SINESPP**, Teresina, jun. 2018. Disponível em: <https://sinespp.ufpi.br/2018/upload/anais/MTk2.pdf?104609>. Acesso em: 05 jun. 2023.

TEIXEIRA, J. B.; BRAZ, M. O projeto ético-político do Serviço Social. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. 1ed. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: [https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/teixeira-joaquina-barata\\_-braz-marcelo-201608060407431902860.pdf](https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/teixeira-joaquina-barata_-braz-marcelo-201608060407431902860.pdf). Acesso em: 30 out. 2023.

VARGAS, E. **Os discursos de Vargas e as Políticas Sociais no Brasil de 1930 a 1940**. 2007. 307 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/89631/262173.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 maio 2023.