

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ÉRICA APARECIDA DOS SANTOS FRANCISCO**

**O SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise das  
Orientações Técnicas sobre o PAIF**

JUIZ DE FORA

2017

**ÉRICA APARECIDA DOS SANTOS FRANCISCO**

**O SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise das**  
Orientações Técnicas sobre o PAIF

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração “Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social”, da Faculdade de Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Mônica dos Santos

JUIZ DE FORA

2017

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

Francisco, Érica Aparecida dos Santos.

O SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL : uma análise das Orientações Técnicas sobre o PAIF / Érica Aparecida dos Santos Francisco. -- 2017.

189 f. : il.

Orientador: Cláudia Mônica dos Santos

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós Graduação em Serviço Social, 2017.

1. Serviço Social. 2. Política de Assistência Social. 3. Orientações Técnicas sobre o PAIF. I. Santos, Cláudia Mônica dos, orient. II. Título.

Érica Aparecida dos Santos Francisco

**O SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:** uma análise das  
Orientações Técnicas sobre o PAIF

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração “Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social”, da Faculdade de Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 28 de agosto de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Cláudia Mônica dos Santos (Orientadora)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profa. Dra. Sheila de Souza Backx  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Esta dissertação é dedicada aos meus pais Elias e Maria Aparecida, que são joias raras da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que sempre direcionou os meus passos, possibilitando-me a concretização de mais esse sonho.

Ao conjunto de professores do PPGSS da Faculdade de Serviço Social/UFJF, pelos ricos ensinamentos.

À minha querida orientadora Cláudia Mônica dos Santos, que sempre me incentivou com toda paciência e confiança. Obrigada por ter dividido comigo a sala de aula no estágio em docência, foi uma rica experiência, bem como pelo conhecimento compartilhado que contribuiu na qualidade deste trabalho. Agradeço, ainda, por todos os "puxões de orelha" que me fizeram amadurecer e acreditar no meu potencial. Você é muito especial!

Ao professor Rodrigo de Souza Filho, pelas valiosas considerações feitas no trabalho e pela generosidade em dividir sua genialidade comigo no estudo individual.

À professora Yolanda Guerra, pelas brilhantes observações no trabalho na banca de qualificação e pelos ensinamentos por meio de suas produções acadêmico-científicas.

À professora Sheila de Souza Backx, pela disponibilidade de compor a minha banca de defesa.

Aos meus pais, pelo amor incondicional e pela paciência que tiveram comigo nos momentos mais difíceis. Amo muito vocês!

Às amigas de infância Samyra, Nayara, Daniela e a prima Thayana, que sempre estiveram do meu lado me fortalecendo com palavras de bom ânimo. A amizade de vocês é uma dádiva de Deus na minha vida!

Às amigas Danielle, Cátia e Pricilla pela amizade construída ao longo do mestrado, que possibilitou trocas de conhecimento, alegrias e angústias.

À amiga Jeanne, pelas palavras de incentivo e pela disponibilidade de me socorrer com as correções da ABNT.

A todos que de algum modo contribuíram para a realização deste sonho.

“Vencedor é aquele que vence a si mesmo”.

(André Luiz)

## RESUMO

Este estudo centrou-se em apreender a direção social do documento “Orientações Técnicas sobre o PAIF”, tendo como referência o Projeto Ético-Político do Serviço Social, já que o mesmo pode direcionar o fazer profissional do assistente social no Sistema Único de Assistência Social. O percurso metodológico constituiu de forma qualitativa com dois tipos de pesquisa: a bibliográfica e a documental. No primeiro momento foi realizada uma pesquisa bibliográfica a partir de alguns referenciais teóricos que articulam as temáticas da Questão Social, Política Social, Estado e Serviço Social. Na pesquisa documental, o recorte de análise se pautou nos dois volumes das orientações, que são documentos normativos que determinam os elementos operacionais para execução do PAIF. A partir da análise das orientações verificou-se que a política de assistência social determina o conteúdo dos programas sociais, exerce o controle na vida dos usuários, bem como define pela via dos documentos normativos a forma de atendimento, procedimentos, instrumentos, técnicas e abordagens para operacionalização dos serviços socioassistenciais focalizados, pontuais e precarizados. Também foi possível observar que as perspectivas teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa contidas no documento apresentam-se em posição utilitária à manutenção da ordem vigente. Tais perspectivas expressam os princípios, as diretrizes e a direção social do novo modelo organizativo da política de assistência social consoante à desresponsabilização das ações estatais, no contexto de ofensiva neoliberal. Por fim, podemos afirmar que é essencial que os assistentes sociais tomem como referência a perspectiva teórico-crítica para iluminar a leitura sobre o Estado, as políticas sociais, condições e relações de trabalho para potencializar a relativa autonomia na condução do exercício profissional.

**Palavras-chave:** Serviço Social, Política de Assistência Social, Orientações Técnicas sobre o PAIF.

## ABSTRACT

This study focused on apprehending the social direction of the document "Technical Guidelines on PAIF", with reference to the Ethical-Political Project of Social Service, since the same can direct the professional doing the professional work of the social worker in the Single Social Assistance System. The methodological course consisted qualitatively with two types of research: bibliographical and documentary. In the first moment, a bibliographical research was carried out starting from some theoretical references that articulate the themes of the Social Question, Social Policy, State and Social Work. In documentary research, the analysis was based on the two volumes of the guidelines, which are normative documents that determine the operational elements for implementing the PAIF. Based on the analysis of the guidelines, it was verified that the social assistance policy determines the content of social programs, exercises control over the lives of users, and defines normative documents the form of care, procedures, tools, techniques and approaches for the operationalization of focused, punctual and precarious socio-assistance services. It was also possible to observe that the theoretical-methodological, ethical-political and technical-operational perspectives contained in the document are in a useful position to maintain the current order. Such perspectives express the principles, guidelines and social direction of the new organizational model of social assistance policy according to the lack of accountability of state actions, in the context of a neoliberal offensive. Finally, we can say that it is essential that social workers take as reference the theoretical-critical perspective to illuminate reading about the state, social policies, conditions and working relationships to enhance the relative autonomy in the conduct of professional practice.

**Keywords:** Social Work, Social Assistance Policy, Technical Guidelines on PAIF.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	- Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANATEL	- Agência Nacional de Telecomunicações
ANVISA	- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANS	- Agência Nacional de Saúde Suplementar
Art.	- Artigo
BM	- Banco Mundial
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	- Cadastro Único
CCQ	- Círculos de controle da qualidade
CF/1988	- Constituição Federal Brasileira de 1988
CFESS	- Conselho Federal de Serviço Social
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centros de Referência Especializados de Assistência Social
CRESS	- Conselho Regional de Serviço Social
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
EBSERH	- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ENESSO	- Executiva Nacional de Estudante de Serviço Social
EAD	- Ensino a Distância
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	- Fundo Monetário Internacional
IAP	- Instituto de Aposentadorias e Pensões
IED	- Investimento Externo Direto
ILPI	- Instituições de Longa Permanência para Idosos
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS	- Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	- Ministério da Educação
NAF	- Núcleo de Apoio à Família
NOB	- Norma Operacional Básica
NOB-RH	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONGs	- Organizações Não Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
OS	- Organização Social
OSCIP	- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OPEP	- Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAIF	- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PDRAE	- Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PETROBRAS	- Petróleo Brasileiro S. A
PIB	- Produto Interno Bruto
PIS	- Programa de Integração Social
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PBF	- Programa Bolsa Família
PCS	- Programa Comunidade Solidária
PPP	- Parcerias Público Privadas
PT	- Partido dos Trabalhadores
SICON	- Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família
SNAS	- Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diagrama ilustrativo sobre a diferenciação entre o processo de acompanhamento familiar e o atendimento.....	162
Figura 2 - Ilustração do processo de gerenciamento do trabalho social com as famílias no âmbito do PAIF.....	166

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 A CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL E AS REPERCUSSÕES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>19</b>
1.1 O ESTADO E A POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL .....	19
1.2 TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO .....	33
1.3 AS EXPRESSÕES CONTEMPORÂNEAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIABILIDADE DO CAPITAL.....	61
<b>2 O SERVIÇO SOCIAL NO CONTEXTO ATUAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>77</b>
2.1 O SERVIÇO SOCIAL CONTEMPORÂNEO: APONTAMENTOS SOBRE AS CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO .....	77
2.2 AS DIMENSÕES DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL E OS INSTRUMENTOS E TÉCNICAS.....	94
2.3 O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	112
<b>3 ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS SOBRE O PAIF: AS IMPLICAÇÕES PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL .....</b>	<b>128</b>
3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	128
3.2 APRESENTANDO O DOCUMENTO .....	129
3.2.1 Volume 1 – O Serviço de Proteção de Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais .....	129
3.2.2. Volume 2 – Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.....	151
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>175</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>179</b>

## INTRODUÇÃO

A indagação que prevalece nessa pesquisa gira em torno do exercício profissional do assistente social no campo da política de assistência social em tempos de ofensiva neoliberal, mais especificamente, refere-se às implicações das orientações normativas de operacionalização dos serviços socioassistenciais para o fazer profissional. Desta forma, foi delimitado como objeto as Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) no que diz respeito ao exercício profissional do assistente social. Tem-se como objetivo apreender qual a sua direção social e analisar como este documento direciona o fazer profissional.

A aproximação com este tema de estudo se deu a partir da minha trajetória acadêmica. Primeiramente, por meio de minha inserção na qualidade de estagiária no setor de Supervisão de Assistência e Auditoria de beneficiários do Programa Bolsa Família da prefeitura de Juiz de Fora. Neste espaço, surgiram inquietações acerca da configuração da política de assistência social e, também, em relação ao exercício profissional do assistente social. Observei, no período, o fato do profissional, muitas vezes, desenvolver suas ações de forma produtivista e tecnicista, seguindo a imposição dos padrões determinados pelo órgão gestor, bem como as condições e relações de trabalho precarizadas daquele espaço sócio-ocupacional. Em um segundo momento, quando da realização do trabalho de conclusão de curso de graduação intitulado "Reflexões sobre o Programa Bolsa Família: particularidades da realidade de Juiz de Fora".

Posteriormente, na pós-graduação *Lato Sensu* em Serviço Social e Políticas Sociais, organizada pela Faculdade Governador Ozanam Coelho (FAGOC – Polo Juiz de Fora) percebi que dentre os assistentes sociais que cursavam a especialização, a maioria estava inserida na política de assistência social. Importante sublinhar que após as normatizações da política de assistência social, que estabelecem as equipes profissionais para atuarem no âmbito da proteção social básica e proteção especial de média e alta complexidade houve a exigência de contratação do profissional de Serviço Social.

Outro fator que contribuiu para fortalecer o meu interesse foi a oportunidade de participar como ouvinte da oficina realizada no Núcleo de Assistentes Sociais de Ubá/MG, com o tema “A dimensão técnico-operativa do Serviço Social”, promovida pela Comissão de Trabalho e Formação Profissional da Seccional de Juiz de Fora/Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) – 6ª Região, na qual sou membro juntamente com mais três assistentes sociais. Durante a oficina foram abordados os temas: as dimensões constitutivas do exercício

profissional, a falsa dicotomia entre teoria e prática, a instrumentalidade, a utilização dos instrumentos e técnicas, a configuração das políticas sociais e as condições e relações de trabalho a partir dos impactos do capitalismo.

Assim, nestes espaços mencionados foram florescendo muitos questionamentos a respeito das exigências da política de assistência social sobre o exercício profissional e, com isso, surgiu a busca mais apurada pela compreensão dos mesmos. No decorrer do estágio curricular, houve um fortalecimento por este estudo, tendo em vista que à época observei uma tomada de decisão da assistente social com base nas diretrizes da legislação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e não do Projeto Ético-Político do Serviço Social. Daí surgiu o seguinte questionamento? Por que o exercício profissional não se realiza na perspectiva do Projeto Ético-Político do Serviço Social, mas em uma perspectiva fiscalizatória, disciplinadora e moralista dos usuários do Programa Bolsa família? Como as orientações do MDS tendem a controlar o exercício profissional e realidade dos usuários?

Sabe-se que a presença dos assistentes sociais no campo da política de assistência social não é recente, entretanto, do ponto de vista normativo, a nova configuração desta política vem exercendo o controle sobre o fazer profissional e dos programas/projetos/serviços sociais, bem como na vida dos usuários (classes trabalhadoras), conforme denunciam alguns autores, dentre eles Guerra (2014b, 2016) e Mota e Amaral (2016).

O Estado, sob o enfoque gerencialista, oriundo do conjunto de contrarreformas iniciadas nos anos noventa, que conformaram o modelo econômico vigente (neoliberal) no Brasil, realiza a manutenção do modelo neoliberal na área social por meio da implementação de uma lógica perversa, a qual favorece políticas sociais focalizadas de transferência monetária minimalista em detrimento da ampliação e qualificação das políticas públicas universais (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Dessa forma, este Estado define o padrão da política social alicerçado na tendência à assistencialização e na tendência à expansão da política de assistência social, que se processam em concomitância com a mercantilização das políticas de saúde, previdência e educação. Aqui, ganha centralidade a política de assistência social, "transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil" (MOTA, 2010, p. 134).

Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem-se a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual é "um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira" (BRASIL, 2005, p.

86). Cabe ressaltar que a institucionalização do SUAS representa a "possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, [...] superação da ideologia da caridade e do *primeiro-damismo* através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social [...] (MOTA, 2010, p. 190-191).

O SUAS possui como um dos principais eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar e o territorialização. É estruturado sob dois patamares de proteção social: a básica ofertada pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e a especial de média e alta complexidade ofertada pelo Centro de Referência Especial da Assistência Social (CREAS) e outras entidades que executam os serviços socioassistenciais. A partir de 2009, com aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabelecidos na Resolução nº.109/2011 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os serviços da proteção social básica e especial ganham significados, uma vez que, é definida a estrutura organizacional e operacional dos serviços executados pelos CRAS, CREAS e outras entidades.

No que diz respeito ao CRAS, este é uma unidade pública estatal, com base territorial, que oferta serviços/projetos/programas que visam a convivência, a socialização e o acolhimento das famílias e indivíduos cujos vínculos familiares e comunitários não foram destruídos, sendo o PAIF um serviço exclusivamente ofertado neste equipamento, o qual é o foco desta pesquisa.

No contexto de assistencialização das políticas sociais, há existência de uma relação articulada entre o crescimento do mercado de trabalho para os assistentes sociais aberto a partir do SUAS (o qual requer o recrutamento de um determinado perfil profissional para a execução dos serviços, programas e projetos sociais focalistas, emergenciais e minimalistas) e a precarização da política de educação superior (especialmente com a expansão dos cursos a distância, que constroem um perfil profissional sem aprofundamento teórico, com dificuldade em dizer o que faz o assistente social). Esse perfil profissional é fundamental para "operar" os programas e serviços sociais pontuais da atualidade, pois incorpora diversas funções controversas à sua cultura profissional (GUERRA, 2016).

Em relação ao Serviço Social, enquanto uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho na sociedade capitalista, tem como objeto de trabalho as múltiplas expressões da Questão Social. A inserção socioprofissional do assistente social é estabelecida pela condição de assalariamento, portanto, ele vende sua força de trabalho especializada em troca de um valor monetário. As entidades empregadoras definem a relação contratual e organização de seu trabalho fornecendo os recursos financeiros, materiais e objeto de trabalho. Embora as entidades empregadoras atribuam um determinado ordenamento ao exercício

profissional, é necessário não perder de vista que o assistente social possui uma relativa autonomia para redirecionar os rumos de seu exercício profissional, que é assegurada pelas legislações da profissão (IAMAMOTO, 2011).

Por se tratar de uma profissão que possui como espaço sócio-ocupacional predominantemente no âmbito das políticas sociais, estas vão determinar, de certa forma, a configuração do exercício profissional. No campo da política de assistência social, percebe-se a exigência de novas e velhas atribuições no exercício profissional do assistente social cujo objetivo é a administração dos "riscos sociais" sob o rótulo do "empoderamento" e do "acolhimento", dentre outros conceitos que descaracterizam a Questão Social como resultado do antagonismo capital/trabalho. O exercício profissional é condicionado a se restringir no âmbito do controle e monitoramento dos usuários pelo produtivismo quantitativo, o qual se materializa na gestão de sistemas informacionais, visitas domiciliares, atualização de cadastros, alimentação de plataformas estatísticas, pareceres, grupos, acompanhamento das famílias, administração de acesso aos benefícios, que enfatizam o caráter fiscalizador, punitivo e disciplinador das exigências dos programas focalizados, pontuais e precarizados (GUERRA, 2013a; 2014b).

Esta forma de operacionalização dos serviços socioassistenciais é estabelecida nos documentos normativos que não são elaborados exclusivamente para os assistentes sociais. Tais documentos visam padronizar as respostas profissionais da equipe profissional dos CRAS e CREAS, imprimindo inúmeras funções estranhas à cultura profissional sob o discurso mistificado da transdisciplinaridade. O que na verdade é uma estratégia de imprimir nas profissões a lógica gerencialista na execução dos serviços socioassistenciais, promovendo segundo os estudos de Guerra (2016, p. 104) "as tendências de polivalência, multifuncionalidade, desespecialização, desprofissionalização e diluição das atribuições específicas de cada profissão", agregadas a intensificação da força de trabalho, vínculos empregatícios instáveis, condições éticas e técnicas de trabalho precarizadas, rotatividade, competitividade e baixa remuneração (características próprias da ordem capitalista).

As Orientações Técnicas sobre o PAIF, enquanto parte do conjunto de documentos normativos elaborado pelo MDS oferece instruções operacionais aos profissionais que trabalham nos CRAS, e entre eles estão os assistentes sociais. A presente pesquisa se ocupa em refletir sobre as perspectivas teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa impressa neste documento e o direcionando dado ao fazer profissional do assistente social. Tais perspectivas condensam parâmetros de intervenção, expressando os princípios, as diretrizes e a

direção social contidos na política de assistência social, no contexto atual de assistencialização das políticas de proteção social.

As Orientações Técnicas sobre o PAIF deixam claro que sua finalidade centra-se em “[...] oferecer orientações gerais e pressupostos que *não devem ser esquecidos pelos profissionais* [...]”, uma vez que “*o foco é consensuar parâmetros* [...]”. (BRASIL, 2012b, p. 8, grifo nosso), o que demonstra ser este documento uma orientação a ser seguida pela equipe profissional dos CRAS. Ou seja, este documento não pode ser utilizado isento de questionamento pelo assistente social. Por esta razão, esse estudo é de suma importância, pois objetiva contribuir para compreensão crítica dos determinantes concretos que perpassam o fazer profissional.

Entende-se aqui que o fazer profissional do assistente social se constitui pela articulação das dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa em uma relação de unidade na diversidade. A concretude do fazer profissional revela-se por meio de um conjunto de escolhas, teorias, instrumentos, técnicas, habilidades, valores, princípios, táticas, estratégias que revelam em qual direção social o assistente social visa a realização de um determinado projeto de profissão, no espaço sócio-ocupacional (GUERRA, 2013a).

No âmbito da categoria profissional existem diversos projetos de profissão, que possuem diferenças sobre os aspectos ético-político, social, cultural, que são influenciados por tendências divergentes. Cabe sinalizar que este estudo é norteado pelos princípios e valores contidos no Projeto Ético-Político do Serviço Social. Considera-se que ele é único projeto que se contrapõem substancialmente às práticas conservadoras; se constitui com base na tradição marxista; traz contribuições para um exercício profissional voltado para os interesses das classes trabalhadoras; fornece subsídios para o questionamento da estrutura econômico-social do capitalismo e do próprio exercício profissional, e; visa a superação da sociabilidade capitalista (VASCONCELOS, 2015).

Quanto ao percurso metodológico deste estudo, este se constituiu de forma qualitativa com dois tipos de pesquisa: a bibliográfica e a documental. No primeiro momento foi realizada uma pesquisa bibliográfica a partir de alguns referenciais teóricos que articulam as temáticas da Questão Social, Política Social, Estado, tais como: Behring (1998, 2008, 2016), Behring e Boschetti (2007), Boschetti (2016), Carcanholo (2010), Chesonais (2003), CFESS, (2011), Couto (2010, 2015), Couto, Raichelis e Yazbek (2014a,b), Duriguetto (2007), Druck e Filgueiras (2007), Fernandes (1981), Gonsalves e Filgueiras (2007), Iamamoto (1998, 2011), Ianni (1996), Laurell (1995), Mandel (1982), Maranhão (2014), Montañó (2008), Mota (2006, 2010), Netto (1992, 1996, 2010), Netto e Braz (2007), Santos (1987), Sitcovsky (2010), Souza

Filho (2014), Souza Filho et al. (2012), Souza Filho e Gurgel (2016), Teixeira (1991), Vianna (2008) e Yazbek (2001, 2009).

Assim como os autores que discutem as dimensões do exercício profissional: dimensão teórico-metodológica, dimensão ético-política, dimensão técnico-operativa e a particularidade dos instrumentos e técnicas, o exercício profissional na política de assistência social, a saber: Guerra (2010, 2013a,b, 2014a,b, 2016), Iamamoto (1998, 2001, 2011, 2013), Martinelli e Koumrouyan (1994), Mota e Amaral (2016), Raichelis (2010, 2011, 2013), Santos (2013a,b), Sarmiento (2013), Trindade (2000, 2001) e Vasconcelos (2015), dentre outros.

No segundo momento foi feita uma análise documental das “Orientações Técnicas sobre o PAIF” – Volume 1: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e o Volume 2: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção Social e Atendimento Integral à Família, tendo como referência as diretrizes do Projeto Ético-Político do Serviço Social. Procurou-se elucidar as perspectivas teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa deste documento, visando explicar sua lógica no direcionamento do fazer profissional. Com intuito de garantir fidelidade aos elementos extraídos neste documento, houve a utilização constante de citações diretas, o que favoreceu uma análise crítica, respeitosa e também fundamental para a categoria profissional.

Gil (2010) afirma que a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental são bem similares; entretanto, a diferenciação entre ambas situa na natureza entre as fontes. A primeira se constitui de livros e artigos científicos já publicados, ou seja, é fundamentada por meio das contribuições de diversos autores sobre um tema específico. A segunda utiliza-se de documentos de primeira mão, que ainda não adquiriu análise, como os documentos oficiais, as cartas, as gravações, as reportagens de jornal etc. Inclui também os documentos de segunda mão, que de certa forma, já receberam um tratamento analítico, como por exemplo, os relatórios estatísticos, relatórios de pesquisas entre outros.

Nessa direção, a dissertação foi organizada em três capítulos. Buscou-se como fio condutor do primeiro capítulo: a contextualização da particularidade do Estado e da política social no Brasil, no tange seus aspectos estruturais da formação sócio-histórica do capitalismo; a contextualização da crise do sistema capitalista a partir de 1970, expondo sua dimensão mundial, as medidas de superação, como por exemplo, a reestruturação produtiva, as alterações no mundo do trabalho, o novo padrão produtivo e ideológico da organização da força de trabalho, o processo de financeirização e mundialização do capital, e, o redimensionamento do papel do Estado; a contextualização do processo de contrarreforma do Estado brasileiro iniciado

a partir da década de noventa; por fim, foram apontadas as expressões contemporâneas da política de assistência social no contexto da contrarreforma do Estado. Entende-se que esses elementos correspondem ao pano de fundo para a análise do objeto de estudo elencado.

O segundo capítulo abordou o Serviço Social no atual contexto da política de assistência social. Primeiramente foram destacadas as condições e relações de trabalho (precarizado) do assistente social na atualidade. Sendo assim, ressalta-se que não se pretendeu apresentar o percurso histórico dos oitenta anos da profissão no Brasil, já expressivamente analisados por diversos autores, que continuam contribuindo para a consolidação da produção acadêmico-científica e profissional. Posteriormente, foi apresentado o debate das dimensões do exercício profissional e as particularidades dos instrumentos e técnicas, tendo como referência a concepção de profissão que está presente no denominado Projeto Ético-Político do Serviço Social. Em seguida, evidenciou-se o exercício profissional do assistente social na política de assistência social, demonstrando como as exigências da política vêm impactando no conteúdo das respostas profissionais. Por fim, foram apresentadas as contribuições do documento elaborado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) em 2011, intitulado "Parâmetros para atuação do assistente social na Política de Assistência Social".

O último capítulo privilegiou a análise das Orientações Técnicas sobre o PAIF - Volume 1: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e o Volume 2: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção Social e Atendimento Integral à Família. Procurou-se explicitar as perspectivas teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa contidas no documento, evidenciando suas implicações para o fazer profissional. A fundamentação da análise foi realizada em conformidade com a concepção teórico-metodológica presente na vertente crítica do Serviço Social brasileiro.

Ressalta-se que a sistematização deste estudo possibilitou a compreensão aproximativa do objeto de aqui elencado, o que leva a necessidade de contínuas reflexões, uma vez que o conhecimento é um processo dialético e também acumulativo. Nesse sentido, as análises e conclusões realizadas conduzem a outras reflexões que nos limites desta pesquisa não foram abordadas.

## 1 A CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL E AS REPERCUSSÕES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo possui como objetivo trazer reflexões acerca das transformações societárias ocorridas em tempos de crise estrutural do sistema capitalista, buscando evidenciar suas repercussões no campo da política de assistência social, no cenário de contrarreforma do Estado brasileiro. Considerando que as determinações das relações sociais capitalistas caracterizam essas transformações, incidem na dinâmica da vida social delineando as alterações do mundo do trabalho, a produção das expressões da Questão Social, a configuração do planejamento e execução de políticas/programas/serviços sociais e a definição do exercício profissional do assistente social, torna-se um passo necessário que tais determinações sejam apresentadas para o entendimento desta dissertação.

Nesse sentido, compreender os elementos que foram desenvolvidos no decorrer deste capítulo contribuirá para realização de uma leitura crítica do nosso objeto de estudo que é analisar as implicações das "Orientações técnicas sobre o PAIF" no exercício profissional do assistente social.

### 1.1 O ESTADO E A POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Para compreender a particularidade do Estado brasileiro e das políticas sociais nos anos recentes, é necessário identificar os aspectos estruturais da formação sócio-histórica do capitalismo nesse país. Estes aspectos possibilitam explicar nossa herança cultural e a contemporaneidade no processo dialético das relações sociais de produção e reprodução na sociabilidade do capital<sup>1</sup>.

A organização social brasileira se constituiu como uma estrutura de dependência aos países centrais, assim como a realidade dos demais países da América Latina. Souza Filho (2014) esclarece que a inserção dos países latino-americanos no capitalismo tardio se opera através da divisão internacional do trabalho. Considerados como os países periféricos do mundo, estes foram incumbidos a produzirem as matérias primas, os produtos alimentícios e os

---

<sup>1</sup> De acordo com Netto e Braz (2007, p. 169), o capital, é *relação social* e as relações sociais tem sua essência histórica: são mutáveis, transformáveis. Configuram-se a partir da ação dos sujeitos, exercem sobre ele pressões e constrangimentos, desempenham efeitos e consequências que ultrapassam a sua vontade, entretanto, são alteráveis através da vontade coletiva e organizada das classes sociais. O capital tem um *caráter processual*, que é o valor que necessita de valorização, expansão - capital é *movimento*, dinamizado pelas suas próprias contradições.

bens de consumo sem durabilidade. Já os bens de consumo duráveis, são fabricados através do elo com o capital internacional, propiciando os empréstimos, os investimentos externos diretos, pagamentos de royalties e adquirindo mercadorias do exterior para a elaboração de produtos industrializados.

Assim, seja através da construção dos preços de produção (diferencial da taxa de lucro) ou devido à origem do capital e/ou origem de determinadas mercadorias que compõem o capital constante (fixo), ocorre transferência de valor produzida na periferia para o centro. Este movimento para os países centrais do valor produzido na periferia tem como consequência a redução do excedente disponível para a dinâmica interna da produção e reprodução das relações sociais dos países periféricos. Do ponto de vista do capital, a consequência imediata é a redução da quantidade de mais valor que pode ser apropriado privadamente, seja para o consumo do capitalista, seja para a reprodução e ampliação do capital. Esta situação gera a necessidade estrutural de compensar a perda da mais valia, ocasionada pela transferência de valor (SOUZA FILHO, 2014, p. 26).

Marini (1973) considera que a dinâmica da dependência está relacionada com a estruturação da superexploração da força de trabalho como fator basilar do processo de produção e reprodução das relações sociais dos países subdesenvolvidos. O autor destaca três mecanismos que constituem um modo de produção fundamentado exclusivamente na elevação da exploração do trabalhador, e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva, a saber: *a intensificação do trabalho*, *a prolongação da jornada de trabalho* e *a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho*.

Antes de tudo, o autor sinaliza que esses três mecanismos estão inter-relacionados e que a característica principal de ambos está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhador as condições essenciais para repor o desgaste de sua força de trabalho. Dessa forma, o autor esclarece que *a intensificação do trabalho* e *a prolongação da jornada de trabalho* referem-se ao dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria ser gasto normalmente, o que resulta no esgotamento precoce do trabalhador. Já *a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho* diz respeito à retirada da possibilidade de consumo do trabalhador, que é indispensável para a manutenção de sua força de trabalho. Nesse sentido, o autor afirma que tais mecanismos combinados produzem o trabalho remunerado abaixo de seu valor e, expressam, portanto, uma superexploração do trabalho.

Essa superexploração da força de trabalho nos países latino-americanos contribui diretamente no processo de acumulação de capital dos países centrais. Diante da necessidade de gerar mais valor dos países periféricos, das condições dificultosas de crescimento de

produtividade, de não terem acesso à tecnologia e muito menos as condições de desenvolvê-la, assim como a escassez de altos investimentos, o aumento da taxa de mais valia é realizada via extração de mais trabalho não pago aos seus trabalhadores. Por conseguinte, o aumento da extração de mais trabalho ocorre através da violação do valor da força de trabalho nos países dependentes a favor do regime de acumulação capitalista. Além disso, a transferência de valor viabilizada dos países dependentes para os países centrais diminui quantitativamente o valor a ser distribuído no âmbito interno (MARINI, 1973; SOUZA FILHO, 2014).

Assim, a superexploração da força de trabalho é uma característica constituinte e específica das formações sociais dependentes. Importante sublinhar que essa particularidade é realizada pela preservação dos traços originários da economia colonial assentada no trabalho escravo/semiescravo. Nesse sentido, sendo uma economia carregada de traços tradicionais e patriarcais oriundas da estrutural colonial/escravista, a configuração da elite burguesa latino-americana tornou-se enfraquecida tanto do ponto de vista econômico quanto politicamente (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Observa-se que a dinâmica de superexploração resultante da transferência de parcela do mais valor produzido nos países periféricos para os países centrais proporciona um desenvolvimento ruim para as políticas sociais. Isso porque, do ponto de vista da distribuição da renda nacional, verifica-se o enxugamento dos recursos destinados à produção de riqueza nacional, sendo parte constitutiva do fundo público e fundamental para a ampliação e universalização dos direitos sociais (SOUZA FILHO, 2014).

Como uma parcela do excedente produzida pelos países dependentes é deslocada para os países centrais, existe a necessidade de o capital ressarcir esta perda, que ocorre através da superexploração. Outra parte deste ressarcimento é feito pelo fundo público formado pelo Estado que, por sua vez, possui o interesse de suprir a demanda do grande capital, tanto para compensar a transferência de valor, quanto para subsidiar o desenvolvimento da industrialização no cenário tardio do crescimento das relações capitalistas nos países periféricos/dependentes. Assim, é importante destacar que essa dinâmica de inserção dos países periféricos no quadro do capitalismo tardio exigiu que uma parcela determinante do fundo público fosse direcionada à amplificação ao grande capital, independente da transferência de valor que se apresenta à condição de dependência (SOUZA FILHO, 2014).

Souza Filho (2014, p. 27) sublinha que os poucos recursos destinados às políticas sociais é um aspecto objetivo significativo “para uma tendência de produção, nos países dependentes, de políticas tributárias regressivas, mesmo em condições de baixa capacidade de tributação sobre o trabalho, devido à superexploração”. De outra forma, esse processo de violação do valor

da força de trabalho traz perversos rebatimentos nas condições de sobrevivência dos sujeitos sociais, gerando um agravamento das manifestações da Questão Social<sup>2</sup> e, por conseguinte, expandindo as necessidades essenciais para a reprodução social das classes trabalhadoras. Neste sentido, revela-se que os recursos para o desenvolvimento das políticas sociais nos países periféricos foram estabelecidos de forma restrita e precarizada em função desse movimento.

De tal modo, o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil se constituiu no interior do processo de formação do capitalismo no país. Visando a caracterização deste processo Behring e Boschetti (2007) e Ianni (1996) destacam três ciclos fundamentais encontradas na obra historiográfica de Prado Junior: o sentido da colonização no Brasil, o regime escravista e a especificidade do desenvolvimento desigual e combinado.

O primeiro ciclo diz respeito ao sentido da colonização no Brasil, o qual se procede da articulação complexa da economia mundial e a economia nacional. Nos períodos entre os séculos XVI e XIX, desempenhou o papel de utilidade à originária acumulação capitalista nos países centrais. Todavia, na fase imperial e da república não modificou expressivamente essa característica de subordinação e dependência ao grande capital, mas, o que se alterou, foram as condições dessas relações (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Dessa forma, os momentos da acumulação originária do capital, do colonialismo e o imperialismo compõe o sentido da colonização brasileira e revelam uma sociedade e uma economia que emergem e desenvolvem-se, subordinadas aos interesses do capital, em escala mundial (IANNI, 1996).

O segundo ciclo se refere aos séculos marcados pelo regime escravista na sociedade brasileira, regulando a organização da cultura, das ideias, dos valores, do trabalho, da economia, da política dentre outros aspectos da vida cotidiana. Este regime influenciou a organização da sociedade, e conseqüentemente, definiu em duas partes antagônicas e interligadas (IANNI, 1996). É necessário sublinhar que a herança desse escravismo está presente até nos dias atuais, apresenta-se substancialmente nas relações entre capital e trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O terceiro ciclo remete-se ao desenvolvimento desigual e combinado<sup>3</sup>, o qual se configura toda a formação social brasileira. Uma sequência de processos diversos,

---

<sup>2</sup> Iamamoto (2001, p. 16-17) considera ser a Questão Social “um conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado”. A sua gênese se remete ao “caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho-, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável do “trabalhador livre”, que depende da sua força de trabalho”.

<sup>3</sup> Segundo Mandel (1982, p. 27) a tendência desenvolvimento desigual e combinado permite explicar a história do modo de produção capitalista e a particularidade dos países de capitalismo dependente. De forma genérica, o autor afirma que a tendência ao desenvolvimento desigual se remete às “várias esferas da produção” e as “várias

desarticulados e contraditórios que se expressam: na economia, no povoamento, na agricultura, na pecuária, na urbanização, na industrialização, na organização do trabalho, ou seja, em todos os setores da sociedade brasileira (IANNI, 1996).

Nessa direção, esses ciclos aludidos ajudam a compreender a peculiaridade da formação social brasileira e a atualidade. Assim, nas palavras de Ianni (1996, p. 60) “o presente, em cada época, parece um mapa histórico, ou melhor, arqueológico, no qual se combinam vários pretéritos”.

Behring e Boschetti (2007, p. 73) afirmam que, embora algumas características da formação social brasileira e a consolidação do capitalismo terem apresentadas no Brasil colônia, só foram alavancadas a partir da criação do Estado nacional. De tal modo que, os processos subsequentes foram sendo significativos, “como a ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária, ao lado do surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho, na direção da construção de uma nova sociedade nacional”. Convém salientar que o período de “transição da economia capitalista brasileira produziu uma aliança entre a burguesia industrial emergente e setores da oligarquia agrária para processar o projeto de industrialização e urbanização de forma dependente ao capital internacional” (SOUZA FILHO, 2014, p. 28).

Nesse cenário, Fernandes (1981, p. 207) sublinha que a articulação entre os interesses das elites burguesas internas e externas objetivava a consolidação do crescimento e a estabilidade econômica e política. Para esse tipo de crescimento econômico, observa-se que a forma de dominação da burguesia era atrelada aos procedimentos autocráticos “herdados do passado ou improvisados no presente, e era quase neutra para a formação e a difusão de procedimentos democráticos alternativos que deveriam ser instituídos [...]”.

Nessa direção, os processos em curso foram sendo marcados pela falta de compromisso da burguesia brasileira com a construção e expansão dos direitos sociais. Tal aspecto revela-se como “uma marca indelével da nossa formação, fato que é fundamental para pensar a configuração da política social no Brasil” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 73).

De forma geral, as autoras sinalizam algumas características estruturais que contextualizam o surgimento das políticas sociais no Brasil: não seguiu o mesmo contexto histórico dos países centrais; durante o regime escravista do século XIX não houve uma radicalização das lutas das classes operárias, muito menos a formação em classe para si com a participação de partidos e organizações consolidadas; o Brasil, país de natureza capitalista, no qual apresenta uma desigualdade social latente, principalmente após o fim do escravismo, tem-

---

partes componentes ao valor do capital" incluindo a combinação de todas as "tendências do desenvolvimento das proporções fundamentais do modo de produção capitalista”.

se a dificuldade de inserção dos escravos libertos nas relações do mundo do trabalho; as lutas da classe trabalhadora e as construções de legislações trabalhistas só começaram a partir da primeira década do XX; a criação dos direitos socialmente conquistados no Brasil é fruto da luta de classes e também expressa às correlações de forças predominantes.

Posteriormente, tem-se um momento de inflexão diante das relações capitalista no Brasil com a chamada Revolução de 1930<sup>4</sup>, que inaugurou um novo projeto político e social para a sociedade em prol do desenvolvimento da industrialização e urbanização, por intermédio do comando do Estado. Todavia, este projeto convergiu os interesses entre as classes dominantes no país. Para tal, ocorreu o vínculo entre a economia agrária e o ramo industrial emergente, no qual interligaram as características advindas do período colonial “(latifúndio e trabalho escravo) e capitalistas de produção, através da relação entre a produção agrícola baseada numa intensiva exploração de trabalho e a recente produção industrial que se beneficia daquela exploração” (OLIVEIRA, 2003 apud SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 157).

Dessa forma, a superexploração da força de trabalho se processou através da articulação entre o setor industrial no qual se encarregava das relações de produção capitalista no Brasil, e as atividades realizadas pelos setores agrícolas e o terciário, que tinham como eixo a redução do valor da força de trabalho. Assim, observa-se que a dinâmica de dependência no país se efetivou por meio desse processo existente de superexploração dos trabalhadores (SOUZA FILHO, 2014).

Fernandes (1981, p. 241) complementa essa análise evidenciando que o desenvolvimento do capitalismo brasileiro é realizado com base em uma dupla articulação: “1º) através da articulação do setor arcaico ao setor moderno, ou urbano comercial (na época considerada transformando-se, lentamente em um setor urbano-industrial); 2º) externamente, através da articulação do complexo econômico agrário exportador às economias centrais”.

Nesse cenário, processou o projeto de industrialização político e social da sociedade brasileira centrado em uma lógica patrimonialista de base pré-capitalista, com a continuidade da economia agrária no domínio, pelo fator significativo da agricultura na dinâmica de acumulação do capital industrial (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Há que se constatar que “o modelo administrativo do Estado dependente cunhado pelo processo de industrialização a partir dos anos 1930/1940 não se constitui como um modelo

---

<sup>4</sup> A Revolução de 1930 envolve o “conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua revolução industrial” (FERNANDES, 1981, p. 203).

burocrático que encontra obstáculos para ser implementado” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 153).

A ordem administrativa implementada é de manutenção da imbricação do patrimonialismo com a burocracia a fim de manter o pacto de dominação entre os interesses oligárquicos tradicionais, quais exigem uma ordem administrativa patrimonialista, e os da burguesia industrial emergente, que necessita de uma administração burocrática, porém sob a ampliação dos mecanismos da burocracia, por conta da necessidade de implementação do projeto de industrialização e urbanização dependente (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 153).

Em 1937 iniciou a ditadura varguista, cujo papel do Estado era autocrático. Para organização e execução da administração houve em 1938 a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Este órgão desenvolvia a administração pautada numa concepção racional-legal. Ademais, tornou-se um marco importante no processo de estruturação da burocracia brasileira<sup>5</sup>. Neste sentido, para garantir a expansão burocrática utilizou-se estrategicamente dos canais de diálogo com a burguesia e também produziu o afastamento dos trabalhadores nas questões relativas à administração pública (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Nesses termos, a burocracia se expande no Brasil a partir de três determinantes fundamentais: a) criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando “universalismo de procedimentos”; b) manter relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado; c) viabilizar a sustentação do regime ditatorial, via fortalecimento do poder central [...] (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 159).

Neste cenário, a partir da Constituição de 1937, observa-se que o Estado começou a expandir suas ações para a área social. Na área da saúde, em 1937 foi criado o Departamento Nacional de Saúde. Verificam-se dois eixos estruturadores dessa área: a saúde pública, desenvolvida por meio de campanhas sanitárias e a medicina previdenciária, que era atrelada aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) e para algumas categorias profissionais que possuíam acesso. Como também passou a existir a saúde privada e filantrópica, no que tange ao atendimento médico-hospitalar (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

No que se refere à assistência social, tem-se a criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), no ano de 1942, a qual tinha o objetivo de prestar o atendimento aos

---

<sup>5</sup> Obra de Souza Filho e Gurgel (2016).

familiares dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra. Trata-se de um serviço coordenado pela primeira-dama, e articulado com uma rede de instituições privada, marcada pelos traços de seletividade, assistencialismo, tutela, favor e clientelismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Em relação à configuração da política social no Brasil deste período, Santos (1987) considera que o conceito de “cidadania regulada” permite seu entendimento. O autor esclarece que este conceito expressa não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, que por sua vez, é definido por norma legal. Isso significa que, são considerados cidadãos apenas aqueles sujeitos que se encontravam vinculados em alguma profissão reconhecida e definida em lei.

Santos (1987) destaca que a extensão da cidadania se processava por meio da regulamentação de novas profissões/ou ocupações e também mediante expansão do escopo dos direitos interligados a estas profissões. Desse modo, a cidadania estava condicionada a profissão e os direitos do cidadão encontravam-se restringidos aos direitos do lugar ocupado no processo produtivo, conforme o reconhecimento legal. Somente os trabalhadores urbanos que tinham suas profissões regulamentadas por lei, que dispunham de carteira de trabalho e sindicato obtiveram acesso aos benefícios previdenciários executados pelos IAP.

Além disso, os benefícios previdenciários foram organizados de acordo com a contribuição de cada profissão/ocupação de forma desigual. Importante sublinhar que o salário mínimo foi estabelecido para todos os trabalhadores reconhecidos por lei, e os salários designados pelas convenções coletivas para as diferentes categorias profissionais foram denominados como salário piso ou salário profissional, por serem consideradas mão-de-obra mais qualificada e escassa em consonância com os princípios do mercado capitalista. Sendo assim, a organização dos benefícios previdenciários resultou em uma discrepância na sua distribuição, pois quem possuía os salários elevados teria possibilidade de contribuir mais e melhores benefícios poderia demandar. Com isso, a suposta universalidade da lei convertia-se na prática de desigualdade entre os trabalhadores. Já os trabalhadores cuja profissão/ocupação ainda não tinha sido reconhecida pela lei eram considerados pré-cidadãos e, portanto, não tinham acesso aos benefícios previdenciários (SANTOS 1987).

Nesse sentido, o Estado determinava quem eram os sujeitos considerados como cidadãos e, uma extensa parte da população destituída de regulamentação profissional foi classificada como pré-cidadãos, sendo excluídos do acesso aos benefícios. Sobre esse contexto, Teixeira (1999) afirma que em face da condição de “não cidadãos”, os sujeitos recorriam aos mecanismos assistenciais existentes que, por sua vez, eram formados pelas entidades estatais como a LBA e as organizações filantrópicas de cunho laico e religioso. Para a autora essa

condição de “não cidadãos” se coloca como uma “cidadania invertida”, pois mediante a ausência de direitos relativos à condição de cidadania e também por meio da comprovação de pobreza, a ação assistencial assume um papel compensatório de aliviar a pobreza das classes subalternas.

Importante sublinhar que a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ocorreu somente em 1943, demonstrando o formato corporativista e fragmentado dos direitos sociais do Brasil. Posteriormente, em 1960, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), período que configurou a gestão estatal da força de trabalho e abarcou as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

No período da década de 1950 e início dos anos 1960 estava em curso o momento de “irrupção do capitalismo monopolista”. Este processo instaurado visava alavancar a industrialização do país. Para tanto, as elites dominantes do setor industrial além de articularem aos setores tradicionais, foram submetidas aos ditames da economia dos países centrais. Neste sentido, o desenvolvimento do capitalismo monopolista brasileiro manteve sua estrutura histórica nos moldes de dependência e funcionalidade em relação ao grande capital internacional, criando novas formas perversas de subdesenvolvimento que, por sua vez, acarretaram “maiores desequilíbrios econômicos na base dos antagonismos de classes [...]” (FERNANDES, 1981, p. 277). Assim,

Aquela mesma articulação que combinava “alta taxa de exploração da força de trabalho” na agricultura e ampliação das condições de acumulação urbana-industrial, no início do processo de industrialização brasileiro, será mantida e ocorrerá, nesse novo contexto, entre o setor terciário e o setor industrial. Ou seja, como a industrialização brasileira desenvolveu-se com base numa “acumulação capitalista razoavelmente pobre”, no momento de sua consolidação, a exigência de expansão do setor terciário teve de ser atendida, também, através do “crescimento não capitalístico do setor Terciário” (OLIVEIRA, 2003, p. 57 apud SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 160).

Do ponto de vista da economia política, observa-se que os serviços executados essencialmente mediante a força bruta de trabalho, como por exemplo, a condição do trabalhador rural tinha uma baixa remuneração, em razão da transferência de mais-valia para os setores industriais de corte capitalista. Assim, essa baixa remuneração é fundamental “para sustentar a superacumulação necessária para viabilizar a realização da acumulação real” (SOUZA FILHO, 2014, p. 29).

Dessa forma, é a manutenção da estrutura agrária/tradicional que proporcionou a funcionalidade para o desenvolvimento da industrialização brasileira emergencial. Logo,

reafirma-se, então, a dinâmica de superexploração de trabalho inerente no cenário de dependência. De modo que, o interesse da burguesia brasileira era de reafirmar o compromisso com o “capital internacional, mantendo, mesmo que de forma subordinada, as oligarquias agrárias no poder, em detrimento de uma aliança progressista com a classe trabalhadora voltada para um projeto burguês nacional-democrático” (SOUZA FILHO, 2014, p. 29).

Observa-se que administração pública era “destinada à organização institucional, legal e econômica necessária para a fase de industrialização em pauta, combinada com a exclusão dos setores populares”. Essa estratégia administrativa potencializou a “manutenção do poder dos governantes de estado e da implementação das políticas sociais (prioritariamente as de assistência social) [...]” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 160).

Conforme sinaliza Souza Filho (2014, p. 28) o formato de desenvolvimento da política social no Brasil envolveu a integração restrita e seletiva das classes subalternas<sup>6</sup> às riquezas produzidas no país,

Se adéqua ao processo de desenvolvimento de nosso capitalismo dependente que, [...] por condições estruturais não possuía recursos para a implementação de políticas sociais amplas e abrangentes. Ou seja, as condições objetivas postas eram adversas a um projeto de universalização e aprofundamento de direitos sociais. Em linhas gerais, esse padrão de operar as políticas sociais não sofrerá alteração até o advento do golpe de 1964.

Ao longo dos períodos entre 1964-1985 (ditadura civil-militar) instaurou-se uma modernização conservadora no país, acarretando diretos rebatimentos na política econômica e nas políticas sociais. Neste regime político, resumidamente observa-se o esvaziamento dos movimentos de expressões da sociedade que visavam os anseios sociais; sindicatos estavam sendo controlados; partidos políticos foram minimizados e enfraquecidos; aumento da corrupção; deturpação da concepção federativa, apresentando a concentração de poder no setor Executivo; desvalorização no âmbito Legislativo, com a diminuição de recursos financeiros nas esferas estaduais e municipais; despolitização das relações entre as classes detentoras dos meios de produção e os trabalhadores, assim como entre os próprios trabalhadores; expandiu o parque industrial; modificou a estrutura ocupacional; acelerou a abertura de interesses econômicos internos e externos, e consolidou o capitalismo (VIANNA, 1998).

---

<sup>6</sup> Yazbek (2001, p. 34) destaca que a subalternidade diz respeito à ausência de protagonismo, de poder, expressando a dominação e a exploração. A subalternidade, assim como a exclusão, se expressa em amplo e diverso conjunto de perspectivas, características, ações e interesses, pluralidade que configura um amplo leque de desigualdades, injustiças e opressões.

Segundo Behring e Boschetti (2007, p. 135) a progressiva cobertura das políticas sociais foi “conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos [...]”. Em 1966, houve a uniformização, centralização, unificação dos IAP no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Com isso, diversas categorias profissionais que estavam excluídas da cobertura previdenciária, como por exemplo, os empregados domésticos, os trabalhadores rurais e os autônomos tornaram-se “cidadãos” foram sendo incorporados no INPS. Este processo de expansão da clientela da cobertura previdenciária ocorreu num contexto em que a economia estava em crescimento.

Dessa forma, a política social desse momento superou o modelo de proteção social da era Vargas. Souza Filho (2014, p.29) afirma que foi “o início do desmonte do aparato de regulação da cidadania, unificando, uniformizando e ampliando os serviços sociais, com certa tendência universalizante”.

Não obstante, neste contexto autoritário pós 1964, foram as agências de política econômica em nível global que se apresentavam como “formuladoras e/ou implementadoras de decisões relacionadas com o processo de acumulação [...]”. Tratava-se, então, do estabelecimento de formas de organizar a política social no âmbito particularizado “de interesses empresariais com o Estado, substituindo as arenas e os canais legítimos para exercer influência, então bloqueados” (VIANNA, 1998, p. 135).

Na verdade, houve uma estratégia de legitimidade da ordem vigente, que de um lado ofereceu um forte incremento das políticas sociais mesmo com o acesso limitado. Por outro lado, permitiu a abertura do mercado para as áreas da saúde, da educação e da previdência privadas. Portanto, expressou-se em um sistema dual de acesso às políticas sociais. Ou seja, diferenciavam-se entre os sujeitos que podiam pagar e os que não podiam pagar (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Vianna (1998, p. 130-131) indica que esta desregulação das relações entre público e privado resultou numa “americanização perversa” da seguridade social brasileira. Este período “pavimentou simultaneamente os caminhos da universalização e da seletividade; a ambos desvirtuou, todavia, estimulando a lógica particularista dos interesses num contexto de exclusão e arbítrio, o que enviesou toda a política pública no país”.

Logo, as políticas sociais foram sendo atreladas numa lógica mercadológica e tornaram-se um dispositivo para a dinâmica empresarial no comando das entidades públicas criadas para implementação dos programas sociais. Verificam-se mudanças na direção do dinheiro público, no que tange o financiamento da proteção social, por exemplo, a criação do Fundo de Garantia

do tempo de Serviço (FGTS) e Programa de Integração Social (PIS) os quais foram sendo destinados para outras finalidades. Ocorreu a contratação de hospitais particulares para ampliar a rede de atenção à saúde sem os recursos públicos. Dessa forma, os serviços públicos tiveram estímulo ao abandono, por meio da privatização dos convênios empresariais e também pela insuficiência na prestação dos atendimentos a sociedade (VIANNA, 1998).

Diante da dinâmica de dependência, o financiamento das políticas sociais ocorreu por meio da ampliação dos serviços sociais públicos de pouca qualidade. Ademais, as políticas sociais de baixa qualidade foram sistematizadas por uma estrutura administrativa com pouca efetividade. De tal modo que, não houve o incremento de investimentos condizentes para sua implementação, em razão do investimento no período de consolidação do capitalismo monopolista no país (SOUZA FILHO, 2014).

Portanto, o processo de expansão monopólica, no caso brasileiro, se caracteriza conservando dois polos: a dominação imperialista e a desigualdade interna do desenvolvimento da sociedade. Abarca o aprofundamento das “disparidades econômicas, sociais e regionais, na medida em que favorece a concentração social, regional e racial de renda, prestígio e poder”. Além disso, inclui formas peculiares “de dominação política, de cunho contra-revolucionário, em que o Estado assume um papel decisivo não só na unificação dos interesses das frações e classes burguesas, como na imposição e irradicação de seus interesses, valores e ideologias para o conjunto da sociedade” (IAMAMOTO, 2011, p. 132).

No plano internacional, em razão dos impactos da crise<sup>7</sup>, do rearranjo mundial do modo de produção capitalista iniciado no final de 1970, e também dos próprios limites do Estado brasileiro, em 1974, surgiram os traços de esgotamento do projeto tecnocrático da modernização conservadora (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Entretanto, o Brasil conseguiu retardar a crise econômica, por meio da dinâmica de endividamento externo. Este endividamento serviu no processo de enfrentamento: da queda da receita tributária, da elevação das demandas sociais, do crescimento em relação aos preços do petróleo e das mercadorias de capital, assim como para estimular e apoiar a expansão econômica do projeto de industrialização e urbanização da sociedade brasileira (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Após os anos de 1970, o cenário da sociedade brasileira passou por uma complexificação das relações sociais e políticas. Este cenário de reorganização sociopolítica expressou as correlações de forças presentes. Diante o quadro de insatisfação econômica e

---

<sup>7</sup> No próximo item serão delineados os principais pontos deste assunto.

política implementada pela ditadura civil-militar, as pressões da população brasileira se expandiram, com isso, os movimentos sociais ressurgiram em prol da luta pela redemocratização do país (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Em relação ao contexto mundial do grande capital daquele período, “processou-se uma violenta crítica ao padrão sistêmico de integração social que conduziu o capitalismo à sua época de ouro: crescimento econômico, pleno emprego e proteção social sob a coordenação do Estado” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 166).

Na década de 1980, o Estado brasileiro demonstrou os efeitos da crise financeira que adveio do processo expansivo de endividamento externo e interno. Esses efeitos expressaram diretamente na perda do domínio da moeda e de suas finanças, bem como na redução dos gastos com os investimentos públicos (SOARES, 2002). Nas palavras de Souza Filho e Gurgel (2016, p. 166) “a crise da dívida nos anos de 1980 apenas explicita o problema de maior envergadura da economia brasileira, qual seja: a fragilidade do padrão de desenvolvimento”.

Diferente da realidade dos países centrais, no Brasil, paulatinamente começou a abertura do regime para a transição democrática. Entretanto, as classes dominantes tiveram o papel de impossibilitar os interesses populares, mantendo o pacto conservador. Além disso, influenciaram a adequação do país ao ajuste neoliberal<sup>8</sup>, que já estava em voga no âmbito internacional. Isto é, “tratou-se de parte de um ajuste global, reordenando as relações entre centro e periferia do mundo do capital” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 140).

Neste contexto, ocorreu o endividamento da economia latino-americana, acompanhado de um empobrecimento social generalizado. Houve uma diminuição do fluxo de recursos para os países periféricos, diminuição na elaboração de políticas econômicas no que se refere aos investimentos e na redistribuição de renda em função da reorganização da política econômica norte-americana, na pretensão da hegemonia do dólar. Ademais, as primeiras pressões desse movimento resultaram na destruição da possibilidade de ruptura com o dilema de dependência (BEHRING; BOSCHETTI).

Logo, não só o Brasil, mas o conjunto dos países da América Latina passaram por uma “crise dos serviços sociais públicos, num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 139). Assim,

---

<sup>8</sup> No que tange à adoção do ajuste neoliberal no Brasil, será abordado no próximo item.

[...] o Brasil ampliou sua herança para com a face da desigualdade social. Expandiu-se o estoque de pobreza, resultante dos períodos anteriores, mas especialmente dos governos militares, que, com suas orientações econômicas de desenvolvimento, produziram um país com uma péssima distribuição de renda e aumentaram a parcela da população demandatária das políticas sociais (COUTO, 2010, p. 141).

No entanto, nos anos de 1980 transcorreu a retomada do Estado democrático de direito no Brasil, no auge do desenvolvimento do (Movimento Diretas-Já), em 1984, que resultou em uma parcial derrota do regime autoritário nas eleições presidenciais, ainda de maneira indireta, mas com o fortalecimento da população. Por conseguinte, em 1986, ocorreu a Assembleia Nacional Constituinte, que teve como objetivo criar e promulgar a nova Constituição Federal. Esse processo foi marcado por fortes embates políticos, mobilizações e contramobilizações de interesses sociais específicos. Em 1988, houve a elaboração da nova Constituição Federal, a qual foi fruto do protagonismo da reivindicação dos trabalhadores e dos movimentos sociais organizados (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

O indubitável fortalecimento das organizações progressistas da sociedade civil, o surgimento do sindicalismo combativo desatrelado do Estado, a criação de um partido orgânico de base popular, o Partido dos Trabalhadores, apesar de não terem sido suficientes para provocar uma ruptura no sistema político, formaram um conjunto de elementos de contraponto não só ao regime autocrático, como também à prática política tradicional brasileira fundada em fortes traços patrimonialistas (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 167).

Destarte, a nova Constituição representou o produto de uma disputa por hegemonia entre as classes sociais. De modo que, o texto constitucional contemplou alguns avanços no campo dos direitos sociais, com ênfase na seguridade social, nos direitos humanos e políticos (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Mas, também seguiu as orientações conservadoras no que diz respeito à ordem econômica e alguns pontos fundamentais relativos à ordem política para um Estado provedor de direitos sociais (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

No que se refere às políticas sociais, foram introduzidas na carta constitucional com propostas de cunho democrático no âmbito da administração pública. Tem-se uma estruturação do quadro profissional através de certame, planejamento dos planos de carreiras e salários, garantia dos direitos trabalhistas, proteção ao cargo público, definição de custeio para contratar obras, prestação de serviços e compras. Com isso, a administração direta era priorizada e a administração indireta expandia-se as regras. Ademais, foram criados mecanismos democráticos de controle social e público para a população participar da elaboração e

implementação das políticas sociais, e também se verificou o fortalecimento do papel do ministério público na sociedade (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Simultaneamente, no final da década de 1980 e início da década de 1990, a maioria dos países latino-americanos desencadeiam seus processos de ajuste neoliberal. Nesse sentido, o Brasil aderiu esse ajuste que vai à contramão da perspectiva democrática prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Dessa forma, no próximo item trataremos do retrocesso entre os direitos socialmente conquistados pela mobilização popular e a contrarreforma neoliberal do Estado brasileiro.

## 1.2 TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Antes de entrar no assunto da especificidade da contrarreforma do Estado brasileiro, torna-se fundamental realizar uma breve digressão das transformações que alicerçaram a reorganização do processo de acumulação capitalista frente à crise estrutural do capital<sup>9</sup> na contemporaneidade. Essas transformações estão imbricadas dialeticamente – no redimensionamento do papel do Estado - na dinâmica com o mercado mundial capitalista e nos seus gastos com as políticas sociais – assim como, em todas as dimensões das relações sociais.

De acordo com Yamamoto (1998), nos “30 anos gloriosos” – período pós-guerra até metade dos anos 1970 – a economia capitalista passou por um amplo processo de expansão. Esse processo realizou-se por meio do comando do capital industrial, com uma organização e gestão da força de trabalho apoiada nas bases de produção tayloristas e fordistas, que resultaram em lucros de produtividade e também no reconhecimento dos sindicatos das classes trabalhadoras. Tratava-se de um modelo de produção em série e em massa, que objetivava o consumo massivo. Para tal, o processo produtivo era desenvolvido pela divisão dos serviços entre os executores e os planejadores, isto é, em formas de trabalho parcelado e fragmentado.

O modelo produtivo taylorista/fordista originou-se com a figura de Henry Ford na indústria de automóvel, delimitando o padrão industrial dos anos pós-guerra, e também inclui a participação do Estado com políticas anticíclicas, as quais impulsionaram o crescimento

---

<sup>9</sup> A partir da concepção de Mészáros (2011, p. 17) entende-se que a atual crise estrutural do sistema do capital se configura como endêmica, cumulativa, crônica e permanente. Trata-se de uma crise global que abrange tanto os países de capitalismo central quanto os países periféricos/dependentes, logo, “vai se tornar à certa altura muito mais profunda, no sentido de invadir não apenas o mundo das finanças globais mais ou menos parasitárias, mas também todos os domínios da vida social, econômica e cultural”.

econômico. Nesse sentido, o papel do Estado era de “canalizar o fundo público<sup>10</sup>”, com o intuito de fornecer o financiamento da reprodução da força de trabalho, numa dinâmica de impulsionar a produção, para ampliar os mercados e manter de certa forma o poder aquisitivo da sociedade, tendo em vista o consumo das mercadorias e a dinamização da circulação da economia. Para isso, foi necessário que o Estado fornecesse salários indiretos via políticas sociais públicas, executando um conjunto de serviços sociais e disponibilizando parte da renda monetária para que a população conseguisse consumir em massa (IAMAMOTO, 1998).

Dessa forma, houve um acordo entre o Estado, o empresariado e as representações sindicais. Esse acordo visava tratar das funções relativas do Estado no que tange a ampliação das políticas sociais, possibilitando a liberação da renda da população para o consumo. As ações de impulsionar a expansão do pleno emprego contaram com uma rigorosa administração dos investimentos governamentais, a qual envolveu a criação de uma rede de serviços sociais públicos. Assim, o acordo é parte da estratégia da regulação keynesiana na economia, no quadro de reversão das crises cíclicas do modo de produção capitalista. Pode-se denominar esse período de desenvolvimento da ampliação de certos direitos sociais nos países de capitalismo central como *Welfare State* (IAMAMOTO, 1998).

Conforme Netto e Braz (2007), a expansão do capitalismo monopolista nos 1960 obteve altas taxas de lucro compensadoras. Verifica-se que nos países capitalistas centrais, mesmo com as disparidades sociais, prometia-se as classes trabalhadoras uma sociedade convergente, principalmente com as políticas sociais asseguradas pelo *Welfare State*, as quais propunham o consumo em massa. Já a realidade dos países periféricos apontava-se para os projetos de industrialização e urbanização como estratégia de superação do subdesenvolvimentismo.

Aparentemente, o taylorismo-fordismo e o keynesianismo, feitos um para o outro, consolidariam o “capitalismo democrático”: a produção em larga escala encontraria um mercado em expansão infinita e a intervenção reguladora do Estado haveria de controlar as crises. Anunciava-se um capitalismo sem contradições, apenas conflitivo- mas no quadro de conflitos que seriam resolvidos à base do consenso, capaz de ser construído mediante os mecanismos da democracia representativa (NETTO; BRAZ, 2007, p. 212).

---

<sup>10</sup> O fundo público é um componente fundamental para a reprodução do capital e da força de trabalho, isto é, existe uma tensão desigual pela distribuição do financiamento público e uma permanente disputa na sociedade de classes. De um lado a mobilização dos trabalhadores para garantir o uso da verba pública com as políticas sociais e de outro lado, o capital, através do Estado garantindo sua reprodução por meio políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, e principalmente com destaque da dívida pública (OLIVEIRA, 1998 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 174).

Entretanto, em meados da década de 1970, esse padrão de acumulação capitalista, que estava obtendo uma onda longa de crescimento econômico, na qual “os períodos cíclicos de prosperidade são mais longos e mais intensos, e mais curtas e mais superficiais as crises cíclicas [...]” começou a entrar em uma crise que apresentava uma “onda longa de estagnação” nos termos de Mandel (1982, p. 85).

A partir desses anos, porém, a *onda longa expansiva esgotou-se*. A taxa de lucro, rapidamente, começou a declinar: entre 1968 e 1973, ele caiu, na Alemanha Ocidental, de 16,3 para 14,2%, na Grã-Bretanha, de 11,9 para 11,2%, na Itália, de 14,2 para 12,1%, nos Estados Unidos, de 18,2 para 17,1% e no Japão, de 26,2 para 20,3%. Também o crescimento econômico se reduziu: *nenhum país capitalista central conseguiu manter as taxas do período anterior*. Entre 1971 e 1973 [...] anunciaram que a ilusão do "capitalismo democrático" chegava ao fim: *o colapso do ordenamento financeiro mundial*, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro (rompendo, pois com os acordos de Bretton Woods que, após a Segunda Guerra Mundial, convencionaram o padrão ouro como lastro do comércio internacional e a conversibilidade do dólar em ouro) e *o choque do petróleo*, com a alta dos preços determinada pela *Organização dos Países Exportadores de Petróleo/OPEP* (NETTO; BRAZ, 2007, p. 213).

Além da queda das taxas de lucro, somaram os fatores sociopolíticos, os quais a mobilização das representações sindicais das classes trabalhadoras foi expressiva desde os anos 1960 e na abertura dos anos de 1970, nos países de capitalismo central. Deste modo, demandavam não apenas melhorias no ordenamento, mas também contestavam a organização do modelo produtivo taylorista/fordista. Com o recuo do crescimento das taxas de lucros, os custos com a força de trabalho aumentavam, principalmente, devido ao reconhecimento dos direitos socialmente conquistados, com as lutas dos trabalhadores, no período de crescimento de taxas mais altas do capital (NETTO; BRAZ, 2007).

Souza Filho e Gurgel (2016, p. 105) expõem que foram diversos aspectos sociais, financeiros, políticos e ideológicos combinados que corporificaram a crise. Entretanto, a questão crucial da mesma, centrava-se na “contradição fundamental do modo de produção (e seus efeitos sobre a realização da mais valia), cuja forma histórica no período se expressava no modelo hegemônico de desenvolvimento do capitalismo moderno, o modelo keynesiano-fordista”.

Ademais, ocorreram transformações culturais advindas dos anos anteriores, por exemplo, a contracultura, pela revolução dos costumes. Emergiram movimentos sociais específicos tidos como as “minorias”, com uma concepção anticapitalista, tem-se a revolta

estudantil, a mobilização dos negros norte-americanos em defesa da garantia de direitos civis, o movimento feminista dentre outros (NETTO; BRAZ, 2007).

Logo, em 1974 e 1975, “os 30 anos gloriosos” estavam encerrados. Verifica-se uma recessão generalizada, a qual abarcou todas as potências imperialistas, dando sequência na queda das taxas lucro em 1980-1982. Mediante essa recessão generalizada, o capitalismo monopolista, estabeleceu uma “estratégia política global” para modificar a conjuntura desfavorável. Trata-se de um conjunto de respostas para o enfrentamento da crise, as quais estão relacionadas com as mudanças no plano político, econômico, cultural e social, gerando intensos impactos sobre os Estados e nações. Podem-se resumir essas respostas de forma articulada sobre um tripé: a reestruturação produtiva, a financeirização e a ideologia neoliberal (NETTO; BRAZ, 2007).

Segundo Harvey (1992), as mudanças do modelo produtivo começaram a ser alteradas, uma vez que, a organização da produção nos moldes taylorista/fordista se esgotou. De tal modo que, foi introduzida a acumulação flexível na condução de processos de trabalho, nos mercados de trabalho e nos padrões de consumo da sociedade. Essa acumulação caracteriza-se

Pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. [...] envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...] (HARVEY, 1992, p. 140).

Netto e Braz (2007) sinalizam que a base da acumulação flexível se opera via a reestruturação produtiva. Tratava-se, então, da substituição dos moldes taylorista/fordista para um tipo distinto de produção, que objetivava alcançar outros mercados em grande escala, tendo em vista as especificidades de consumo regionais e culturais. É um movimento de desterritorialização da produção, que provocou a transferência das unidades produtivas, sejam elas completas ou desmembradas para outros espaços territoriais, principalmente, para os países da periferia do mundo capitalista, onde que a exploração dos trabalhadores é mais intensa, tanto pelo baixo preço quanto em relação às legislações de proteção trabalhistas.

Dessa forma, Antunes (1999, p. 33) afirma que essa lógica destrutiva de reconfiguração do sistema capitalista, “traz como resultado a desmontagem de regiões inteiras que estão, pouco a pouco, sendo eliminadas do cenário industrial e produtivo, derrotadas pela desigual concorrência mundial”.

Essencialmente, à reestruturação produtiva é uma intensiva incorporação à produção de tecnologias resultantes de avanços técnico-científicos, determinando um desenvolvimento das forças produtivas que reduz enormemente a demanda de trabalho vivo. Muito especialmente, a introdução da microeletrônica e dos recursos informáticos e robóticos nos circuitos produtivos vem alterando os processos de trabalho e afetando fortemente o contingente de trabalhadores ligados à produção. O impacto desse desenvolvimento das forças produtivas é de tal ordem que alguns pesquisadores chegam ao ponto de mencionar uma “terceira revolução industrial” ou, ainda, uma “revolução informacional”- de fato, a base produtiva vem se deslocando rapidamente dos suportes eletromecânicos para os eletroeletrônicos (NETTO; BRAZ, 2007, p. 216).

Neste contexto de globalização da produção e dos mercados, as transformações no “mundo do trabalho” foram operadas via: amplificação das fronteiras dos trabalhadores coletivos; exigências de qualificação e ampliação das funções dos trabalhadores inseridos diretamente no processo de produção, ou seja, tornando-se um trabalhador polivalente; desqualificação e substituição de outras atividades laborativas; reciclagem da organização taylorista/fordista; o controle da força de trabalho pelo capital ocorre através da quebra da consciência de classe, estimulando o “sindicalismo de empresa” e discurso de que os trabalhadores são “colaboradores”, para enfraquecer o movimento sindical; os grandes capitalistas externalizam os seus custos, conservando o controle do processo de produção, mas deslocando a mesma para outras empresas de menor porte, esse fenômeno denominou-se como terceirização de atividades e serviços (NETTO; BRAZ 2007).

É nesse contexto que, o toyotismo modelo japonês de organização dos processos de trabalho – que teve origem nos anos de 1950 vai se reemergir. Reuniram-se os modelos de produção anteriores o taylorismo/fordismo, através do incremento tecnológico e com práticas de racionalização do trabalho. Essa racionalização está associada ao conceito de multifuncionalidade para alcançar a eficácia, eliminando o desperdício da força de trabalho. Para isso, conta com a participação reduzida de trabalhadores realizando inúmeras funções, produzindo excessivamente, criando valor excedente em curto prazo de horas (SOUZA FILHO; GURGEL, 2007).

As transformações implementadas sob o regime capitalista, com a reestruturação produtiva, vêm mudando substantivamente as relações e condições de trabalho de forma precária, tendo “como objetivo reverter a queda da taxa de lucro e criar condições renovadas para exploração da força de trabalho” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 218).

Dessa forma, os trabalhadores são submetidos a salários baixos, serviços temporários, instáveis, alta rotatividade, há ampliação de oferta de empregos em tempo parcial, as garantias de direitos são reduzidas. Tem-se o desemprego estrutural como fator contínuo, assim como o retorno de formas de exploração do trabalho anteriores, por exemplo: o trabalho semiescravo, o aumento das jornadas de trabalho, o trabalho infantil, salários diferentes para os homens e as mulheres, etc. (NETTO; BRAZ, 2007).

Consoante à assertiva anterior, Souza Filho e Gurgel (2016, p. 136) sublinham que esse processo de destruição dos direitos sociais está interligado a criação de diversas formas de “enfraquecimento dos movimentos sociais e sindicais, que vão de leis restritivas a greves (leis de greve), que incluem punições pecuniárias pesadas, até o recurso à violência policial, sob o discurso do antiterror e antivandalismo”. Assim, os efeitos sórdidos do capitalismo contemporâneo explodem na exponenciação da Questão Social, na desumanização das relações sociais, na destruição do meio ambiente, em escala mundial.

Cabe mencionar ainda que, a expansão do capitalismo monopolista promoveu a fusão entre o capital industrial e o bancário. Com essa fusão, emergiu o domínio do capital financeiro. A dinâmica de concentração da produção e de expansão industrial modificou a competição em monopólio, dado que, ocorreu um enorme processo de socialização da produção, na qual engloba os inventos, a capacitação técnica da mão de obra, que se diverge com o processo de apropriação privada dos mesmos (IAMAMOTO, 2011).

Nesse movimento de monopolização tem-se uma grande concentração e centralização bancária. Verifica-se que os pequenos bancos são "capturados" pelos maiores, sendo excluídos nos grupos e consórcios, e as unidades que eram independentes passam a ser subordinadas a uma entidade única, a qual executa como capitalista coletivo, envolvendo os capitalistas que estavam afastados. Assim, “sua função de converter o capital monetário inativo em ativo, isto é, em capital que rende lucro ao reunir todo tipo de rendimento monetário a serviço da classe capitalista, inclusive os de pequenos proprietários e camadas dos trabalhadores” (IAMAMOTO, 2011, p. 101).

Nesse sentido, o capital bancário concentrado e centralizado aparece subordinado na dinâmica das relações comerciais e industriais na sociedade. A articulação entre os bancos e as empresas industriais e comerciais potencializa-se, “estimulando sua fusão mediante a posse de ações e a participação de diretores bancários nos conselhos de administração das empresas e vice-versa, o que se completa com a presença de agentes governamentais” (IAMAMOTO, 2011, p. 101).

A gestão desses monopólios converte-se em *dominação da oligarquia financeira*, que tende a crescer com os lucros excepcionais, os empréstimos estatais, a especulação com terras, dentre outros mecanismos. Desdobra-se na monopolização da renda da terra pelo monopólio bancário e industrial, espalhando-se o domínio dessa oligarquia financeira para todas as dimensões da vida social, independentes dos regimes políticos. Impulsiona-se, assim, a produção capitalista de mercadorias, aumentando os circuitos de troca nos mercados interno e externo, tornando inevitável o “*desenvolvimento desigual, aos saltos das distintas empresas e ramos da produção, da indústria e de diferentes países*” (LÊNIN, 1976, p. 431 apud IAMAMOTO, 2011, p. 101).

Nessa lógica, o excedente de capital produzido não é utilizado para melhorar as condições de vivenciamento da população, mas para elevar os lucros através da exportação de capitais dos países de capitalismo centrais aos países periféricos, tendo em vista que o capital é mais limitado, os salários são inferiores, o preço da terra é baixo e as matérias primas são fartas e bem mais baratas. Assim, verifica-se que os países exportadores de capital e, também os grandes grupos monopolistas, por exemplo, “cartéis, consórcios e trustes tendem a realizar a repartição econômica e política do mundo segundo seus interesses, entrelaçados com os monopólios do Estado [...]” (IAMAMOTO, 2011, p. 102).

O regime de acumulação financeira<sup>11</sup> avança e adquire uma proporção mundializada do capital. Chesnais (2003, p. 52) destaca que esse regime não é mundializado porque incluiria a economia global numa totalidade. Pelo contrário, ele torna-se efetivamente mundializado “no sentido em que seu funcionamento exige, a ponto de ser consubstancial a sua existência, um grau bastante elevado de liberalização e de desregulamentação não apenas da finança, mas também do investimento externo direto (IED) e das trocas comerciais”.

No processo de acumulação sob a hegemonia do capital financeiro, as elites capitalistas articulam estrategicamente: a expansão financeira, a expropriação do trabalho e a mercantilização dos bens estatais. O desenvolvimento dessa dinâmica vem acompanhado de transformações violentas não apenas na organização do trabalho, mas em todas as esferas que possibilita a desregulamentação das atividades econômica, em escala mundial, e com mais intensidade nos países dependentes/periféricos (MARANHÃO, 2010; NETTO; BRAZ, 2007).

Assim, a mundialização da economia está alicerçada nos grandes grupos industriais transnacionais, os quais surgem através das fusões e compras de empresas num cenário de desregulamentação e liberalização da economia. Tais grupos buscam formas para atingir o domínio de concentração e centralização do capital industrial que estão presentes no centro da

---

<sup>11</sup> Segundo a análise de Chesnais (2003, p. 52) esse regime é uma “produção” dos países de capitalismo central, tendo os Estados Unidos e o Reino Unido à frente. É indissociável das derrotas sofridas pela classe operária ocidental, da restauração capitalista na ex-União Soviética e das tentativas de “democracias populares”.

acumulação. As grandes empresas do setor industrial enlaçadas às grandes entidades financeiras constituem a hegemonia política e econômica da oligarquia financeira, caracterizando um modelo específico de ascensão do capitalismo, com o apoio dos Estados Nacionais (IAMAMOTO, 2011).

A “mundialização financeira” possui, de modo evidente, a função de garantir a apropriação, em condições tão regulares e seguras quanto possível, das rendas financeiras – juros e dividendos – numa escala mundial. [...] A nova interpretação entre “finança” e “indústria” exige que os grupos possam usufruir de uma liberdade total de localização de áreas de abastecimento, de produção e de comercialização, portanto, de uma liberalização completa do IDE e das trocas, bem como da abolição de todo o constrangimento sobre o abastecimento local (CHESNAIS, 2003, p. 53).

Cabe destacar que a esfera das finanças nada produz, mantém-se nutrida a partir da riqueza produzida por meio dos investimentos do capital produtivo e também pela movimentação da força de trabalho no seu espaço, mesmo sendo de uma forma obscurecida. Isto é, as finanças revelam-se de forma autônoma para as sociedades nacionais, mistificando o desenvolvimento funcional de dominação realizado “pelo capital transnacional e investidores financeiros, que atuam mediante o efetivo respaldo dos Estados nacionais sob a orientação dos organismos internacionais”. Assim, tornam-se, “porta-vozes do grande capital financeiro e das grandes potências internacionais” (IAMAMOTO, 2011, p. 109).

O processo de dominação global das classes capitalistas procura destruir qualquer obstáculo sociopolítico, na pretensão de obter a liberdade de mercado. Nessa perspectiva, de romper com as barreiras extraeconômicas, o grande capital contou com a difusão da ideologia neoliberal, construída nos anos de 1940, pelos teóricos Hayek e Friedman, que ganhou destaque em 1974 no Prêmio Nobel de Economia. Essa ideologia define o homem como um ser substancialmente “possessivo, competitivo e calculista, uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira da liberdade de mercado” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 226).

Nessa acepção, o projeto do capitalismo monopolista norteado pela ideologia neoliberal tem como alvo o papel do Estado sobre a economia, uma vez que ele estabelece “um marco legal adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado” (LAURELL, 2002, p. 162). Desse modo, as elites capitalistas disseminam a concepção que o Estado precisa cortar os seus “excessos” no que tange as suas dimensões democráticas, impulsionando operar uma reforma no seu âmbito. Entretanto, a palavra reforma não teve o mesmo sentido tradicional

expresso na concepção da ampliação dos direitos sociais. Tem-se a partir dos anos de 1980, um conjunto de medidas executadas pelo grande capital que provoca o sucateamento das garantias sociais em um processo de contrarreformas (NETTO; BRAZ, 2007).

É claro, portanto, que o objetivo real do capital monopolista não é a “diminuição” do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, principalmente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital (NETTO; BRAZ, 2007, p. 227).

No campo dos direitos sociais, percebe-se que o ataque do grande capital frente à dimensão democrática do Estado vem processando de forma permanente, avança em direção a redução, a mutilação e a privatização dos sistemas de seguridade social, tendo em vista a valorização dos modelos gerenciais e flexíveis das relações de trabalho (NETTO; BRAZ, 2007; SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Logo, durante o processo de privatização do Estado no curso da reforma, verifica-se que os serviços de responsabilidade estatal foram entregues ao comando das grandes empresas capitalistas para a “exploração privada e lucrativa, complexos industriais inteiros (siderurgia, indústria naval e automotiva, petroquímica) e serviços de primeira importância (distribuição de energia, transportes, telecomunicações, saneamento básica, bancos e seguros)” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 128). Dessa forma, “proliferaram as concessões e privatizações, abrindo espaço aos investimentos privados nas áreas de negócio ocupadas pelo Estado [...], que vai absorver significativa parte dos capitais superacumulados” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 137).

A dinâmica de transferência de riqueza socialmente produzida pelas classes trabalhadoras para o comando das grandes empresas monopolistas ocorreu nos países de capitalismo central. Mas, para realidade dos países periféricos apresentou uma enorme “desnacionalização da economia” e se efetivou por meio de procedimentos extremamente corruptos. Por conseguinte, a política adotada pelas elites capitalistas, processou-se também nas entidades de caráter supranacional, como por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e demais instituições atreladas à Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, o grande capital atribuiu a essas instituições um papel significativo para implementação de suas estratégias, especialmente, na relação com os países da periferia do mundo, impondo “desde a orientação macroeconômica, frequentemente direcionada aos

chamados ‘ajustes estruturais’, até providências e medidas de menor abrangência” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 225).

De acordo com Soares (2002, p. 12), “o *ajuste neoliberal* não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais”. Desse modo, nos países de capitalismo central, os quais já haviam tido a experiência do *Welfare State* estruturado, profissionalizado e com recursos abundantes de financiamento, percebe-se que as políticas de ajuste estrutural sofreram intensa resistência diante da burocracia do Estado e da população que usufruía das políticas sociais. Entretanto, mesmo com esses fatores, o desmonte das políticas sociais agravou progressivamente as condições sociais da população.

Soares (2002) sublinha que o contexto dos países latino-americanos, nos anos de 1980, foram marcados pelos efeitos devastadores da crise do sistema financeiro e o crescimento da dívida externa. E, esses fatores impulsionaram os processos de reformas estruturais nos moldes neoliberais, conforme as recomendações do Banco Mundial- BM, do Fundo Monetário Internacional- FMI e dos governos dos Estados Unidos, no denominado “Consenso de Washington”<sup>12</sup>.

Nesse sentido, essas reformas fazem parte da dinâmica de ajuste global, a qual ocorre num cenário de mundialização financeira e produtiva. Portanto, elas “tem a finalidade de permitir a valorização de um capital de investimento financeiro em todos os países capazes de acolher capitais de investimento estrangeiro” (CHESNAIS, 2003, p. 53). Logo, foram estruturadas a partir da desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, no processo de privatização do setor estatal, e também na redução do Estado na área social.

Dessa forma, os objetivos da reforma apontam para:

- a) aumentar o grau de abertura da economia para o exterior a fim de lograr um maior grau de competitividade de suas atividades produtivas;
- b) racionalizar a participação do Estado na economia, liberalizar os mercados, os preços e as atividades produtivas;
- c) estabilizar o comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas (SOARES, 2002, p. 24).

---

<sup>12</sup> No ano de 1989, na cidade de Washington, nos Estados Unidos, foi realizada uma reunião em que os organismos internacionais, dentre eles Banco Mundial e FMI, avaliaram o direcionamento de suas orientações para a América Latina, visando enfrentar a crise. Por conseguinte, as conclusões dessa reunião ganharam a denominação de Consenso de Washington (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016). Soares (2002, p. 16) afirma que o Consenso de Washington “caracteriza-se por um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais”. Ademais, engloba políticas macroeconômicas de estabilização associadas de reformas estruturais liberalizantes.

Convém salientar que, a implementação do projeto neoliberal, na realidade dos países da América Latina, mesmo possuindo as suas variações apresenta certa diferença em relação à dos países de capitalismo centrais, haja vista que “estão aplicando políticas mais ortodoxas, ao mesmo tempo em que se instrumentalizam não somente os postulados de política econômica, mas também, e mais radicalmente, os de política social” (LAURELL, 2002, p. 166).

O contexto de adoção do projeto neoliberal foi marcado pela a redução dos salários e a crescente ampliação do sub e do desemprego nos países da América Latina. Houve, portanto,

[...] um retrocesso social dramático; o problema revela-se no empobrecimento generalizado da população trabalhadora e na incorporação de novos grupos sociais à condição de pobreza ou extrema pobreza. Observa-se simultaneamente uma redução considerável nos gastos sociais, o que indica uma redução dos serviços sociais públicos e dos subsídios ao consumo popular, contribuindo para deteriorar as condições de vida da maioria da população, incluindo amplos setores das camadas médias (LAURELL, 1997, p. 151).

Destarte, Laurell (2002) destaca quatro estratégias na implantação do projeto neoliberal na América Latina: o corte nos recursos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos de alívio à pobreza e a descentralização.

A primeira estratégia refere-se ao corte dos gastos sociais públicos, a qual se justifica pela crise fiscal do Estado, que demonstra um deliberado desfinanciamento das instituições públicas, acarretando uma desqualificação e deterioração dos serviços públicos, possibilitando, assim, a criação de demanda para o setor privado e tornando a privatização aceitável (LAURELL, 2002).

A segunda estratégia remete à privatização como um elemento central e articulador de todas as estratégias, uma vez que, atende a meta econômica de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos interesses privados, com o objetivo de ampliar os espaços de acumulação, e fortalecer o ideário político e ideológico de remercantilizar as garantias sociais (LAURELL, 2002).

A terceira estratégia diz respeito à centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza, que tem como objetivo potencializar o poder do mercado mediante a retirada dos fundos públicos para o financiamento de garantias sociais. Esse processo implica remercantilização dos benefícios sociais, a capitalização do setor privado, deterioração e o desfinanciamento das entidades públicas. Com isso, gerou a implantação de programas estatais de alívio superficial da pobreza, que por sua vez aumenta o percentual de "extremamente pobres", por meio do suporte financeiro dos organismos internacionais, que

procuram garantir níveis mínimos de alimentação, saúde e educação para as classes subalternas (LAURELL, 2002).

A quarta estratégia corresponde à descentralização<sup>13</sup>, que estabelece ações públicas antidemocráticas, com a introdução de mecanismos gerencialistas<sup>14</sup> e de incentivo da expansão da privatização, deixando em nível local a decisão de financiar, administrar e produzir os serviços, de acordo com o pacto federativo (LAURELL, 2002). O que ocorre de fato é uma “descentralização destrutiva”, explicado por Soares (2002, p. 83), tem-se o desmonte de políticas sociais em nível nacional, sem deixar nada em substituição; e a delegação de competências para os municípios sem os recursos necessários.

Logo, as consequências dessas estratégias implantadas nos países da América Latina, vão mais além de “medidas corretivas”, como os organismos internacionais enfatizam. Tais estratégias geram consequências na área social, político-institucional e no âmbito econômico. Além disso, essas consequências possuem elementos estruturais concretos, “cujo horizonte transitório vem ficando cada vez mais distante. *Isto significa que muitas dessas consequências são de difícil reversão, sobretudo se mantidos a atual política econômica e o padrão de intervenção do Estado no SOCIAL de caráter ‘residual’*” (SOARES, 2002 p. 33).

Dessa forma, a gravidade dessas consequências nos países latino-americanos está atrelada à herança do processo de formação social extremamente desigual, ao caráter dependente/periférico do ponto de vista econômico e ao autoritarismo no que tange ao plano político-institucional (SOARES, 2002).

Conforme já foi mencionado (item 1.1), as décadas de oitenta e noventa representaram um marco no cenário político, econômico e social brasileiro. Em relação à ampliação da democracia, há que se destacar a transição dos governos militares para os governos civis. Do ponto de vista da organização política e jurídica, observam-se a partir da CF/88, os significativos avanços conquistados no campo dos direitos civis, políticos e sociais (COUTO, 2010).

Entretanto, desde o início de 1979, o país passava por um processo de recessão econômica, advinda da crise do regime de acumulação, associada à base técnica e a reprodução

---

<sup>13</sup> Souza Filho e Gurgel (2016, p. 143) afirmam que “a descentralização, tanto no que se refere à relação do Estado com organizações da sociedade civil, quanto em relação aos entes da própria esfera estatal (município, estado e união)” faz parte das tecnologias gerenciais para reduzir os custos com as ações sociais.

<sup>14</sup> De acordo com Souza Filho e Gurgel (2016, p. 138), a proposta gerencialista para a gestão do aparelho estatal e das organizações da sociedade civil, no cenário da contrarreforma do Estado, nos marcos da reestruturação do grande capital, está associada ao projeto neoliberal e “possui como finalidade central reduzir os gastos destinados às classes subalternas, para que mais recursos provindos da riqueza social produzida sejam direcionados para o processo de acumulação capitalista”.

do capital no Brasil. Em um contexto de endividamento do Estado, exigia-se o “pagamento de juros e amortizações que iam agravando o déficit público”. Mediante ao quadro de baixa arrecadação, “o Estado recorreu cada vez mais aos bancos, em círculo vicioso que comprometia a capacidade de investimento e pagamentos públicos, além de puxar para cima a taxa de juros e o índice de preço” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 170).

Nesse contexto, entre os grandes empresários da sociedade brasileira, houve a queda dos investimentos nos setores públicos e privados. Essa ruim repercussão ocorreu devido ao endividamento público com o esgotamento do modelo produtivo fordista, o qual os produtos produzidos eram padronizados. Além disso, essa situação piora em razão dos choques do petróleo, da redução salarial e da expansão da taxa de juros. Outro aspecto importante a ser destacado, é que os projetos de privatizações já haviam sido iniciados no governo do presidente Sarney (1985-1990) (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Nas eleições presidenciais de 1989, existiam dois projetos em confronto. De um lado os conservadores e liberais representados pelo Fernando Collor de Mello e de outro lado as forças sociais-democratas representadas pelo Luís Inácio Lula da Silva. Nesse embate eleitoral Collor foi o vitorioso (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

No governo de Collor de Mello, entre 1990-1992, foram realizadas as primeiras medidas do compromisso assumido com as orientações preconizadas pelo Consenso de Washington, inspiradas no ideário neoliberal, a saber: a diminuição dos gastos públicos, priorizando o mercado em detrimento do Estado por meio das políticas de abertura comercial financeira ao capital internacional, privatizações, limitação dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, assim como, a recomendação para a desestruturação dos sistemas de proteção social atrelados às esferas estatais e também a indicação para que esses sistemas passassem a ser geridos pelo âmbito privado (COUTO, 2010; DURIGUETTO, 2007).

Buscavam-se tentativas de minimizar os processos inflacionários e a retomada do crescimento, tendo como fundamentação os princípios da macroeconomia (neoliberalismo), pautado na centralidade da matriz econômica e no enxugamento dos gastos na área social, mas, ainda de forma insuficiente para as agendas internacionais e os mercados mundiais. O governo Collor de Mello terminou em um processo de *impeachment* devido às diversas denúncias de corrupção, o que o removeu do poder. Esse processo teve a participação de setores populares e o afastamento das forças conservadoras que compartilhavam do projeto inicial de seu governo (COUTO, 2010; SOUZA FILHO; GUERGEL, 2016).

Para finalizar esse período governamental de 1992-1994, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que executou seu mandato pautado no projeto econômico, procurando conter o

*déficit* público e a inflação – a partir da estratégia de planejamento do Plano Real – sob a direção do ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse plano objetivou: a estabilidade dos preços pelo crescimento do mercado, a redefinição da estrutura produtiva nacional, a integração no cenário econômico globalizado, a desregulamentação do setor produtivo público reformulando seu papel como gerenciador de políticas macroeconômicas, a produção dos bens sociais e das políticas sociais compensatórias (COUTO, 2010). Deve-se ressaltar que, mesmo com os diversos planos econômicos<sup>15</sup>, com a elaboração da CF/88, foram elementos insuficientes para garantir as promessas feitas às classes trabalhadoras no que concerne às melhorias nas condições de vida. Em 1986, com o Plano Cruzado, e no início do Plano Real em 1993, torna-se possível perceber uma relativa melhoria nas condições de vida da população. Mas, depois dos primeiros impactos desses planos econômicos, o nível da pobreza retomou gradativamente sua expansão (COUTO, 2010).

No campo das garantias constitucionais, todas as legislações ordinárias posteriores, por exemplo: a Lei nº. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), Leis nºs. 8.212 e 8.213/91 (Plano de Custeio e Benefícios da Previdência Social) e a Lei nº. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) foram sucateadas pelos governos que sucederam após a CF/88 (COUTO, 2010).

Boschetti (2009, p. 8) assinala que, com a CF/88, as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reformuladas com novos princípios que estruturam o sistema de Seguridade Social brasileiro. Porém, mesmo com outra reorganização a Seguridade Social “acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)”.

Posteriormente, FHC torna-se eleito presidente com facilidade em 1994, devido o êxito do Plano Real, que possibilitou o controle da inflação. Logo, nos períodos de 1995-1998 e 1999-2002 seu governo forneceu as condições políticas e também a competência executiva para legitimação do projeto neoliberal no país, priorizando o controle inflacionário e a estabilização da moeda, com a necessidade de “reformular” o Estado brasileiro (COUTO, 2010; SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

A contrarreforma do Estado brasileiro segundo Montañó (2008, p. 29)

---

<sup>15</sup> Foram inúmeros planos econômicos no período de 1980 a 1990 no Brasil, “com diversificados matrizes e princípios norteadores: a) Plano Cruzado e Plano Cruzado II (1986); b) Plano Bresser (1987); c) Plano Verão (1989); d) Plano Collor e Plano Collor II (1990); e) Plano Real (1993)” (COUTO, 2010).

Está articulada como o projeto de liberar, desimpedir e desregular a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da “lógica democrática” e passando para a “lógica da concorrência mercado”. Sendo assim, concebe-se como parte da reforma (“flexibilização” e precarização) das bases de regulação das relações sociais - políticas e econômicas -, portanto, articulada à reestruturação produtiva e ao combate ao trabalho, no seio da reestruturação capital. É, assim, uma verdadeira contra-reforma, operada pela hegemonia neoliberal, que procura reverter as reformas desenvolvidas historicamente por pressão e lutas sociais e dos trabalhadores, tendo seu ponto máximo expresso na Carta de 1988.

Em conformidade com os ditames neoliberais, Bresser Pereira, o então ministro da Administração e da Reforma do Estado, justificou que os motivos da reforma do Estado encontram-se: no contexto em que o Brasil e os demais países latino-americanos “foram atingidos por uma dura crise fiscal nos anos de 1980, acirrada pela crise da dívida externa e pelas práticas de populismo econômico”. Portanto, tornou-se necessário, então, operar “de forma imperiosa, a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial” como eixos estruturantes dessa reforma (BHERING, 2008, p. 172 apud BRESSER-PEREIRA, 1996).

Acima de tudo, para ele, o Estado era a principal razão da crise. Entretanto, o Estado não era o único motivo da crise, uma vez que, “sua baixa liquidez advinha da crise do mercado, abalado pela queda da demanda, em grande medida pelo pauperismo, mas naquele momento também causada pelas limitações do modelo fordista”. Além disso, os problemas do regime de acumulação também eram enfrentados pelas grandes empresas brasileiras e pela economia internacional. Portanto, “o Estado, privado de seus atributos pela queda dos negócios, é apenas um agente reflexo da crise do mercado” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 177).

Importante destacar que, em face das orientações econômicas do Consenso de Washington, em agosto de 1995, foi aprovada pelo governo FHC a Emenda Constitucional nº. 6, que revogou o art. 171 do texto da CF/88. Trata-se de uma lei complementar que versa sobre as questões relativas a empresa brasileira e o capital internacional. Assim, o governo favoreceu o capital estrangeiro, pela flexibilização das relações, propiciando a entrada de recurso direto, dando abertura para o aporte de capitais nos processos de privatização. Essa mudança no texto original da Constituição acabou com a diferenciação entre empresa brasileira de capital estrangeiro e empresa de capital nacional (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Na sequência, em setembro de 1995, foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) organizado por uma equipe de seis formuladores, tendo como diretrizes: “descentralizar e redesenhar estruturas, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e sobretudo desenvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados” (PDRAE, 1995, p. 40).

Além disso, a modernização do Estado determina, ainda, a criação de mecanismos que permitem a “integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade” (PDRAE, 1995, p. 40). Inicialmente, não foi explicitado como seria a participação dos cidadãos no controle da administração pública (BEHRING, 2008).

Cabe lembrar que para a realização do controle social é necessária a implementação de um movimento social forte. No entanto, “tornou-se apenas uma forma de cooptação de decisões centralizadas e as vezes autoritárias”. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas estaduais e municipais são o seu principal veículo. Entretanto, “são, geralmente, espaços de negociação de favores, com representações muitas vezes escolhidas pelo próprio governo, e seu funcionamento é precário e pouco transparente”. Ainda, mesmo com essas características “os conselhos continuam sendo espaços importantes para a luta política e social” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 184).

Dentre as finalidades desse plano neoliberal, tem-se a obtenção do superávit primário para a efetivação das exigências do Consenso de Washington; a transferência de funções e propriedades da esfera pública para a esfera privada, propiciando o redimensionamento dos capitais superacumulados da oligarquia financeira para a economia real; expansão da governança do Estado, incluindo métodos e técnicas da gestão privada, sob uma perspectiva gerencialista; transferência das funções da União para o âmbito estadual e municipal; redução da ação do Estado em relação às funções que lhe são próprias (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Nesse sentido, a estrutura política-institucional prevista pelo PDRAE foi apresentada da seguinte forma:

**NÚCLEO ESTRATÉGICO:** Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

**ATIVIDADES EXCLUSIVAS:** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

**SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS:** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As

instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

**PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO:** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida (PDRAE, 1995, p. 41-42).

Logo, houve inúmeros serviços e empresas disponíveis para o investimento do mercado. E, a consequência desse processo se expressou na privatização, a qual foi disfarçadamente denominada como “publicização”. Trata-se da transferência de serviços públicos, por exemplo, postos de saúde, hospitais, escolas, dentre outros, para execução das Organizações Sociais (OS) do setor privado, em que são fundadas por grupos empresariais que se articulam para coordenar e transformar os serviços em mercadoria. Vale ressaltar que a saúde e a educação, são os principais alvos dessa exploração comercial (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Em relação às empresas e sociedades de economia mista, Souza Filho e Gurgel (2016, p. 180) apontam que elas “são/serão privatizadas”, uma vez que, o serviço e o ativo da empresa são adquiridos pelo investimento da área privada. Exemplos dessa estrutura de “produção para o mercado, [...] foram os casos da Companhia Siderúrgica Nacional, os bancos estaduais, a Companhia Vale do Rio Doce e outras”. Além dessas, “poderão ser o caso do Banco do Brasil ou da PETROBRAS”.

Ainda no campo da “produção para o mercado”, foram parcialmente privatizados os serviços telefônicos, as companhias de prestadoras de rede elétrica, de água e saneamento, as pontes, os aeroportos, portos dentre outros, devido não terem os serviços totalmente transferidos para a esfera privada e também pelo fato de não ter sido comprados os seus ativos. A ponte Rio-Niterói é um exemplo de serviços via regime de concessão a uma empresa privada por um período determinado em contrato. A empresa concessionária não se torna proprietária da ponte (ativo público), assim como, a titularidade do serviço e a propriedade da ponte permanecem do Estado. Esse regime de concessão é estabelecido pela Lei nº. 8.987/95 que regulamentou o art.

175 da CF/88. Nesse caso de concessão, percebe-se uma forma de privatização temporária e parcial (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Semelhante ao regime de concessões são as Parcerias Público-Privadas (PPP), com antecedência, inclui no contrato uma obra pública e a seguir a administração do serviço pelo parceiro contratado, respaldado pela Lei nº. 11.079/2004 que versa sobre uma espécie de nova concessão. Na verdade, as PPP se constituem como um modelo de concessão que forma uma “via secundária de passagem de serviços públicos à exploração privada”. Ou melhor, são estabelecidos “contratos muito privilegiados, seja pela existência de fundos que garantem os lucros do parceiro privado, seja porque o parceiro público facilita em muito a obtenção de financiamentos das agências públicas”. A Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) exemplificam essa dinâmica em que os empréstimos feitos aos parceiros privados são significativos. Convém salientar que nos governos recentes do PT, houve o crescimento de diversas PPP “para os portos, aeroportos, estádios de futebol, vilas olímpicas, estradas e pontes” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 181).

Dessa forma, a ação do Estado no contexto da contrarreforma neoliberal se resume em três vias: a publicização, a privatização e a concessão. Ou seja, “trata-se de aumentar a presença do investidor privado, que agora pode contar com os espaços antes ocupados pelo Estado para colocar seus capitais superacumulados” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 181).

Dentro do processo de expansão da privatização, grande parte do patrimônio público brasileiro foi entregue ao capital estrangeiro, sem ao menos, exigir das empresas internacionais a compra de insumos no Brasil. Dessa forma, acarretou um desmonte de parcela do parque industrial nacional, imensa quantia de dinheiro para o exterior, desemprego e desequilíbrio da balança comercial (BEHRING, 2008).

Do ponto de vista da administração pública, o Plano tem como proposta a superação do patrimonialismo e da burocracia. Dessa forma, é realizada uma crítica à gestão burocrática, a qual considera que “o Estado se volta para si mesmo, o que dá margem ao abuso e à ineficiência”. Mediante essa crítica, foi incorporada a perspectiva gerencial para a condução da administração pública (BEHRING, 2008, p. 179). Entretanto, o gerencialismo contexto da contrarreforma administrativa, “através da dimensão flexível/gerencial, repõe o patrimonialismo sob outras bases” de forma “necessária para contemplar uma dominação fundada na continuidade do pacto conservador” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 185).

A perspectiva gerencial adotada centra-se numa forma diferenciada de privatização. É estabelecida a introdução da lógica e das práticas da gestão empresarial para o setor dos serviços

e das entidades públicas, “em nome de viabilizar uma suposta eficiência dos gastos públicos, mas que, de fato, são propostas de utilização de recursos/meios/instrumentos adequados à finalidade de redução dos gastos públicos”. Neste sentido, torna-se necessário tratarmos de algumas tecnologias utilizadas (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 145).

A “descentralização” é um dos elementos constitutivos dessa perspectiva, cujo objetivo visa atingir a eficiência dos gastos públicos por meio da minimização dos custos com a área social, através das parcerias com as organizações da sociedade civil e também via transferência de responsabilidade com os gastos sociais entre os âmbitos estaduais e municipais e união (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Outro elemento utilizado relaciona-se à “avaliação de desempenho organizacional”. Trata-se de um mecanismo que estabelece o registro e controle das ações a partir do cumprimento de metas quantitativas definidas, objetivando elevar os níveis de produtividade da organização dos processos de trabalho e de seus trabalhadores. Assim, esse elemento traz no seu interior a intensificação das relações de trabalho e prejudica a qualidade do atendimento (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Constitui como um novo instrumento gerencial o “modelo contratual para execução dos serviços públicos”. Este modelo é implementado no vínculo entre o setor público e a criação de “paramercados”, em que organizações antes separadas em dois setores – o de compra e o de prestação de serviços –, sendo a relação entre elas governadas por contrato e não por hierarquia” (FERLIE et al., 1999 apud SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 144).

A efetivação do “controle de qualidade e da eficiência dos serviços”, especialmente, por meio da “competição entre as organizações” também faz parte da lógica gerencialista. Esse processo estimula a competitividade, a qualidade e a eficiência entre as organizações. Os serviços prestados pelas organizações da sociedade civil, por meio de contratos com o Estado, tornam-se objeto de licitação pública como veículo para realizar a competição entre as organizações. Isso gera instabilidade nos serviços executados por essas organizações pelo fato da própria concorrência<sup>16</sup>. De modo que, as organizações que se destacam nas avaliações de certa forma, podem receber mais recursos do que aquelas com desempenho inferior de avaliação. Assim, o resultado do processo avaliativo dessas organizações poderá ocasionar um círculo vicioso de competitividade entre as mesmas. E, a população de uma região específica

---

<sup>16</sup> Vale ressaltar que a “concorrência só funciona como um instrumento de controle, em condição de muitos vendedores e muitos compradores. Não é o caso dos setores privatizados e concedidos, de fato monopólios e oligopólios”. Portanto, “em paralelo às privatizações e concessões, foram criadas várias agências reguladoras para cada área de negócio delegada ao setor privado (ANATEL, ANELL, ANVISA, ANS, ANTT, etc.)” (SAPPINGTON; STIGLITZ, 1987 apud SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 145).

que depende dos serviços poderá penalizada por essa lógica competitiva (FEDELE, 1999 apud SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Nessa dinâmica de competição impulsionadora da qualidade dos serviços direcionados a atender a população, os sujeitos de direitos deixam de ser tratados como cidadãos e passam a serem considerados como “clientes/consumidores e/ou contribuintes”. Essa conversão provocada pela perspectiva gerencialista, traz um redimensionamento na concepção das políticas sociais voltado para lógica mercantilista (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Outro instrumento da proposta gerencialista é a “redução de níveis hierárquicos da organização”. As organizações da sociedade civil incorporaram esse instrumento com a finalidade de ampliar as responsabilidades de decisões dos trabalhadores que estão envolvidos na execução das tarefas. Com isso, as questões centrais e estratégicas da implementação dos serviços tendem a não ser tratadas (PAULA, 2005 apud SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Esse processo de redução dos níveis hierárquicos da organização está articulado com a tecnologia denominada como “participação gerencial”. Trata-se de um tipo de participação isolada, particularista e acrítica. Há o deslocamento da noção de participação no sentido político e de cidadania para uma conotação gerencial. Isto é, a participação é orientada por uma ideologia de troca nas relações entre a população e prestadores dos serviços públicos (NOGUEIRA, 2004 apud SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

A introdução destes recursos gerenciais nas áreas da saúde e da educação pública acarretaram diversas mudanças na sua estrutura. Passaram a ser conduzidas como empresas, houve a incorporação de metas com a fixação de tempo-padrão para o atendimento dos usuários da saúde, foram criados índices de desempenho escolar, o qual define o quantitativo de aprovação, como produção-padrão (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Nesse quadro, os hospitais, os postos de saúde e as escolas foram em alguns casos convertidos a Organizações Sociais. Verifica-se na dinâmica dessas Organizações contratos com cooperativas de trabalho em condições irregulares, compras e serviços superfaturados, desvios de verbas públicas e também o descaso de unidades deficitárias por parte dos seus gestores privados (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 182).

Assim, em nome da flexibilidade gerencial introduzida na contrarreforma da administração pública, as empresas e os Estados estão em um constante processo de enfraquecimento da estrutura estatal, baseado na articulação público-privado, terceirização e flexibilização das relações de trabalho, contratos precários, cargos comissionados e diminuição dos concursos públicos (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Cabe sinalizar que as organizações da sociedade civil originárias do movimento popular dos anos 1980 foram se modificando nesse contexto de forma adaptativa. Observa-se que primeiramente se assumiram como Organizações Não Governamentais (ONGs) e posteriormente apresentaram-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Elas atuam na execução dos programas, projetos e/ou serviços na área social (o denominado “terceiro setor”<sup>17</sup>). Além disso, “são valorizadas e incentivadas a atuar em ‘parceria’ como o Estado, como possibilidade de implementar as cisões promulgadas pelo ideário neoliberal” no que se refere à “(política/administração; formulação/execução; contratação/prestação de serviços) visando atender a demanda das classes subalternas, com redução de custos” (SOUZA FILHO; GUERGEL, 2016, p. 143).

Do ponto de vista da área social, este movimento de desresponsabilização do Estado no trato das manifestações da Questão Social, aparece claramente na execução dos serviços oferecidos pelas Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, onde as ações são efetuadas de forma focalizadas e fragmentadas, demonstrando a tendência de privatização e mercantilização dessa área (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Nesse sentido, percebe-se que a privatização dos serviços e políticas sociais acontece em conexão com os processos de descentralização administrativa e financeira de cunho neoliberal. Esse processo de descentralização vai expressar o desmonte do Estado por meio da diminuição de sua atividade regulatória, produtiva e o seu corte privatizante. E os serviços e setores fundamentais da área social são os mais atingidos pela estratégia de privatização do Estado, sendo responsabilizados “pelo *déficit* público e pelo 'excessivo' gasto estatal e onde se constata a sua ineficiência e corrupção” (DURIGUETTO, 2007, p. 176).

Desse modo, a privatização da área social foi realizada sob dois eixos. O primeiro eixo refere-se à transferência da produção e distribuição dos serviços sociais para as instituições públicas não-estatais que constituem o Terceiro Setor que abarca: associações de filantropia, grupos e organizações comunitárias, ONGs, trabalho voluntário e a filantropia empresarial etc. O segundo eixo está associado ao mercado, a lógica de mercantilização total ou parcial dos serviços sociais, isto é, através de uma perversa ambiguidade que os serviços de melhor

---

<sup>17</sup> O Terceiro Setor se caracteriza através de um grande número de organizações e instituições não governamentais e sujeitos voluntários ou não. Ademais, envolve de forma encoberta o papel do Estado, que por sua vez, possibilita a remoção do mesmo “tanto no plano legal quanto esfera financeira, como contrapartida à retirada paulatina da responsabilidade estatal no trato à questão social”, como também abrange a mistificação de uma sociedade civil sem contradições de classes. Vale destacar que o debate dominante sobre o terceiro setor se remete a sua funcionalidade “ao processo de reformulação do padrão de resposta às sequelas da questão social, propiciado no interior da estratégia neoliberal de reestruturação do capital” (MONTAÑO, 2008, p. 15).

qualidade são para aqueles que podem pagar e os piores são para quem necessita de acesso gratuito (DURIGUETTO, 2007).

Destarte, a organização institucional da área social desprezou o conceito de seguridade social, inseriu o serviço voluntário, o qual desqualifica a intervenção nos seus serviços, direcionando-os "ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não-remunerado" (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 154).

Como bem evidencia Montaña (2008, p. 47):

A verdadeira motivação desta (contra-) reforma, o que está por trás de tudo isto, no que se refere à "publicização", é, por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social - não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não contratualidade e de direito do cidadão-, desonerando o capital; por outro lado, o retiro destas atividades do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, e sua transferência para o âmbito e direito privados (independentemente de os fins serem privados ou públicos), e seu controle seguindo os critérios gerenciais das empresas, e não uma lógica de prestação de serviços e assistência conforme em nível de solidariedade e responsabilidade sociais).

Bering e Boschetti (2007, p. 155) afirmam que a contrarreforma, "acabou tendo um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública". Verifica-se uma forte tendência de desresponsabilização na condução das políticas sociais "acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social". Assim como, "ocorreu vis-à-vis um crescimento da demanda social, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real".

Em síntese, a contrarreforma do Estado não tem como finalidade a universalização de direitos sociais. A sua essência é indissociável do neoliberalismo, fundada na introdução de mecanismos gerenciais flexíveis, o qual possibilita do ponto de vista administrativo a expansão do mercado em detrimento da área social (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

A seguir, Lula iniciou seu mandato como presidente no período de 2003 a 2011, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>18</sup>. Esse momento representou expectativa de mudanças

---

<sup>18</sup> Faz-se notório salientar que existe um debate no campo acadêmico sobre o modelo de desenvolvimento implementado pelos governos do PT. Esse debate envolve duas correntes de pensamento, a saber: Novo desenvolvimentismo/Neodesenvolvimentismo e Modelo Liberal Periférico/Neoliberal. Resumidamente, segundo Maranhão (2014, p. 21), a primeira corrente "responde a necessidades concretas, ela nasce na conjunção de dois movimentos simultâneos: por um lado, enquanto uma expressão ideológica ancorada nas condições reais de países periféricos desgastados pela crise do capital e pelos ajustes neoliberais das últimas décadas e de, outra, enquanto estratégia do atual bloco de poder dominante para transformá-la em uma ideologia que ao distorcer a real origem dos problemas que enfrentamos direcionará as escolhas políticas pelo estreito

reais no país por parte daqueles que votaram nele. Entretanto, ele deu continuidade às práticas neoliberais do governo anterior. Como indica Maranhão (2014, p. 20):

O governo Lula sustentava grandes expectativas em parte da esquerda e dos setores progressistas brasileiros. Porém, ainda na antessala do poder, com o documento conhecido pelo nome de “carta aos brasileiros”, o governo petista já acenava com a continuidade da política econômica de FHC e depois da posse presidencial ratificou a conciliação com o projeto hegemônico da grande burguesia local e internacional. Aos olhos das megacorporações, optou em desempenhar o papel da esquerda “sensata”, “moderna e aberta” - seguindo a recomendação do mexicano Jorge Castañeda - pronta a manter e ampliar os velhos compromissos econômicos de subordinação ao grande capital.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, o país no decorrer do governo Lula obteve certa evolução e demonstrou melhora na situação das dívidas externas. Isso se deu por meio das metas de inflação, do ajuste fiscal permanente e do câmbio flutuante, e mediante a conjuntura internacional favorável. Observa-se que o crescimento dos superávits da balança comercial, mesmo com mercado interno não satisfatório, propiciou o governo Lula a conservação e aprofundamento do modelo econômico do governo FHC (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Carcanholo (2010) sinaliza que no governo Lula mantém-se os dois princípios do ideário neoliberal, no Consenso de Washington, a estabilização macroeconômica como pré-requisito e as reformas pró-mercado para o incentivo da retomada dos investimentos nos setores privados.

No contexto da mundialização financeira do capital, a inserção do Brasil ocorreu de forma passiva, apresentou sua política macroeconômica mais dependente da dinâmica do comércio internacional e dos ciclos à curto prazo do capital financeiro. Dessa forma, através da exportação de *commodities*, de produtos de baixo conteúdo tecnológico e de produtos baseados em recursos naturais, o governo Lula possibilitou o crescimento das exportações concorrendo para um significativo saldo externo (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; SOUZA FILHO et al., 2012).

---

caminho do projeto econômico capitalista". Para maior detalhamento sobre essa corrente sugerimos ver Castelo (2012). A segunda corrente, de acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 95), o "modelo é liberal em virtude da natureza das reformas que o estruturaram e o constituíram: abertura e liberalização da economia, privatização de empresas estatais e desregulação do mercado de trabalho. É periférico por ser uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país dependente". Para aprofundar o debate acerca dessa corrente sugerimos consultar a obra de Filgueiras e Gonçalves (2007). Nesta dissertação estamos discutindo os governos do PT a partir de uma leitura da segunda corrente.

Mas, vale lembrar que tal sucesso apresenta algumas particularidades: primeiro, [...] encontrou campo fértil no cenário internacional com o crescimento da economia global e do comércio internacional, concomitante à elevação dos preços internacionais e da demanda das *commodities*; em segundo, a relevante contribuição de uma taxa de câmbio favorável aos exportadores brasileiros; além, claro, da implementação de políticas governamentais específicas, como crédito e incentivos fiscais (SOUZA FILHO et al., 2012, p. 18).

Importante destacar que a inserção internacional realizada nos governos FHC, fundada na exportação de gêneros primários, promoveu uma melhora conjuntural no balanço de pagamentos do país e dos índices de vulnerabilidade externa. Contudo, estruturalmente, esse modelo econômico distancia o Brasil dos países de capitalismo central no processo de produção e exportação de produtos de grande tecnologia, expressando a elevação da vulnerabilidade externa (SOUZA FILHO et al., 2012).

Com o fortalecimento do ideário neoliberal no Brasil, o setor industrial passou por uma reestruturação, a qual foi fruto do processo de abertura comercial, que lançou a economia brasileira numa lógica semelhante as economias primário-exportadoras. Nesse cenário, o país apoiou-se em exportações de produtos de recursos naturais e com baixo conteúdo tecnológico dos produtos industrializados que por sua vez, gerou um processo de reprimarização e redução do dinamismo industrial (CARCANHOLO, 2010; SOUZA FILHO et al., 2012).

Quanto ao plano interno, tem-se a queda tendencial do valor dos salários com diminuição da participação destes na renda nacional. Verifica-se que a reconcentração de renda nacional apresenta o seu principal determinante nas altas taxas de desemprego. Primeiro porque os rendimentos do capital se favoreceram numa lógica tributária regressiva que diminuiu os impostos tanto sobre a produção quanto sobre as aplicações financeiras, e também desobriga totalmente os setores mais lucrativos referentes à exportação e aos setores de tecnologia avançada (SOUZA FILHO et al., 2012).

Nota-se que o enfrentamento das responsabilidades com a dívida externa, o acesso das grandes empresas aos recursos e serviços importados fundamentais para a continuidade da execução das atividades demonstram o ajuste externo que o país vem sendo submetido mediante o receituário neoliberal, e que tem como objetivo a reestruturação da relação da dívida externa e as exportações. Neste aspecto, o governo Lula foi bem-sucedido, haja vista a redução da dívida externa e o seu ótimo saldo na fatura de comércio de mercadorias (SOUZA FILHO et al., 2012).

O período 2002-2006 - e de alguma maneira uma parte de 2007 também - significou, portanto, uma melhora dos indicadores de vulnerabilidade externa por uma única razão. O cenário externo foi o melhor visto em décadas na economia mundial. Em primeiro lugar, a alta no ciclo de liquidez internacional levou tanto a uma ampliação da entrada de recursos externos, em todas suas formas, como a uma baixa considerável das taxas de juros internacionais, o que deu margem para a redução dos juros domésticos, ainda que esse movimento tenha sido muito retardado na economia brasileira. Em segundo lugar, o crescimento da economia mundial levou a uma elevação da demanda por nossas exportações, favorecidas também pelo forte crescimento do preço das *commodities*, principal produto exportado. Por último, a forte entrada de capital externo permitiu que essa fase favorável fosse acompanhada de valorização cambial e, portanto, sem impactos inflacionários maiores para o crescimento da economia (CARCANHOLO, 2010, p. 13).

Todavia, mesmo com essa melhora significativa no curso da dívida pública externa, devido ao excelente saldo na balança comercial, o governo Lula implementou uma política de troca da dívida externa pela dívida interna. Tratava-se, então, de um movimento duplo, no qual se tem a redução da dívida pública externa, "tanto em valores absolutos quanto como proporção do PIB", assim como "a relação da dívida externa, de maior prazo e menor juro, por dívida interna, de prazo menor e taxas de juros mais elevadas". Dessa forma, as diretrizes dessa política econômica, ratificaram o compromisso do país com o capital financeiro (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 23).

Portanto, em termos de instrumentalização da política econômica, o governo Lula defendeu a manutenção dos superávits primários, explicitamente pelo controle dos gastos públicos e, de alguma maneira, na expansão da arrecadação como forma de manter sustentável a relação da dívida pública frente ao PIB. Do ponto de vista da política monetária, foi mantido o regime de metas inflacionárias. Do ponto de vista da política cambial, também mantém-se o regime herdado do governo anterior. A determinação da taxa de câmbio segue um esquema de flutuação suja, ou seja, o mercado cambial determina o valor da moeda nacional, em relação à moeda conversível, e o Banco Central atua no mercado, ora comprando, ora vendendo, de forma a tentar manter essa flutuação da taxa de câmbio segundo os parâmetros que lhe parecem conveniente (CARCANHOLO, 2010, p. 5).

Assim, na mesma lógica do governo FHC, o governo Lula priorizou os interesses e a política econômica do capital financeiro. O capital financeiro preserva o controle sobre o Ministério da Fazenda e o Banco Central, dentre várias exigências, impõe a independência legal do último, uma vez que, já conseguiu na prática. Com o controle dessas duas instituições, o capital financeiro define a política econômica e domina a execução do Orçamento Federal, subordinando a intervenção do Estado nas outras áreas. Por conseguinte, se julgar necessário a

dinâmica do capital financeiro, faz possíveis ameaças com interesse de desestabilizar a economia e a política do país (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Ademais, "esse conjunto de fatores tem sido utilizado para justificar o aumento do *superávit* primário do orçamento público, paralisando recursos que poderiam ser destinados aos gastos sociais ou a investimentos em infraestrutura" (SOUZA FILHO et al, 2012, p. 20).

Cabe mencionar ainda, que o sistema tributário brasileiro não se orienta pelo "princípio da equidade ou de capacidade contributiva compatível com a capacidade econômica dos seus cidadãos, o que acaba por onerar aqueles com menor nível de renda, exigindo deles um esforço tributário maior do que dos cidadãos mais ricos". Dessa forma, o sistema tributário brasileiro acaba penalizando com mais intensidade os contribuintes mais pobres, o que resulta numa "relação inversa entre os tributos pagos e o nível de renda deste cidadão". Isso significa que, o "quadro regressivo da carga tributária brasileira é composto pela incidência indireta dos tributos sobre o consumo, constituído em 43% da carga tributária, possuindo um peso maior do que os tributos diretos, incidentes na renda e na propriedade, que constitui um percentual de cerca de 28%" (SOUZA FILHO et al., 2012, p. 20).

Por conseguinte, no Brasil, os tributos sobre o consumo possuem maior peso que aqueles sobre a renda. Com isso, a população de baixa renda é responsável por financiar o Estado e carregar, sobretudo após acordo do "pacote fiscal" com o FMI, o peso do aumento da carga tributária ao longo dos últimos anos, já que esta possui quase metade de sua composição proveniente dos impostos incididos sobre o consumo (SALVADOR, 2010, apud SOUZA FILHO et al, 2012, p. 20-21).

No que tange a política social, no contexto do domínio do capital financeiro, nos marcos dos governos Lula, verifica-se que foi executada conforme o receituário neoliberal. O foco principal da política social centra-se nos programas sociais focalizados via transferência de renda, os quais momentaneamente atingem as "carências das populações mais miseráveis, as mesmas estão, de fato, inseridas numa lógica mais geral liberal e num programa político conservador e regressivo socialmente, próprios da nova fase por que passa o capitalismo sob hegemonia do capital financeiro" (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 30).

Desse modo, sua finalidade foi servir como um mecanismo de manipulação política de uma parcela significativa da população brasileira e também reforçar o discurso de "politicamente correto". Nesse sentido, para não se contrapor o modelo econômico vigente (neoliberal), a política social "combina perfeitamente a flexibilização e precarização do trabalho

com programas focalizados e flexíveis de combate à pobreza", expressando, portanto, o seu caráter assistencialista (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 28).

Em suma, pode-se afirmar que com a posse dos governos PT, com Lula no período de 2003-2011 e, posteriormente, com a presidenta Dilma Rousseff no período de 2011 até 31 de agosto de 2016<sup>19</sup>, tem-se a continuidade do pacto conservador firmado pelas elites capitalistas. Desse modo, houve a manutenção da contrarreforma implementada pelos governos antecessores com o mesmo caráter gerencialista que versava o PDRAE (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Nesses governos, a política de estabilização macroeconômica permaneceu sendo fortalecida. Logo, potencializou o domínio do capital financeiro, ampliou a exportação dos *commodities*, com base no agronegócio; financiou o capital industrial, não teve a expansão de políticas sociais de cunho estrutural; a política de assistência social ficou concentrada nos programas de transferência de renda; o capital privado continuou seu processo de expansão através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que foi lançado em 2007, via parcerias público-privadas e também pelas formas de concessões (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Ademais, foram realizadas reformas na previdência dos servidores públicos; a criação de entidades estatais que por sua vez, significou a transferência dos serviços públicos sociais para execução das Organizações Sociais (OS), assim como, ocorreu a transferência dos hospitais universitários para gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Percebe-se que as políticas sociais predominam atreladas ao regime de ajuste fiscal sob o comando do capital e tendo poucos recursos no seu financiamento. Além disso, nesses governos foram também aderidas alternativas privatistas para o enfrentamento da Questão Social, com propostas que inferiorizam a Seguridade Social, redimensionando o papel das políticas sociais para as esferas da família, sociedade ou mercado.

É importante destacar cinco tendências da Seguridade Social na cena contemporânea, segundo Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010, p. 182-184):

A primeira tendência está relacionada com o retrocesso das políticas redistributivas, de natureza pública e constitutiva de direitos, em razão de políticas compensatórias de combate a pobreza, de caráter seletivo e fragmentado. Indica a afirmação e expansão da assistência social, seja ela pública ou privada.

---

<sup>19</sup> Ainda que o período atual da política econômica do país seja digno de uma exposição crítica e reflexiva, não nos compete nesse trabalho adentrarmos quanto a tal situação. Desse modo, o recorte de nossa análise se limita até o governo Dilma.

A segunda tendência refere-se à privatização e mercantilização de alguns serviços sociais, com a consolidação do cidadão-consumidor. Trata-se da privatização e a ampliação de alguns serviços sociais, por exemplo, planos privados de saúde, previdência complementar. Este processo acontece paralelo com a expansão dos programas sociais de exceção, voltados para o cidadão pobre, com renda abaixo da linha da pobreza.

A terceira tendência diz respeito à emergência de novos protagonistas, como a empresa socialmente responsável e o voluntariado, que auxiliam a redefinição do Estado, atrelada à participação da sociedade civil. Tal aspecto reforça a perspectiva de um Estado-gerente, com a capacidade operacional restrita na área social, uma vez que depende de parceiros (terceiro setor), para executar os programas e projetos sociais.

A quarta tendência corresponde à emergência de novas categorias, para explicarem as manifestações do real, que tentam ocultar a análise crítica da sociedade. Estes conceitos operativos estão relacionados à estruturação das políticas sociais, a saber: conceitos de território, comunidade, níveis de complexidade das problemáticas sociais, acolhimento social, a relação entre inclusão e exclusão etc.

Por último, e muito pouco discutido é o nexos entre assistência social e as políticas públicas de intervenção sobre o mercado de trabalho. Este fator esvazia o debate sobre a precarização do trabalho e a própria proteção social pública aos riscos do trabalho, a favor de medidas pontuais e de duvidosa efetividade contra o desemprego, a geração de renda e a formação da força de trabalho.

Como se percebe, desde o início da década de 1990 até os dias atuais, as políticas sociais vêm sendo direcionadas através de uma forte tendência à assistencialização (MOTA, 2010), que se processa juntamente com a ampliação da política de assistência social e com a mercantilização das políticas de saúde, previdência e educação. Souza Filho (2014, p. 32) apresenta os dados recentes da realidade que demonstram essa tendência a assistencialização das políticas sociais:

Entre 2011-2013, houve queda das despesas com as funções da área social (assistência social, saúde, previdência social e educação), em relação à despesa total anual, de 31,99%, em 2011, para 28,22%, em 2013. Por outro lado, ocorreu o crescimento das despesas com o pagamento de juros, amortização e refinanciamento da dívida pública, passando de 42,25% para 45,09%. Corroborando esta análise, o crescimento nominal das despesas das funções da área social, no período 2011-2013, é menor (22,58%) do que o crescimento total das despesas (38,9%). Vale ressaltar que o crescimento nominal, no período tratado, das despesas com o pagamento de juros, amortização e refinanciamento da dívida pública é da ordem de 48,2%, o que mostra, inclusive, que a ampliação deste gasto foi maior que o crescimento

total das despesas públicas. Além disso, o crescimento que ocorreu com as despesas da Função Assistência Social foi o maior (35,6%) dentre as funções da área social (saúde: 27,8%; previdência social: 19,3% e educação: 26,3%).

Nesse sentido, o que está em jogo é a funcionalidade do fundo público para o capitalismo contemporâneo. Fato é que se mantém "o crescimento do orçamento público, com a ampliação do gasto para o pagamento dos juros e serviços da dívida pública, com redução dos gastos da área social, porém garantindo a expansão dos gastos com assistência social" (SOUZA FILHO, 2014, p. 32). Ou seja, estas determinações do modelo econômico vigente (neoliberal) estabelecem os contornos dos programas/projetos sociais (pontuais, focalizados e precarizados) ofertados pela política de assistência social, os quais são voltados ao atendimento das classes subalternas.

Dessa forma, sobre outras bases, rearticula-se a dinâmica pautada, por um lado, pela deterioração das condições de vida das classes subalternas e, pelo outro, pelos poucos recursos disponíveis do fundo público para o fortalecimento de políticas sociais universalistas, gratuitas e de qualidade, reatualizando as determinações objetivas centrais que fundamentam a precarização das políticas sociais nos países periféricos (SOUZA FILHO, 2014, p. 30).

Logo, no próximo item, trataremos do processo de expansão da política de assistência social nos marcos do ideário neoliberal implementado no país.

### 1.3 AS EXPRESSÕES CONTEMPORÂNEAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIABILIDADE DO CAPITAL

A partir da CF/88 foi estabelecida a construção do aparato legal da assistência social por meio da Lei nº. 8.742, de 07/12/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), como uma política não contributiva voltada para as necessidades sociais. Nesse momento, a assistência social se inseriu no sistema de Seguridade Social juntamente com as políticas da previdência e da saúde. Inegavelmente, esse processo representou a transição de uma concepção de assistência com um caráter filantrópico e assistencialista para o patamar de política pública, de direito social e responsabilidade do Estado.

A assistência social rege-se pelos seguintes princípios conforme o art. 4º da LOAS (BRASIL, 1993):

- I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

No art. 5º são definidas as diretrizes que norteiam a LOAS (BRASIL, 1993):

- I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo

Do ponto de vista institucional, os princípios e as diretrizes da LOAS foram inseridos sob a perspectiva de universalização dos direitos sociais. Sem dúvidas são elementos inovadores que possibilitaram o avanço da assistência social para campo da cidadania, indicando a fundamental articulação entre o econômico e o social, a participação da população e o papel central do Estado na efetivação dos acessos aos serviços sociais (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a).

Como já foi aludido no item anterior, a década de 1990 apresentou uma conjuntura adversa no país, marcada pelos ajustes estruturais da macroeconomia, pelo redimensionamento do papel do Estado, pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social. O governo de Collor de Mello seguindo as recomendações macroeconômicas reorientou as políticas sociais a partir da lógica de privatização e focalização. Nota-se neste contexto uma busca incessante de obstruir os direitos sociais adquiridos no campo da Seguridade Social brasileira (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a).

De um lado, têm-se avanços constitucionais que apresentam o reconhecimento dos direitos sociais, bem como trazem para o âmbito público o enfrentamento às expressões da Questão Social, legitimando institucionalmente a assistência social. Por outro lado, percebe-se que a intervenção estatal na área social foi inserida na dinâmica do neoliberalismo, o qual tem como objetivo a desmontagem e a redução de investimentos nas políticas sociais (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a).

Efetivamente, esta regressão neoliberal ao impor-se como lógica do capitalismo atual, consolida a dissociação entre mercado e direitos, aprofunda a cisão entre o econômico e o social, separa a acumulação da produção, instala desregulações públicas, reitera a desigualdade e a diversificação, busca eliminar a referência ao universal e constrói [...], uma forma despolitizada da questão social, fora do mundo público (YAZBEK, 2001, p. 38).

Por esse prisma, no governo FHC a política de assistência social se configurou através de dois aspectos centrais: o apelo à solidariedade e aos programas de transferência de renda. O primeiro aspecto tornou-se a justificativa para a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS), em 1995, indo em direção contrária a LOAS, a legitimidade do Conselho Nacional de Assistência Social, e pautava-se em uma lógica de desresponsabilização do Estado na sua relação com as expressões da Questão Social, com iniciativas focalizadas, fragmentadas e privatizadas. Já o segundo aspecto, foi a implantação dos programas de transferência de renda marcados por condicionalidades e distribuição de benefícios restritos como exemplo o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Vale Gás, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) etc. (SOUZA FILHO et al., 2012).

Convém salientar que somente em 1998, cinco anos após a promulgação da LOAS que foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que ainda assim relevou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária. Esse Programa teve ênfase em ações extremamente pontuais, fragmentadas e o seu público-alvo era apenas para os mais pobres. Além disso, constituía-se de práticas filantrópicas que descaracterizavam as garantias sociais e despolitizavam os conflitos sociais (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a).

Nessa direção, foi estruturada a Rede de Proteção Social, permeada por programas de transferência de renda, que emergiram num contexto socioeconômico atravessado pela ampliação do desemprego, pelo aumento de ocupações precárias sem a proteção social garantida pela previdência social, baixos salários, agravamento da violência e o acirramento da pobreza e da desigualdade social (SOUZA FILHO et al., 2012).

É fato que a intervenção do Estado na área das políticas sociais e principalmente com a política de assistência social, conforma uma ação voltada para miserabilidade dos segmentos subalternizados. De tal modo que, as respostas imediatas de enfrentamento às refrações da Questão Social se atualizam nos governos com características de assistencialização, focalização e repressão com reforço do braço coercitivo do Estado burguês (IAMAMOTO, 2001).

Nessa direção, verifica-se que o conteúdo da política social do governo Lula se mantém o mesmo do governo FHC, "apesar dos discursos em contrário, que tentam dignificá-la e

diferenciá-la – apresentando-a como uma política (supostamente) articulada a medidas de natureza estrutural de combate à pobreza" (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 25).

Destarte, no governo Lula a política de assistência social ratificava sua adequação à ordem neoliberal. Mas, no caminho oposto dessa adequação, foi desenhada a nova arquitetura operativa para os programas de assistência social a partir da realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que ocorreu em Brasília no mês de dezembro de 2003. Esse movimento foi marcado por diversos embates, "sobretudo na articulação permanente de fóruns de assistência social em todo o país, revelando capilaridade e expressão política do controle social no encaminhamento de uma agenda que assegure direção social que se contraponha à hegemonia neoliberal" (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a, p. 60).

Durante a campanha eleitoral de Lula em 2001, foi elaborado pelo instituto de cidadania (organismo não-governamental) o Programa "Fome Zero" que visava assegurar a alimentação e reduzir a pobreza. Esse programa foi lançado em 2003 e contou com a mobilização da sociedade civil, por meio dos comitês gestores e em nível nacional. Posteriormente, o mesmo foi vinculado a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo Federal, convertendo-se em uma estratégia institucional que culminou na materialização do "Programa Bolsa Família"<sup>20</sup> (PBF) (DEFILIPPO, 2012).

O PBF foi instituído a partir da unificação de quatro Programas de Transferência de Renda: Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o cartão Alimentação e o Auxílio-Gás. É um programa de transferência de renda, integrado ao MDS, direcionado ao atendimento das famílias em situação de pobreza. A execução do Programa Bolsa Família é realizada de maneira descentralizada nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), inclui a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Vale ressaltar que o PBF se constituiu a partir de um conteúdo neoliberal, sob a lógica da focalização na pobreza e extrema pobreza. Esse programa possui condicionalidades na área da educação e da saúde; é estabelecida uma renda *per capita* muito baixa para integração das famílias, o que tende a limitar o acesso de outras famílias que também necessitam; o valor monetário do benefício é muito baixo, isso implica diretamente na realidade das famílias que vivenciam em condições de extrema pobreza. Por outro lado, no plano imediato, é necessário reconhecer o impacto positivo que o programa apresenta na situação de muitas famílias, sendo às vezes a única fonte de renda (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2014).

---

<sup>20</sup> A instituição do Programa Bolsa Família ocorreu através da medida provisória nº132 em 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

Desse modo, mudanças significativas foram processadas no âmbito da assistência social, aprovou-se uma nova agenda política para o reordenamento da sua gestão com a atuação do Conselho Nacional de Assistência Social, que estruturou a PNAS em 2004. Logo, foi deliberada a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), disciplinado e operacionalizado pela Norma Operacional Básica 2005 (NOB SUAS/2005).

O PL-SUAS, agora transformado em lei, altera a LOAS (Lei 8.742/93) instituindo o SUAS como meio de enfrentamento à pobreza com base em um sistema único de gestão pública da Política Nacional de Assistência Social/2004, descentralizada e participativa, assentado no compartilhamento e pactuação federativa e no co-financiamento dos entes federados. Embora não haja ainda uma definição de percentuais mínimos de financiamento público a serem garantidos para a assistência social, a exemplo da saúde e educação, a nova lei garante a continuidade do repasse de recursos aos beneficiários e aos serviços continuados a serem prestados pela rede socioassistencial pública. Integra ainda este sistema único de gestão a exigência de controle social democrático por meio de conselhos e conferências de assistência social, e o monitoramento e a avaliação das ações, indispensáveis para conferir níveis de qualidade e de escala requeridos ao funcionamento dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais (RAICHELIS, 2011b, p. 45).

Para sua operacionalização o SUAS define e organiza a política de assistência social a partir da normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas (NOB/SUAS 2005, p. 41):

- ✓ Matricialidade Sociofamiliar;
- ✓ Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- ✓ Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- ✓ Financiamento;
- ✓ Controle Social;
- ✓ O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- ✓ A Política de Recursos Humanos;
- ✓ A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

De acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 94), a rede socioassistencial corresponde ao conjunto integrado de ações de iniciativas públicas e da sociedade que operam benefícios, serviços, programas e projetos:

- ✓ Benefícios: proporcionam um repasse financeiro e são definidos em três tipos:

1) Benefício de Prestação Continuada (BPC): previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso, é provido pelo Governo Federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família;

2) Benefícios Eventuais: visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública;

3) Transferência de Renda: programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social.

- ✓ Serviços: atividades continuadas, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da mesma.
- ✓ Programas: compreendem ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.
- ✓ Projetos: caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social.

Conforme NOB/SUAS em consonância com a PNAS/2004 foi definido dois patamares de proteção social: a básica e a especial, com a finalidade de garantir segurança de sobrevivência; acolhida e o convívio ou vivência familiar.

A proteção social básica fica sob a responsabilidade do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que é considerado como a porta de entrada da Assistência Social. É um equipamento público, onde são ofertados os serviços socioassistenciais, com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade, cujos vínculos familiares não foram rompidos e a promoção de sua integração ao mercado de trabalho. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)<sup>21</sup> é o serviço da rede de integração dos serviços socioassistenciais dessa proteção.

---

<sup>21</sup> Sendo esse nosso objeto de estudo, posteriormente, faremos uma análise crítica nas Orientações Técnicas sobre o PAIF no que diz respeito ao exercício profissional do assistente social.

A proteção social especial tem como unidade pública o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o qual é dividido em dois níveis de complexidade para o atendimento, a média e a alta<sup>22</sup>. Ambas se destinam a atender as famílias e os indivíduos que configuram uma situação de risco social, no qual tiveram seus direitos violados ou com os vínculos familiares/comunitários rompidos.

É importante reconhecer que os serviços socioassistenciais antes da implementação do SUAS eram prestados de forma dispersa, fragmentária e multiforme. Em consequência da criação do mesmo, pode viabilizar uma normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços prestados, levando em consideração as especificidades regionais e locais (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010).

Aqui cabe ressaltar dois aspectos contemplados com a instituição do SUAS: a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade e do *primeiro-damismo* através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para a implementação da proposta (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 190-191).

As expressões da Questão Social demandam uma intensa capacidade prático-operativa para a execução das ações do SUAS. Verifica-se que ocorreram diversas mudanças no conteúdo da política de assistência social trazidas pelo SUAS, no que se refere a seu marco teórico, na estrutura organizativa e nos mecanismos de controle social.

Quanto à estrutura organizativa, cabe destacar alguns eixos estruturantes preconizados na PNAS, a saber:

O primeiro eixo refere-se à *intersetorialidade* como uma das estratégias de gestão e articulação entre as políticas públicas. Isso se dá através do desenvolvimento de atividades conjuntas direcionadas à proteção social básica, proteção especial e ao enfrentamento das

---

<sup>22</sup> No que tange a proteção social de média complexidade, no espaço dos CREAS, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) afirma que em municípios em gestão inicial e básica que possui a capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos, precisa de haver um assistente social; já em municípios em gestão plena e estados com serviços regionais, que fazem o atendimento de 80 pessoas/indivíduos, requisita dois assistentes sociais. A assistência de alta complexidade é definida em atendimento em pequenos grupos que são os abrigos institucionais, casalar e casa de passagem possuindo um assistente social para atendimento e no máximo com 20 usuários acolhidos; a Família Acolhedora havendo um assistente social para realizar o acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento de até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade; a República abarca um assistente social para atendimento de no máximo 20 usuários em até dois equipamentos e as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) que envolve um assistente social para o atendimento.

refrações da Questão Social identificadas em diversas áreas. Envolve a implementação de programas e serviços integrados, visando a superação da fragmentação da ação pública. Além disso, abarca a inclusão de distintas políticas públicas em razão de objetivos comuns, bem como deve ser o princípio norteador da construção das redes municipais. Supõe também a articulação dos sujeitos que trabalham em diferentes áreas que, por meio de suas experiências profissionais, possam elaborar em conjunto propostas e estratégias de intervenção para o enfrentamento das demandas sociais. Dessa forma, tal eixo tende a possibilitar que o atendimento fornecido a população seja menos compartimentado e de modo isolado (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a).

O segundo eixo diz respeito ao *financiamento*, tem-se a ruptura com o sistema convencional e a implementação do cofinanciamento organizado em pisos de proteção básica, proteção especial e em repasses fundo a fundo, através de planos de ação. Conforme os princípios democráticos de participação e os conceitos legais da PNAS, que devem ser pautados na participação, descentralização político-administrativa e controle social, transparência, os fundos da assistência social são os espaços privilegiados para gestão do financiamento nas esferas governamental. Assim, compete a entidade gestora da assistência social, em seu âmbito, se responsabilizar pela administração do fundo, por meio da orientação, do controle e da fiscalização dos respectivos Conselhos (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a).

O terceiro eixo reporta-se a *gestão da informação* e tem relação com o segundo. Trata-se da necessidade de estruturação de um sistema de monitoramento, avaliação e informação da assistência social. Cabendo aos gestores da assistência social em cada esfera de governo executar essa tarefa de modo coletivo e federado. A Rede-SUAS é um mecanismo do Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, estabelecido pela iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS, que visa oferece condições para o atendimento dos objetivos da PNAS, no que tange à base de dados e informações do SUAS em todas as cidades brasileiras (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a).

O quarto eixo alude à *abordagem territorial* na política de assistência social, a qual representa um avanço adotado pelo SUAS na organização dos serviços e programas, através da *lógica de proximidade do cidadão* e oferta dos mesmos por territórios a serem priorizados (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a). Sabe-se que os territórios na sociabilidade capitalista são constituídos por meio de disputa pelo seu uso e também é um espaço de reconhecimento da cidadania. Em relação a complexidade da categoria território Couto, Yazbek e Raichelis (2014a, p. 74-77) assinalam as seguintes questões:

*Uma primeira questão* relaciona-se às ações que reforçam *territórios homogêneos de pobreza*, que podem fomentar estigmas e imagens negativas por parte da sociedade e da própria população moradora em relação aos denominados *territórios vulneráveis*. [...] *uma segunda questão* a ser salientada é que grande parte das vulnerabilidades dos usuários da política de assistência social não tem origem na dinâmica local, mas em processos estruturais. [...]. *Uma terceira questão* refere-se às noções de risco social e vulnerabilidade social remetidos aos territórios nos quais se inserem os Cras e Creas e se organizam programas, serviços e benefícios. [...]. É preciso lembrar que muitas situações de vulnerabilidade e risco social são determinadas pelos processos de produção e reprodução social, sendo uma condição coletiva vivenciada por amplo conjunto de trabalhadores, a partir das clivagens da classe social a que pertencem. *Uma quarta questão* refere-se à necessidade de considerar que o processo de territorialização pode reforçar o estigma dos territórios vulneráveis, cercear a mobilidade dos sujeitos na cidade.

Neste eixo, Abreu (2016) adverte que a abordagem territorial na política de assistência social é travejada por matrizes conservadoras próprias do pensamento burguês, que reduzem a categoria território numa lógica da gestão da pobreza, conforme as determinações dos organismos financeiros internacionais. Isto é, configurando o território como um mecanismo funcional à lógica gerencialista do Estado, que reforça o caráter neoliberal da política de assistência social.

O quinto eixo relaciona-se a ampliação do conceito dos *usuários*, a partir da implementação da PNAS, no sentido de superar a fragmentação que apresenta na abordagem por segmentos como, por exemplo: os idosos, os adolescentes, a população de rua, dentre outros. Mas incorpora como seu público alvo,

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 34).

Couto, Yazbek, Raichelis (2014a, p. 63-64) afirmam que a política possui uma concepção que situa as condições de pobreza e vulnerabilidade atreladas às "necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias". Contudo, as autoras destacam que o conjunto de necessidades assinaladas na política não revela a "condição de

classe que está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da política de assistência social".

O sexto eixo refere-se à *gestão do trabalho* no SUAS. A autora Raichelis (2013, p. 626) destaca a terceirização dos trabalhadores desta rede e indica que esse fenômeno ocorre em diversos estados e municípios que,

Se utilizam de entidades privadas, ONGs ou “cooperativas” de trabalhadores para a contratação de profissionais na prestação de serviços socioassistenciais, sob o discurso de falta de recursos para a criação de cargos, mesmo que recente medida tomada pelo governo federal faculte o uso de recursos federais repassados “fundo a fundo” para a contratação de trabalhadores efetivos via concurso público.

A referida autora chama atenção para as condições de precarização dos vínculos de trabalho, da insegurança e desproteção dos trabalhadores. Os rebatimentos da terceirização do trabalho social são destrutivos, pois a lógica que determina o trabalho não é pública, mas sim os contratos privados, ocultando as responsabilidades do Estado perante a população, limitando conseqüentemente as possibilidades de inscrever as ações públicas na esfera do direito.

O último eixo concerne a *matriacilidade sociofamiliar*, que atribui à proteção social voltada para a família, como o princípio ordenador das ações desenvolvidas no SUAS. Esse eixo modifica a abordagem do indivíduo de forma isolada para o núcleo familiar, que por sua vez, envolve uma concepção de família no debate do contexto das políticas públicas. Verifica-se a ampliação de programas, projetos e serviços direcionados as famílias, que são constituídos de ações protetivas que podem favorecer tanto "a melhoria de suas condições sociais como em ações que acabem por sobrecarregar e pressionar ainda mais essas famílias, exigindo que assumam novas responsabilidades diante do Estado e da sociedade". Daí a necessidade de superar abordagens disciplinadoras, fiscalizadoras e conservadoras no trabalho profissional que se realiza (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014a, p. 77).

Nesse sentido, o foco principal da política de assistência social é a centralidade da família no sentido de fomentar uma parceria com a família para que ela mesma possa prevenir, proteger, promover e incluir os seus membros. Para tal, a família vai acionar a solidariedade da comunidade e dos amigos mais íntimos, os serviços das organizações sociais e os programas de transferência de renda minimalistas ofertados pelo Estado. O que se verifica é uma redução do papel do Estado no campo social, privilegiando a "manutenção da hegemonia do capital financeiro expressa através da política macroeconômica de elevação de juros, câmbio flutuante

e controle inflacionário ortodoxo, não priorizando a geração estrutural de emprego e renda numa perspectiva de distribuição de riqueza" (SOUZA FILHO et al., 2012, p. 33).

Convém salientar que esses aspectos elencados constituem um conjunto de desafios no processo de efetivação da PNAS/ SUAS. Somente a partir de uma lógica democrática que possibilitará traçar novos horizontes à assistência social, o que supõe: primeiro ser planejada, o que sugere o conhecimento antecipado da realidade concreta, por meio da função de vigilância social e a demandas e necessidades, elaborar metas; segundo ser orçamentada, isso preconiza o desenvolvimento da tecnologia de orçamentação na política de assistência social, para além de percentuais de gastos anuais; terceiro garantir um conjunto de trabalhadores permanentes e capacitados; quarto desenvolver tecnologia de gestão democrática e participativa; e ser avaliada o que provoca a necessidade de debater os resultados de seus indicadores (SPOSATI, 2006 apud SOUZA FILHO et al., 2012, p. 39).

Quanto às condições objetivas para a implementação do SUAS, Souza Filho et al.(2012) destacam: prioridade ao pagamento dos juros e serviços da dívida, com grande elevação do *superávit* primário; foco no controle da inflação (conseguido através do aumento dos juros); diminuição dos gastos públicos no campo social; escasso investimento em infraestrutura, saneamento básico, saúde, educação; programas sociais com contornos focalizados e excludentes; extensas taxas de desemprego; amplos índices de violência.

Como já foi citado, ocorreram mudanças no desenho da proteção social brasileira em razão do modelo (neoliberal) de intervenção no enfrentamento às expressões da Questão Social. Observa-se que o foco passa a ser a política de assistência social, por meio da expansão dos programas de combate à pobreza, conforme as exigências dos organismos financeiros internacionais. Nesse processo, tem-se a mercantilização dos serviços sociais a favor da acumulação do modo de produção capitalista, ocasionando a privatização do Estado em suas ações no campo social.

De fato, a classe dominante investiu contra a Seguridade brasileira através da mudança no padrão de enfrentamento às refrações da Questão Social. Essa mudança se expressou diretamente na política de assistência social no trato das contradições da realidade social, que deixou "de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social" (MOTA, 2010, p. 153).

Do ponto de vista social, a tendência à centralidade da assistência tem articulação direta com a crise da sociedade salarial, decorrentes das metamorfoses do mundo do trabalho no contexto de reestruturação do grande capital. Conforme já foi mencionado, houve um processo contínuo de precarização das relações de trabalho, terceirizações, aumento das informalidades,

diminuição dos espaços de trabalho protegidos por leis trabalhistas e com isso o desemprego estrutural (SITCOVSKY, 2010). Trata-se de uma parcela de ex-trabalhadores assalariados que se tornaram "pequenos empreendedores", transformaram em consumidores dos serviços prestados pelo mercado (saúde, educação, previdência etc.) para os que possuem condições de pagar. Já os desempregados adensam as fileiras do "mundo da pobreza" (MOTA, 2010).

Dessa forma, "a lógica e o discurso são de que o Estado deve dirigir suas ações para os mais pobres e miseráveis – conforme o estabelecimento de uma linha de pobreza minimalista, empurrando os demais para a contratação de serviços no mercado (saúde, educação e previdência, principalmente)" (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Verifica-se que os programas de transferência de renda ganham destaque nesse cenário sob "uma nova concepção de desenvolvimento social e econômico que preserve a hegemonia da fração rentista do capital e traga consigo um novo padrão de proteção social, [...] aliada ao estímulo à capacidade individual dos pobres como principal estratégia de combate à pobreza" (MARANHÃO, 2014, p. 23).

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social (MOTA, 2010, p. 141).

O Estado amplia o campo de ação da política de assistência social e simultaneamente limita o acesso à saúde e à previdência social. Além de a assistência ter sido capitalizada politicamente pelas classes dominantes, tornou-se também o principal instrumento de enfrentamento da progressiva pauperização relativa, expandindo o exército industrial de reserva. Desse modo, as classes dominantes rotularam a assistência social como mecanismo central de combate à pobreza e à desigualdade (MOTA, 2010).

Segundo Boschetti (2016, p. 175), "cada vez mais predomina, não por acaso, um polo de atração entre proteção assistencial e o trabalho precarizado (ou ausência de trabalho), já que a assistência permite o capital reduzir os custos da força de trabalho". Significa dizer que, "ao assegurar minimamente a reprodução da superpopulação relativa, a assistência social participa das bases materiais para a sustentação do capital e fortalece os processos de expropriação para a superexploração do trabalho [...]" (BOSCHETTI, 2016, p. 175).

Cabe demonstrar que nesse cenário de agudização da crise do capital e de redução do Estado na área social, a assistência social atua mais diretamente "no processo de reprodução ampliada da força de trabalho, não mais na condição de política subsidiária nos regimes de proteção monetário mínimo necessário ao consumo e à reprodução da força de trabalho". De modo que, revela-se na prestação de programas assistenciais de baixa qualidade, com a transferência de valores monetários ínfimos, os quais são insuficientes para a reprodução da vida dos sujeitos sociais que necessitam dos benefícios (BOSCHETTI, 2016, p. 171).

No governo de Dilma Rousseff houve a ampliação dos programas de transferência, além disso, apresentou novas formas de "inclusão social", que são baseadas no empreendedorismo com ofertas de crédito bancário direcionadas aos sujeitos inseridos nos programas sociais. Exemplo dessa política é o Programa de Inclusão Bancária da Caixa Econômica Federal, que visa abertura automática de uma conta bancária para os beneficiários do Programa Bolsa Família com renda mensal de até R\$1.000,00 (MARANHÃO, 2014).

Isso posto, as políticas sociais se configuram na cena contemporânea favorecendo ao capital rentista, ademais, vem provocando uma mudança econômica e social no perfil dos beneficiários dos programas sociais para a condição de devedores dos bancos. Assim, a concepção de política social como um direito social, que oferta os serviços públicos se transforma em um instrumento de "mediação entre as necessidades da população pobre e as demandas do sistema de crédito bancário nacional" (MARANHÃO, 2014, p. 23).

A política de assistência social enquanto uma política compensatória, especificamente via programas de transferência de renda tornou-se um elemento que possibilita minimamente o acesso aos bens de consumo. Certamente, uma parcela da população que não possui suas necessidades sociais atendidas por meio do mercado, mediante os seus salários, poderá se tornar público alvo da política de assistência social. Com isso, pode-se inferir a relação existente entre a assistência social, o trabalho, a ação do Estado na produção e reprodução da força de trabalho (SITCOVSKY, 2010).

Destarte, a assistência social vem assumindo diversos impactos econômico-sociais na vida das famílias atendidas, bem como nos municípios. Os benefícios assistenciais via programas de transferência monetária, tornam-se alguns casos, a única fonte de renda de inúmeras famílias. Tais programas situam-se na lógica de compra e venda de mercadorias, pois os usuários e beneficiários dos mesmos vêm contribuindo para o crescimento no consumo de bens duráveis e também no acesso à infraestrutura, mas sem melhoras significativas nas condições de vida (SITCOVSKY, 2010).

Souza Filho et al. (2012) constataram em pesquisa que as maiores limitações dos programas de transferência de renda são: pouco investimento financeiro das transferências de renda às famílias que estão vivendo em extrema pobreza; fragmentação de programas de iniciativas no âmbito municipal, estadual e federal; a não permanência desses programas articuladas com uma política macroeconômica de distribuição de riqueza socialmente produzida, de geração de emprego e renda; a ausência desses elementos faz com que esses programas sejam apenas executados de maneira compensatória.

Nota-se que política de assistência social passa a apropriar-se de uma grande parcela da população, atribuindo a tarefa de ser a política de proteção social e não parte das políticas que compõe a Seguridade Social. Percebe-se que com o agravamento da pobreza, a assistência social ganhou centralidade como tática no trato das refrações da Questão Social (MOTA, 2007 apud MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010).

Os autores aludidos afirmam que o Estado em tempos de crise expande os serviços prestados na política de assistência social, sustentando como usuários da mesma tanto os sujeitos que estão inseridos no mercado de trabalho quanto os que não estão. Tal política absorve os pobres, miseráveis, desempregados, desqualificados para o mercado de trabalho e os considerados inaptos para o modo de produção capitalista. Em razão desse quadro, restringe o seu acesso, impondo critérios e condicionalidades - e, promovendo as políticas de exceção. Na verdade, trata-se de uma política social de natureza mercantil,

Que concebe a redução da pobreza como um 'bom negócio' e que transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, através da transferência direta de renda, e cuja elegibilidade, como participante desses programas, subordina-se a critérios "técnicos" definidos *ad hoc* a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal – numa operação ideológica de despolíticação do conflito distributivo (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 26).

Do ponto de vista institucional, os programas de transferência de renda demonstram um caráter de minimização da realidade vivida da classe trabalhadora, haja vista que são diversas condicionalidades e exigências de comprovar a situação de pobreza. Esses programas são determinados por categorias: idosos, jovens, crianças, pessoas com deficiência dentre outros, ou seja, são focalizados em situações bem específicas pela pobreza absoluta ou indigência. De modo geral, seus valores são reduzidos e não acompanham o salário mínimo vigente, de maneira que não garantem as condições para a satisfação das necessidades básicas sociais.

A partir dessas determinações, percebe-se que os benefícios assistenciais se revelam atualmente como um instrumento capitalista de reprodução da superpopulação relativa e também é destinada a população que está inserida no mercado de trabalho, porém, envolvendo inúmeras exigências e critérios para garantir o acesso (BOSCHETTI, 2016). Nas palavras de Yazbek (2001, p. 37) essas prestações assistenciais "são incapazes de alterar a imensa fratura entre necessidades e possibilidades efetivas de acesso a bens, serviços e recursos sociais". O que se evidencia no contexto de crise estrutural, é que "o investimento em programas sociais pífios, focalizados e recheados de condicionalidades, aliado à manutenção do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais é uma estratégia útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo" (BOSCHETTI, 2016, p. 165).

Diante desse quadro, a população se vê obrigada a oferecer sua força de trabalho a qualquer tipo de atividade. E, quando a remuneração dessa atividade é incorporada à renda familiar cria um efeito perverso, uma vez que, se o cálculo do benefício social ultrapassar a renda *per capita* imposta o beneficiário é desligado do programa. Alguns casos, podem se tornar uma "armadilha da pobreza", pois tendem a impedir que o beneficiário busque melhorar sua remuneração e condição de vida. Além disso, os programas de transferência de renda "raramente são inscritos na legislação como direito, permanecendo no registro de benefícios facilmente capturados pelo populismo e clientelismo" (BOSCHETTI, 2016, p. 164).

Assim, as transformações operadas no âmbito do Estado no contexto de crise do capital demonstram uma tensão existente entre assistência social e trabalho. Nota-se que a funcionalidade do Estado no campo social apresenta-se através da expansão da assistência em concomitância com os processos de redução de direitos ao trabalho e mercantilização dos serviços sociais como forma de garantir a reprodução ampliada do capital. Nesse sentido, a expansão rápida da assistência social como principal veículo de "proteção" as classes subalternas e obscurece o retrocesso do Estado no campo dos direitos sociais. Percebe-se com isso, que a classe dominante "louva" essas iniciativas como compromisso com as classes subalternas, criando a falsa ilusão de que a proteção assistencial pode reduzir a pobreza, a miséria e a superexploração do trabalho, ou seja, ocultando o verdadeiro sentido da retração do Estado no campo social para favorecer a acumulação capitalista (BOSCHETTI, 2016).

Dessa forma, procurou-se contextualizar neste capítulo o cenário econômico, político e social em que se insere o exercício profissional no campo da política de assistência social. A crise estrutural do capital e o seu movimento de reorganização por meio de estratégias para retomar as taxas de lucratividade. Estratégias que, promovem alterações em todas as esferas da vida social. No âmbito do Estado no campo social têm-se impactos no padrão de proteção

social, que se tornou assistencializado e também na política de assistência social, que se expandiu e ganhou centralidade em relação às demais políticas sociais. Esse padrão hegemônico das políticas sociais (assistencializadas) rebate diretamente no exercício profissional dos assistentes sociais inseridos na política de assistência social, que são chamados a "operar" os programas e projetos sociais focalizados, pontuais e precarizados.

Especialmente com as normatizações para execução da política de assistência social, os assistentes sociais são chamados a atuar em vários cargos e também a cumprirem diversas atribuições. Essas normatizações possuem determinações que incidem diretamente no exercício profissional como possível forma de enquadramento institucional. Assim, é neste quadro, que se revela o nosso objeto de estudo, enquanto parte do conjunto de normatizações que compõem a PNAS/2004, procuraremos analisar nas Orientações técnicas sobre o PAIF suas implicações para o exercício profissional do assistente social.

Logo, estudar esse processo requer conhecer o papel que a política de assistência social vem impondo para o exercício profissional do assistente social é o que será apresentado no capítulo 2.

## **2 O SERVIÇO SOCIAL NO CONTEXTO ATUAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O objetivo deste capítulo é trazer uma reflexão sobre as condições e relações de trabalho do assistente social, no contexto atual da política de assistência social. Para isso, realizou-se um recorte temporal a partir da década de oitenta, período no qual foi inaugurada outra concepção do significado social da profissão, através do processo de ruptura com o conservadorismo, e, também o momento em que o Projeto Ético-Político do Serviço Social ganhou substância tanto pelas conquistas da classe trabalhadora quanto pelos avanços de caráter teórico, prático e ético-político adquirido no âmbito da categoria profissional.

Em seguida, destaca-se a década de noventa até os dias atuais, momento marcado pela ofensiva neoliberal nas condições concretas da vida social, na dinâmica organizacional do Estado brasileiro que, por sua vez, vem repercutindo nas mudanças das condições e relações do mercado de trabalho. Também é apresentado o debate das dimensões constituintes do exercício profissional e as particularidades dos instrumentos e técnicas, tendo como referência a concepção de profissão que está contida no Projeto Ético-Político do Serviço Social.

Por fim, aborda-se o exercício profissional do assistente social no âmbito do SUAS, buscando demonstrar que as tendências de assistencialização das políticas sociais e de centralização da política de assistência social (MOTA, 2010) refletem diretamente na ampliação do mercado de trabalho (precarizado), nas formas de inserção e contratação de trabalho, nas atribuições e competências profissionais, nas requisições socioinstitucionais, na condução das ações profissionais por meio dos manuais normativos, os quais estabelecem um conjunto de procedimentos metodológicos. Ou seja, são determinações que imprimem novos conteúdos concretos no Serviço Social na atualidade e, portanto, são essenciais para fundamentação do nosso objeto de estudo.

### **2.1 O SERVIÇO SOCIAL CONTEMPORÂNEO: APONTAMENTOS SOBRE AS CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO**

De acordo com Abreu (2016), nos últimos trinta anos, o Serviço Social brasileiro construiu uma ruptura teórico-metodológica e política com a sua gênese de cunho conservador, tendo como parâmetro a constituição e consolidação do Projeto-Ético-Político do Serviço Social.

O Projeto-Ético-Político vem sendo gestado desde meados de 1970 por um movimento progressista do Serviço Social que realizou a crítica e a luta contra o conservadorismo da profissão. Trata-se de um projeto profissional que concebe o Serviço Social inserido nas relações sociais capitalistas, tendo como referencial, para análise da realidade, a Teoria Social de Marx. Este referencial propiciou uma nova concepção de profissão no que tange aos seus aspectos teórico, prático e ético-político. Além disso, tal projeto vai expressar uma direção social comprometida com a justiça social, no sentido de defender e lutar pelos direitos sociais e humanos conquistados (PEREIRA; SANTOS 2014).

As condições sócio-históricas sob as quais gestaram o Projeto-Ético-Político do Serviço Social se registram a partir do resultado de múltiplos processos ao longo das décadas de setenta, oitenta e noventa. Dada à complexidade das condições sócio-históricas, convém sinalizar que foram marcadas por particularidades vivenciadas pela categoria profissional no contexto de transformações societárias, que impactaram a totalidade das relações sociais e repercutiram diretamente na profissão (MOTA; AMARAL, 2016).

Netto (2010) sublinha que o processo de renovação do Serviço Social brasileiro<sup>23</sup> foi uma das bases para construção do Projeto-Ético-Político. Esse processo de renovação realizou-se por meio de um movimento heterogêneo no âmbito da categoria profissional, e, se constituiu por três perspectivas que produziram reflexões e experiências sobre os aspectos técnico-operacionais, ético-políticos e teórico-metodológicos da profissão: perspectiva modernizadora, perspectiva de reatualização do conservadorismo e perspectiva de intenção de ruptura.

Netto (2010) realiza uma divisão temporal destas três perspectivas inscritas na Renovação do Serviço Social, mas ressalta o movimento entre ambas no curso dos processos históricos. Em meados dos anos 1960, registra-se a perspectiva modernizadora, a qual promoveu uma reflexão profissional de cunho reformista com base no conservadorismo burguês. Na segunda metade dos anos 1970, desenvolveu-se a perspectiva de reatualização do conservadorismo, que resgatava os elementos da herança histórica e conservadora do Serviço

---

<sup>23</sup> Iamamoto (2011) salienta o papel decisivo do movimento de reconceituação do Serviço Social latino-americano no desencadeamento do processo de renovação do Serviço Social no continente, e, especialmente, no contexto brasileiro. Segundo a autora, o movimento de reconceituação latino-americano emergiu na metade dos anos 1960 e continuou por mais uma década. Este movimento expressou a contestação ao tradicionalismo profissional, propiciou um questionamento global da profissão, no que tange seus aspectos ideoteóricos, sociopolíticos, técnico-operativos e a direção social do exercício profissional. Além disso, o movimento representou a primeira aproximação do Serviço Social com a tradição marxista que, por sua vez, apresentava um marxismo sem Marx, "com fortes marcas do estruturalismo francês de Althusser e do marxismo soviético e/ou de inspiração maoista" (IAMAMOTO, 2011, p. 253). Embora essa aproximação com o marxismo tenha sido problemática, sendo o próprio Marx a figura ausente, cabe demarcar sua contribuição decisiva para o processo de ruptura e teórica e prática com o tradicionalismo profissional, bem como até hoje repercute de modo equivocado em todas as dimensões da profissão (IAMAMOTO, 2011).

Social. Na primeira metade dos anos 1970 emergiu os primeiros traços da perspectiva intenção de ruptura, que propiciou uma crítica sistemática ao Serviço Social tradicional, apontando para o rompimento com pensamento conservador e reformista. Essa perspectiva foi sendo adensada ao longo da década de oitenta e deixa como herança as direções ético-política e teórico-metodológica hegemônica na profissão, até os dias contemporâneos.

Segundo Yamamoto (2009), este processo de renovação crítica é resultado e expressão das intensas mobilizações das classes trabalhadoras contra a ditadura do grande capital, na década de oitenta, período de efervescência política, com grandes manifestações populares que visavam garantir a democratização da sociedade brasileira e os direitos sociais, que propiciaram a elaboração e aprovação da CF/88. Assim, esse campo fértil serviu para diversas categorias profissionais refletirem sobre as questões do seu compromisso ético-político e da qualidade na realização dos seus serviços.

Ao longo desta complexificação sócio-histórica, os assistentes sociais que se alinhavam com a perspectiva de intenção de ruptura adensaram o seu direcionamento ético-político, afirmando o compromisso com os interesses das classes trabalhadoras. Esse processo de renovação veio acompanhado de preocupações e exigiu um novo horizonte para as respostas profissionais, o que derivou em significativas mudanças nas áreas de ensino, da pesquisa, da organização político-corporativa da categoria profissional, do mercado profissional de trabalho e também do exercício profissional. Esta trajetória foi marcada pelo III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), que ocorreu na cidade de São Paulo, em 1979, conhecido como "Congresso da Virada". Assim, em decorrência do movimento sócio-histórico, o Serviço Social brasileiro passou por amplo processo de renovação, que impulsionou a ruptura com o tradicionalismo e o seu conservadorismo profissional (IAMAMOTO, 2009).

Nas palavras de Netto (1996, p. 112):

A consolidação da ruptura com o conservadorismo - entendida no sentido aqui circunscrito - favoreceu a renovação teórico-cultural da profissão. Se não há simetria entre uma e outra, a sua conexão é inegável: a primeira desobstruiu a via para a segunda. E esta, no curso dos anos oitenta, na maturação, do que noutra oportunidade, designei como "intenção de ruptura" [...], foi um dos principais suportes para a sólida inserção do Serviço Social na academia.

Dessa forma, ao longo da década de oitenta, registra-se um processo de maturidade intelectual do Serviço Social brasileiro. Os assistentes sociais realizaram uma abordagem teórico-metodológica sobre a produção e reprodução das relações sociais, tendo como

referência as fontes originais de Marx<sup>24</sup>. Essa abordagem contribuiu para uma análise do significado social da profissão, apresentando-a como uma especialização da divisão social e técnica do trabalho coletivo (IAMAMOTO, 2011).

Netto (1996) considera que esse momento propiciou o processo de maturidade intelectual do Serviço Social. Os textos produzidos pelos profissionais apresentaram maior fundamentação teórica pautado no pensamento marxista, consolidando uma hegemonia nas produções. Além disso, contou também com a interlocução com outras áreas das Ciências Sociais, que se relacionavam com a tradição marxista. Tal interlocução contribuiu para a valorização teórica em uma relação de parceria entre as outras áreas de conhecimento, propiciando expandir a intelectualidade para além do âmbito restrito da categoria profissional.

Houve um processo de expansão no âmbito da produção científica dos assistentes sociais e na divulgação, resultantes do investimento nos cursos de pós-graduação, que se consolidaram na década de oitenta. As agências oficiais de fomento já consideravam o Serviço Social como uma área consolidada para receber os recursos destinados à pesquisa, haja vista que dispunha de uma bibliografia própria, constituída de diversos livros publicados e por um periódico importante como a Revista Serviço Social & Sociedade (NETTO, 1996; TRINDADE, 1999).

A dominante influência marxista no interior da academia no Serviço Social brasileiro ganhou centralidade e credibilidade. Devido a esses motivos e somados aos vetores ideopolíticos dos segmentos da categoria que lutavam contra o conservadorismo, foi sendo construída uma cultura profissional fundamentalmente politizada à esquerda (NETTO, 1996).

Do ponto de vista ideopolítico, a década de oitenta assinalou uma consolidação da "ruptura" com o histórico conservadorismo do Serviço Social. Mas, não significa que o conservadorismo tenha sido superado no interior da categoria profissional. Significa que, em decorrência do dinâmico movimento da sociedade brasileira, desde meados dos anos de 1970, os posicionamentos ideológicos e políticos de cunho crítico e contestador sobre a ordem capitalista vinham conquistando legitimidade de expressão (NETTO, 1996).

Segundo Eiras, Moljo e Santos (2012), ao longo dos anos de 1980, tem-se um cenário de lutas sociais, marcado por posicionamentos ideológicos, mobilizações, manifestações, reivindicações que demonstraram o confronto de interesses entre as classes antagônicas,

---

<sup>24</sup> De acordo com Iamamoto (2011), essa nova abordagem orientada pelas fontes originais de Marx deu centralidade à categoria trabalho para o campo de interpretação. A autora explica que esta categoria apresentava de forma diluída na tradição marxista herdeira do movimento de reconceituação do Serviço Social latino-americano.

período de democratização, de conquistas democráticas, de ganhos efetivos para as classes trabalhadoras, que culminaram na ampliação dos direitos sociais. As autoras afirmam que esse cenário contribuiu para que a perspectiva de ruptura com Serviço Social tradicional e com o conservadorismo – por meio de sua bagagem político-cultural, teórica-metodológica e técnico-operativa construir uma nova hegemonia na profissão – que se substancializou na emergência de um determinado projeto profissional, denominado de Projeto Ético-Político do Serviço Social. Nessa direção,

O Serviço Social brasileiro contemporâneo apresenta uma feição acadêmico profissional e social renovada, voltada à defesa do trabalho e dos trabalhadores, do amplo acesso a terra para a produção de meios de vida, ao compromisso com a afirmação da democracia, da liberdade, da igualdade e da justiça social no terreno da história. Nessa direção social, a luta pela afirmação dos direitos de cidadania, que reconheça as efetivas necessidades e interesses dos sujeitos sociais, é hoje fundamental como parte do processo de acumulação de forças em direção a uma forma de desenvolvimento social inclusiva para todos os indivíduos sociais (IAMAMOTO, 2009, p. 4).

De acordo com Eiras, Moljo e Santos (2012), ao longo dos anos, o Serviço Social brasileiro se desenvolveu no âmbito teórico-prático, laicizou-se e construiu o Projeto Ético-Político, expressando uma nova configuração da cultura profissional. Guerra (2007) afirma que o Projeto-Ético-Político está atrelado ao projeto de transformação da sociedade e, é composto por normas e valores radicalmente humanos, por um arcabouço teórico-metodológico, técnico-operativo, ético-político, cujo conteúdo é a crítica da sociabilidade do capital.

No decorrer dos anos, o Projeto Ético-Político ganha materialidade e visibilidade por intermédio das elaborações coletivas da categoria profissional, constituindo dos seguintes elementos: a) uma dimensão jurídico-normativa que abarca o Código de Ética Profissional, em 1993; a criação da Lei de Regulamentação da Profissão de Serviço Social (Lei nº. 8.662/93); a elaboração das Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social (ABEPSS), 1996; b) uma dimensão formativa que envolve o projeto de formação profissional fundamentado nas diretrizes curriculares da ABEPSS, a produção do conhecimento e a direção social dos cursos de graduação e pós-graduação; c) a dimensão político-organizativa composta pelo conjunto Conselho Federal e Conselhos Regionais de Serviço Social (CFESS/CRESS), a ABEPSS, movimento estudantil representado, conjunto de Centros e Diretórios Acadêmicos das universidades e pela Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESSO), e; d) o exercício profissional do assistente social (ABREU, 2016; TEIXEIRA; BRAZ, 2009; VASCONCELOS, 2015).

Importante ressaltar que no bojo do Serviço Social existem diversos projetos profissionais, os quais possuem diferenças de cunho ético-político, social, cultural, influenciados por diferentes tendências. Assim, os profissionais se orientam por um tipo de projeto que indica uma perspectiva para interpretar a natureza e o significado social da profissão na sociedade capitalista. Estes projetos profissionais são carregados de valores, modos de intervir na realidade e estão interligados aos projetos de sociedade que ratificam a manutenção do sistema capitalista ou defendem a ruptura (GUERRA, 2007).

Dessa forma, a maneira como os assistentes sociais dão respostas às demandas postas refletem o seu projeto profissional. Portanto, "não há uma homogeneidade na profissão, mas sim uma hegemonia de um determinado projeto de profissão – atualmente, o que convencionamos chamar de Projeto-Ético-Político da profissão" (SANTOS, 2013a, p.28).

A entrada da década de noventa, por um lado foi um período marcado pela ampla divulgação do Projeto Ético-Político para a categoria profissional, especialmente devido a formulação do Código de Ética de 1993, que são explicitados os princípios fundamentais do Projeto Ético-Político, bem como é enfatizado o debate sobre as condições em que ele se processa enquanto referência para o exercício profissional (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012). Por outro lado, a década de noventa, apresentou uma conjuntura contrária aos valores e princípios defendidos neste projeto. Conforme já apresentamos, trata-se da conjuntura marcada pelo ideário neoliberal como fio condutor da dinâmica de organização do Estado, acarretando a redução nos gastos na área social, objetivando a manutenção ideopolítica e econômica do grande capital.

Observa-se que o acirramento dessa conjuntura ao longo dos anos 2000 vem propiciando o fortalecimento de uma tendência conservadora nas respostas frente às expressões da Questão Social. Netto (1996, p. 126-127), em sua análise, indicou uma prospecção quanto aos rumos da profissão na cena contemporânea:

1. a continuidade da vertente que se iniciou com a "intenção de ruptura" [...], com influência da tradição marxista [...], 2. uma vertente de *cariz tecnocrático* herdeira daquela que foi a "perspectiva modernizadora" dos sessenta e setenta [...], renovada pela ofensiva neoliberal e reciclada por outras teoria sistêmico-organizacionais [...], 3. a vertente do *conservadorismo tradicional*, que recorreu, nos anos setenta e oitenta, à fenomenologia (o que chamei de "reatualização do conservadorismo") [...], 4. o desenvolvimento de uma *vertente neoconservadora*, inspirada fortemente na epistemologia pós-moderna, afinada com as tendências da moda das chamadas ciências sociais e tendo seu gume crítico apontado para a revisão dos substratos das conquistas anticonservadoras dos anos oitenta [...], 5. um florescimento de *vertentes aparentemente radicais*, abertamente desqualificadoras da teorização

sistemática e da pesquisa rigorosa, fundadas num anticapitalismo romântico de inspiração católica [...].

Corroborando com a assertiva anterior, Guerra (2007) sublinha que existe uma tensão no interior do Serviço Social que se apresenta entre Projeto Ético-Político e as vertentes interligadas ao pensamento conservador, no cenário dos anos 2000. A autora afirma que, a partir de um debate mascarado, o pensamento conservador vem desqualificando o Projeto Ético-Político, tanto em relação à sua não implementação imediata quanto pela existência dos diversos projetos que se confrontam com ele. Além disso, a autora chama atenção que os projetos não se implementam de forma imediata, e que, a hegemonia do Projeto Ético-Político não significa homogeneidade, muito menos ausência de confrontos e disputas no âmbito da categoria profissional.

Segundo Iamamoto (2011), outro conteúdo importante sobre a análise do Serviço Social, na atualidade, é a tensão entre o Projeto Ético-Político e o estatuto assalariado. Para compreender essa tensão, a autora se apoia na concepção que vem se afirmando desde a década de oitenta, de que o Serviço Social é uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, partícipe do processo de produção e reprodução das relações sociais. Ademais, tem-se a compreensão da Questão Social como a matéria prima do trabalho do assistente social, isto é, a *“base de fundamentação sócio-histórica da profissão, em seu enfrentamento pelo Estado, pelo empresariado e pelas ações das classes trabalhadoras no processo de constituição e afirmação dos direitos sociais”* (IAMAMOTO, 2011, p. 183).

Iamamoto (2011) reconhece que esta concepção do significado social do Serviço Social na sociabilidade capitalista rompe com a interpretação endógena da profissão, uma vez que, questiona sobre sua utilidade social, sua necessidade, sua funcionalidade e seus efeitos na sociedade. Essa concepção permite o aprofundamento da análise acerca do processo de realização do exercício profissional nos espaços sócio-ocupacionais na atualidade, concebendo o assistente social como trabalhador assalariado.

Nessa direção, a autora explícita que o assistente social é um trabalhador especializado que vende sua força de trabalho para as instituições empregadoras, seja no âmbito estatal ou privado que requisitam seus serviços. Tais serviços atendem as necessidades sociais, além de possuir valor de uso e utilidade social. Também esclarece que, o exercício profissional se insere diretamente nas condições materiais e sociais das classes trabalhadoras.

Logo, quando o profissional interfere no processo de reprodução da força de trabalho pelos serviços sociais instituído nos programas com os quais atua, está também "indiretamente"

participando do circuito de geração de riqueza socialmente produzida na sociabilidade do capital, ou seja, ele é "parte de um trabalhador coletivo, fruto de uma combinação de trabalhos especializados na produção, de uma divisão técnica do trabalho" (IAMAMOTO, 1998, p. 69).

Importante ressaltar que os assistentes sociais fazem parte da classe trabalhadora como assalariados. Portanto, eles participam do processo de produção e redistribuição da riqueza socialmente produzida. Dessa forma, pode-se inferir que o Serviço Social é uma profissão socialmente necessária na sociedade (IAMAMOTO, 1998).

Esta condição de assalariamento vai dar à profissão um caráter não liberal, embora tenha sido regulamentada como liberal pelo Ministério do Trabalho por meio da Portaria nº. 35, de 19 abril de 1949. Entretanto, o assistente social não tem se mostrado como um profissional autônomo nos seus serviços prestados, pois não possui as condições materiais, organizacionais e técnicas para desenvolver o seu exercício profissional (YAZBEK, 2009).

A condição assalariada - seja como funcionário público ou assalariado de empregadores privados, empresariais ou não - envolve, necessariamente, a incorporação de parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam as relações de trabalho, consubstanciadas no contrato de trabalho, que estabelecem as condições em que esse trabalho se realiza: intensidade, jornada, salário, controle do trabalho, índices de produtividade e metas a serem cumpridas. Os empregadores definem ainda a particularização de funções e atribuições consoante as normas que regulam o trabalho coletivo. Oferecem, ainda, o *background* de recursos materiais, financeiros, humanos e técnicos indispensáveis para a objetivação do trabalho e recortam as expressões da *questão social* que podem se tornar matéria da atividade profissional (IAMAMOTO, 2011, p. 218).

Assim, do ponto de vista da inserção do assistente sociais nos processos e relações de trabalho, verifica-se que as determinações impostas pelas diversas instituições empregadoras, no âmbito da divisão social e técnica do trabalho, materializam no exercício profissional as requisições, as funções e atribuições, as regulamentações específicas, as normas contratuais, estabelecem o conteúdo do trabalho realizado (IAMAMOTO, 2011).

É, portanto, no interior dessas instituições empregadoras que situam o estabelecimento da rotina, objetivos, procedimentos, critérios de elegibilidade, organização, planejamento prévio, instrumentos de trabalho, recortam as expressões da Questão Social que podem transforma-se na matéria da ação profissional, delimitam os limites e as convergências entre diversos trabalhadores e os sujeitos demandatários dos serviços sociais (ABESS, 1997b; IAMAMOTO, 2011).

O assistente social trabalha na prestação de serviços socioassistenciais realizados nas instituições estatais e nas organizações privadas. As ações desenvolvidas pelos profissionais estão condicionadas as variadas expressões da Questão Social, que são experimentadas pelos sujeitos sociais no âmbito do trabalho, no núcleo familiar, na luta pela habitação, educação, saúde, assistência social, entre outras questões. Essas expressões da Questão Social não podem ser tratadas desconectas dos processos sociais contraditórios próprios da sociedade capitalista. Garantir a dimensão de totalidade da Questão Social impede uma análise que a fragmenta em inúmeras "problemáticas sociais", bem como evita atribuir os sujeitos e suas famílias a responsabilidade pelos obstáculos vividos (IAMAMOTO, 2011).

O assistente social é um intelectual que contribui no processo de reprodução sociopolítica ou ideopolítica dos sujeitos sociais. Este aspecto permite situar o Serviço Social na esfera da criação de consensos na sociedade. Pensar em consenso significa compreender o exercício profissional no bojo do fortalecimento das classes subalternizadas e/ou dominantes, isto é, colaborando para a manutenção do capitalismo e/ou na criação de outro modelo societário (IAMAMOTO, 1998).

De posse desse entendimento, é possível apreender a profissão inserida na sociedade sob dois ângulos interligados e interdependentes:

Como realidade vivida e representada na e pela consciência de seus agentes profissionais expressa pelo discurso teórico-ideológico sobre o exercício profissional; a atuação profissional como atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais objetivas que conferem uma direção social à prática profissional, o que condiciona e mesmo ultrapassa a vontade e/ou consciência de seus agentes individuais (IAMAMOTO; CARVALHO, 1988, p. 72).

Convém mencionar que esses dois ângulos possuem uma unidade antagônica no exercício profissional: a intenção do assistente social, o desenvolvimento e a materialização do que o profissional produziu. Nota-se que, por meio dessa leitura, tem-se a possibilidade de desvelar as diversas implicações do exercício profissional que é polarizado por interesses de classes sociais distintas, além descortinar suas dimensões objetivas e subjetivas. Sinteticamente, a dimensão objetiva versa sobre os condicionantes sócio-históricos do exercício profissional e a dimensão subjetiva refere-se a forma que o assistente social incorpora o significado e a direção social do exercício profissional em sua consciência (YAZBEK, 2009).

Supõe, portanto, também descartar visões unilaterais da vida social e da profissão, deixando de considerar, por um lado, as determinações históricas, econômicas, sociais, políticas e culturais sobre o exercício profissional do assistente social e, por outro, o modo como o profissional constrói sua intervenção, atribui-lhe significado, confere-lhe finalidades e uma direção social (YAZBEK, 2009, p.5).

Cabe sinalizar que o exercício profissional sofre o tensionamento entre a direção social que o assistente social vai conferir a esse exercício e as requisições institucionais. A possibilidade de expressar uma direção social, bem como as formas de desenvolver o exercício profissional decorre da relativa autonomia que o assistente social possui que é alicerçada pelos documentos jurídicos e normativos<sup>25</sup> que regulamentam a profissão (IAMAMOTO, 2011).

Nesse sentido, a relativa autonomia é tensionada pelas determinações dos empregadores e pelas regulamentações específicas que respaldam sobre o exercício profissional, no que se refere à organização da força de trabalho, às demandas, às funções, às atribuições, ao salário, à jornada de trabalho, dentre outros aspectos (IAMAMOTO, 2011).

Retomando, Iamamoto (2011) esclarece que a tensão existente entre o Projeto Ético-Político e o estatuto assalariado da profissão envolve:

Os clássicos dilemas entre teleologia e alienação, liberdade e necessidade, ação do sujeito e constrangimentos estruturais, dimensões indissolúveis do exercício profissional na sociedade capitalista, o que se radicaliza na era das finanças. Essa tensão se refrata nos diversos espaços ocupacionais e nas condições e relações em que se realiza esse trabalho; na formação universitária de graduação, na pós-graduação e na pesquisa [...] (IAMAMOTO (2011, p. 41).

Assim, compreender o Serviço Social sob a ótica da condição de assalariamento do assistente social contribui fundamentalmente para aproximação das determinações que se apresentam no exercício profissional nos diversos espaços sócio-ocupacionais na atualidade. Determinações que, precisam ser explicitadas para uma interpretação da profissão nos dias atuais.

---

<sup>25</sup> O assistente social possui uma relativa autonomia que é estabelecida na forma de conduzir seu exercício profissional a partir dos documentos normativos da profissão que estão explicitados: no Código de Ética Profissional de 1993; nas Diretrizes Curriculares norteadoras da formação acadêmica de 1996; na Lei nº. 8.662 de 7 de junho de 1993 que dispõe sobre o exercício profissional, competências, atribuições privativas e fóruns que visam defender o exercício profissional, como as entidades representativas da categoria; na Resolução do CFESS nº. 557, de 15 de setembro de 2009 que dispõe sobre a emissão de pareceres, laudos, opiniões técnicas conjuntos entre o assistente social e outros profissionais; na Resolução CFESS nº. 493, de 21 de agosto de 2006, que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social, na resolução do CFESS nº. 559, de 16 de setembro de 2009 que dispõe sobre a atuação do Assistente Social, inclusive na qualidade de perito judicial ou assistente técnico, quando convocado a prestar depoimento como testemunha, pela autoridade competente; na Resolução do CFESS nº. 569, de 25 de março de 2010 que dispõe sobre a vedação da realização de terapias associadas ao título e/ou ao exercício profissional do assistente social, dentre outras resoluções.

As repercussões das transformações societárias no Serviço Social nos últimos decênios têm sido devastadoras quando se pretende compreender as condições e relações de trabalho do assistente social na sociedade capitalista. Essas transformações incidem diretamente na formação profissional, no perfil profissional, no exercício profissional, na forma de inserção no mercado de trabalho, nas atribuições e competências profissionais, demandas profissionais etc. Isto é, elas influenciam nas condições objetivas e subjetivas do trabalho.

Mota e Amaral (2016) afirmam que o processo de contrarreforma do ensino superior é um aspecto que deve ser considerado ao se tratar das condições e relações de trabalho. As autoras explicam que este processo vem estruturando a implementação de novas pedagogias que destacam uma formação com competências individuais; tem-se o conhecimento aplicado; a produção de tecnologias sociais; o redimensionamento do ensino superior, e; na perspectiva de um ensino massificado, empobrecedor e aligeirado. E, os cursos de Serviço Social não estão externos desse processo.

Os dados do crescimento de cursos em curto prazo lapso de aproximadamente dez anos na área expressam o processo de mercantilização e privatização da educação no Brasil, tendo em vista que, em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, havia 89 cursos de Serviço Social no Brasil. Em 2001 - fim de seu mandato -, esse número chegava a 111. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ou seja, no período de 2003 a 2010, esse número subiu vertiginosamente. Em 2005, alcançou 174 cursos; atingindo 306 em 2006, já existiam 206 cursos; em 2007, passou a 253 cursos; atingindo 306 em 2008; 345 em 2009; e 441 em abril de 2011. [...] Os limites se colocam mediante a proliferação exarcebada da abertura de cursos de graduação, em sua maioria privados (82%), além da modalidade do ensino a distância (EAD), que oferecia em 2011, aproximadamente, 80 mil vagas para o Serviço Social diante do ensino presencial com mais 72.019 matrículas neste mesmo ano (SANTOS; ABREU, 2011, apud ABREU, 2016, p. 245-247).

A esse processo expansionista, privatista e precário da política de educação superior, agregam-se consequências tanto na formação quanto no exercício profissional do assistente social. Quanto à formação profissional, verifica-se que as instituições de ensino para atuarem em conformidade com as Diretrizes Curriculares da (ABEPSS) enfrentam as implicações de um lado, da realidade do mercado de trabalho dos assistentes sociais, e por outro, das exigências do próprio Ministério da Educação (MEC) (PINTO, 2016).

Nesse cenário, verifica-se a exigência de formação acadêmica, pautada na criação de um "novo perfil profissional" nos termos de Iamamoto (2011). Segundo Pinto (2016), esse novo perfil profissional precisa ser composto de inúmeras habilidades procedimentais de cunho

técnico-operacional. Habilidades que, necessariamente, devem estar alinhadas com o produtivismo, a multifuncionalidade, a polivalência e a competitividade.

Pinto (2016) salienta que esse processo é prejudicial à formação e resultará em uma geração de assistentes sociais destituída de capacidade crítica, reflexiva e criativa frente às determinações do exercício profissional. A ausência dessas capacidades intelectuais configura o "assistente social tarefeiro", que é extremamente funcional aos espaços sócio-ocupacionais.

Neste sentido, esse novo perfil profissional vem acompanhado do descaso pela formação teórico-metodológica rigorosa e abastecido de anti-intelectualíssimo. Este fator não é algo novo, ele faz parte da gênese do Serviço Social, sob os moldes da formação doutrinária advindos da influência da Igreja Católica. Os pressupostos teóricos são tidos como dogmas, ou seja, são inquestionáveis, "bem ao gosto do positivismo que ainda hoje exerce hegemonia no pensamento da categoria, ainda que se diga outra coisa, porque se trata do próprio pensamento da sociedade burguesa" (GUERRA, 2016, p.92).

Iamamoto (2011) ressalta que a avassaladora expansão da graduação em Serviço Social traz rebatimentos diretamente na nova geração de assistentes sociais, ocasionando o surgimento de um crescimento exponencial do contingente profissional. A autora indica ainda que:

Poderá figurar como um recurso de qualificação do voluntariado no reforço do chamamento à solidariedade enquanto estratégia de obscurecimento das clivagens de classe e da radicalização da exploração do trabalho que funda a prevalência do capital que rende juros, o qual mascara sua relação com o mundo do trabalho e a naturalização das relações sociais -, travestidas na ótica da coesão social -, mostram-se como ingredientes ideológicos conservadores numa sociedade que prima pela reprodução acelerada das desigualdades de classes, e convive com permanentes ameaças de revoltas dos segmentos subalternizados (IAMAMOTO, 2011, p. 440).

Sob essa ótica, Guerra (2016) afirma que a profissão é rotulada como vocação, ação de ajuda, militância, baseada em princípios e valores anticapitalistas românticos e humanista-cristãos. Nos espaços sócio-ocupacionais, os assistentes sociais cumprem ordens para serem considerados como os "profissionais comprometidos". Assim, por meio dessa imposição a postura adotada no exercício profissional acaba sendo:

Apoiada em um eticismo, que supõe que as condições objetivas da realidade possam ser subsumidas ao "compromisso" e à boa vontade da profissional, desencadeiam-se posturas voluntaristas e messiânicas, as quais historicamente nos têm levado à incorporação gradativa de funções genéricas, demandas específicas, meras atividades que não cabem a nenhuma profissão, sob o argumento conformista do "afinal, não custa nada" (GUERRA, 2016, p. 91).

Na medida em que essas tendências baseadas no voluntarismo e no messianismo<sup>26</sup> se atualizam, percebe-se também a atualização do militantismo tanto o religioso quanto o político do interior da categoria profissional. Ainda que haja uma interface entre tais tendências, não se pode equivocar-se a profissão com militância (GUERRA, 2016).

Há, portanto, uma concepção distorcida do Serviço Social, como se a profissão tivesse surgido do inesperado, do caótico, do paliativo, do improvisado, para responder as diversas demandas. Disso resulta a ideia de que qualquer pessoa pode "fazer" o Serviço Social, ou executar o trabalho do assistente social, ou substituí-lo nos espaços sócio-ocupacionais (GUERRA, 2016).

Guerra (2016) indica que nos espaços sócio-ocupacionais vem ocorrendo uma "tendência à desespecialização" das profissões que compõe a área do social. A autora explica que essa tendência é resultante das novas funções agregadas às tradicionais, que imprime uma multifuncionalidade no exercício profissional; abarca a diluição da formação especializada e a nivelção entre as demais profissões; envolve também a fragmentação das competências específicas de cada profissão, por meio de contratação sob denominações genéricas, como por exemplo, na área do Serviço Social têm-se os seguintes cargos: técnico social, analista de assistência e desenvolvimento social, gestor de políticas e projetos, analista de seguro social, gestores de políticas públicas etc. Nesse sentido, a autora considera que ocorre uma desqualificação das diversas profissões do social, por meio das mudanças da legislação trabalhista, que promovem a destruição dos direitos sociais.

Nota-se que as transformações no mundo do trabalho vêm repercutindo na inserção profissional no ramo das empresas capitalista quanto na esfera estatal. No ramo empresarial, convém salientar que o Serviço Social sempre foi uma profissão convocada pelas empresas capitalistas para controlar as diversas "tensões sociais, criar um comportamento produtivo da força de trabalho contribuindo para reduzir o absenteísmo, viabilizar benefícios sociais, atuar em relações humanas na esfera do trabalho" (IAMAMOTO, 1998, p. 47).

Verifica-se nesta área uma ampliação do mercado de trabalho e o redimensionamento das demandas profissionais. Aqui, o exercício profissional situa-se na área da denominada "intervenção social" das empresas, das fundações, dos consórcios empresariais (MOTA; AMARAL, 2016, apud CESAR, 2008). Cabe constatar que por parte das grandes empresas capitalista tem-se uma nova forma de "filantropia empresarial", que se desenvolve a partir do "investimento social" em projetos comunitários avaliados como de "interesse público". Essa

---

<sup>26</sup> Para Iamamoto (1998), o messianismo é inspirado no heroísmo do Serviço Social, que potencializa apenas a subjetividade dos sujeitos e a vontade política sem confrontá-la com a realidade concreta.

"filantropia empresarial" desenvolvida se caracteriza pela denominação de "empresa cidadã" (IAMAMOTO, 1998). Assim,

O investimento em dinheiro, tecnologia, mão-de-obra por parte das empresas realiza-se em busca de uma melhor imagem social, de ampliar vendas e conquistar mercado, da preocupação com a própria sobrevivência empresarial, com a vantagem de usufruírem os estímulos oferecidos pelo incentivo fiscal de 2% sobre o lucro operacional (IAMAMOTO, 1998, p. 127).

Isto posto, o mercado de trabalho para o Serviço Social expandiu na área dos recursos humanos, no setor da assessoria gerencial, na criação dos comportamentos produtivos convenientes para a força de trabalho. Em relação às demandas profissionais há que se destacar que são voltadas para a responsabilidade socioambiental, os círculos de controle da qualidade (CCQ) das equipes interprofissionais, bem como dos programas de qualidade total e, também no incentivo de diálogo entre os trabalhadores da gerência e os trabalhadores do chão da fábrica, potencializando a participação. Esse chamamento à participação por meio do discurso de qualidade, colaboração, cooperação, parceria, supõe formas de valorização do trabalhador. Entretanto, na verdade, as empresas capitalistas visam com essa adesão dos trabalhadores assegurarem as metas de produtividade e qualidade do produto (IAMAMOTO, 1998).

Registra-se que o redimensionamento das demandas profissionais se constituiu em face das ações direcionadas à população no que diz respeito à seleção dos usuários, à isenção de taxas, ao acompanhamento, à avaliação, ao direcionamento para a política de assistência social dentre outros. Houve uma realocação dos assistentes sociais das empresas para a política da previdência social que, por sua vez, expandiu os espaços de atuação do Serviço Social (MOTA; AMARAL, 2016).

Na esfera estatal, observa-se que os direitos sociais garantidos na CF/1988, especialmente, os que compõem o tripé da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social) foram fatores que impulsionaram as mudanças no mercado de trabalho dos assistentes sociais a partir da década de noventa. Esse período histórico também foi marcado pela contrarreforma do Estado brasileiro, a qual se vem processando uma ampla privatização dos serviços sociais públicos dentro da lógica mercantilista de acumulação do grande capital (TRINDADE, 1999).

Logo, a partir desta década têm-se os processos de municipalização das políticas sociais e descentralização político-administrativa, que em consonância às determinações da política macroeconômica (neoliberalismo) alavancaram a expansão do mercado de trabalho para os diversos profissionais que atuam na área social, entre os quais os assistentes sociais

(TRINDADE, 1999). Nessa direção, novos espaços sócio-ocupacionais foram abertos, como, nos Conselhos de Direitos, nos Conselhos tutelares, nos cargos de consultoria e assessoria aos movimentos sociais e políticas públicas, no âmbito da gestão social pública, dentre outros (IAMAMOTO, 1998).

Ressalta-se que o Estado tradicionalmente é o maior empregador de profissionais de Serviço Social, sendo a administração direta a que mais incorpora, principalmente, nas esferas estadual e municipal. Com o processo de municipalização e descentralização político-administrativa observa-se uma tendência à interiorização da demanda, o que requer maior atenção às questões relativas ao poder regional e local (IAMAMOTO, 1998).

Assim, no âmbito municipal verifica-se uma intensa redefinição/diversificação dos postos de trabalho. Essas mudanças ocorreram devido às novas requisições que são exigidas aos municípios em razão do processo de "descentralização e municipalização dos serviços sociais públicos e diante das inúmeras pressões que sofrem diretamente das populações atingidas pelo desemprego, pobreza, violência, insegurança do trabalho e da moradia" (RAICHELIS, 2010, p.757).

Cabe retomar que, no contexto de contrarreforma do Estado, tem-se a redução dos investimentos na área das políticas sociais estabelecida via transferência das responsabilidades de prestação dos serviços sociais para o âmbito do Terceiro Setor promovendo impactos na qualidade dos serviços, como também na precarização das relações e condições de trabalho. Isso aparece de forma nítida no enxugamento dos concursos públicos; nas terceirizações, nas contratações temporárias, por meio de tarefas preestabelecidas ou projetos de curto prazo; na contenção salarial, como ocorre hoje na "administração gerencialista" das ONGs e demais instituições (IAMAMOTO, 1998).

Sobre essa questão do mercado de trabalho, é interessante destacar os estudos de Delgado e Aquino (2014, p. 99):

Os dados coletados e tabulados pelo CRESS (Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região) (2013), a partir das visitas de fiscalizações rotineiras da Seccional de Juiz de Fora, no período compreendido entre maio de 2011 e maio de 2012, em Juiz de Fora e região [...] revelam que a maioria dos assistentes sociais está inserida na esfera pública municipal (60%), seguida das inserções sócio-ocupacionais no terceiro setor (15%), na esfera pública estadual (11,4%), no âmbito privado (7,3%) e na esfera pública federal, apenas (5,2%). De acordo com os dados do CRESS-6ª Região, (42,6%) dos assistentes sociais estão contratados temporariamente, seguidos dos estatutários, (29,5%), celetistas (18,3%), autônomos (2,2%), e voluntários (1,4%).

Nesse cenário, ocorre também o aumento de assistentes sociais ingressados em mais de um vínculo empregatício, o que se denomina como pluriemprego. Além disso, muitos profissionais são inseridos nos espaços sócio-ocupacionais em mais de duas políticas sociais, com intensa rotatividade, originados das contratações sem estabilidade, dos salários reduzidos, da intensificação e extensão da jornada de trabalho (GUERRA, 2016).

Convém salientar que, o Serviço Social é uma profissão que se constitui de aproximadamente 99% de mulheres, as quais vivenciam a realidade do sobretrabalho doméstico, do pluriemprego e das diversas formas de intensificação do trabalho. Tais fatores dificultam o investimento em uma capacitação continuada, reduzem a produção de pesquisas, bem como comprometem o fundamental tempo de lazer e de descanso, causando o estresse e adoecimento (GUERRA, 2016).

Conforme mencionado, ao assumir sua função reguladora com enfoque gerencialista, o Estado objetivou minimizar os investimentos com a manutenção de seus funcionários, sendo a gestão compartilhada com as organizações sociais uma de suas estratégias de reduzir seus custos. Essa gestão compartilhada foi formulada com base nos novos padrões gerenciais, os quais pautam-se na flexibilização da organização/gestão do trabalho e com o foco central no profissional. Deste modo, o Estado promoveu uma estruturação dessa política como se dependesse exclusivamente da capacitação de seus profissionais, em detrimento do seu vínculo com o capital, dos interesses políticos em jogo, do orçamento desonerado, das condições concretas para sua efetivação e da racionalidade empregada pelo gestor (GUERRA, 2016).

Outro elemento que impulsionou a expansão do mercado de trabalho<sup>27</sup> para o Serviço Social foi a implementação do SUAS, o qual veio acompanhado do aprofundamento da precarização das condições objetivas e subjetivas em que se realiza o exercício profissional<sup>28</sup>. Isto é, considerando a condição de trabalhador assalariado do assistente social, a restrição de sua autonomia técnica e as diversas formas de intensificação do trabalho. Por conseguinte, esse movimento de implementação/execução do SUAS trouxe novas configurações para o exercício profissional, bem como para as demandas profissionais, as condições e as relações de trabalho (RAICHELIS, 2010).

---

<sup>27</sup> De acordo com Delgado (2013, p. 141) dentre os espaços sócio-ocupacionais que envolvem o Serviço Social a política de assistência social se destaca como a área que mais incorpora profissionais em todo território nacional. Isso porque, após a implementação do SUAS, o CNAS, por meio da Resolução nº. 269, de 13 de dezembro de 2006, aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/Suas) que estabelece as equipes de referência para atuação no âmbito da proteção social básica e da proteção especial de média e alta complexidade.

<sup>28</sup> No (item 2.3) será abordado a particularidade do exercício profissional do assistente social no SUAS.

O Estado, sob a perspectiva gerencialista, organizou os programas/projetos sociais ofertados pelo SUAS e pelas demais políticas públicas em ações voltadas para a inclusão produtiva, do empreendedorismo e do autoemprego, redimensionando a divisão social e técnica do trabalho. Esse processo potencializou os laços do Estado com o setor privado e impulsionou as parcerias com as organizações sociais, conforme mencionado (MOTA; AMARAL, 2016).

Fica claro que a incorporação dessas ações na área das políticas públicas foi criada para atender as necessidades do grande capital, como se fossem necessidades de toda a população. Nessa dinâmica, tem-se o processo de exploração da força de trabalho determinado pelo processo de multifuncionalidade das tarefas e expansão do desemprego. Os trabalhadores "sobrantes" e "precarizados" apresentam-se como o público-alvo dos programas de transferência de renda. Isso significa que a determinação social dessa dinâmica se revela "ao promover o apagamento da responsabilidade da empresa capitalista", bem como "constitui-se em objeto de políticas sociais financiadas por contribuintes-trabalhadores" (MOTA; AMARAL, 2016, p. 40).

Ao mesmo tempo em que ocorre a tendência à centralidade da política de assistência social há também a ampliação do *marketing* social-empresarial, acompanhados de práticas operacionais que estimulam as parcerias público-privadas. Desta forma, a transação das necessidades empresariais para o setor público demonstra a manutenção das necessidades do grande capital de modo mistificado. Mistificado, pois, a metamorfose desse processo se realiza como objeto de intervenção das políticas públicas e organizações sociais sem revelar o seu real significado. Além disso, observa-se que são ocultadas as determinações políticas, econômicas, culturais, sociais em sua totalidade. Assim, tais determinações que também são ideológicas passam a ser desconsideradas, o que afeta no plano real da vida das classes subalternas (MOTA; AMARAL, 2016).

Deste modo, o que se coloca em evidência é a manutenção de práticas e ideologias de cunho conservador, as quais são fundamentais as relações sociais de produção e reprodução do capitalismo. Trata-se, então, de uma redefinição do uso das metodologias de ação de forma uniformizada e do estabelecimento de procedimentos profissionais protocolados em "manuais de orientações técnicas para intervenção" que, de certo modo, tendem a reeditar o caráter tecnicista do Serviço Social (MOTA; AMARAL, 2016). Aqui, nesse campo complexo situa-se o nosso objeto de estudo, que é analisar as implicações das Orientações técnicas sobre PAIF no que se refere ao exercício profissional do assistente social.

O Serviço Social enquanto uma profissão funcional à política de assistência social faz parte dessa lógica gerencialista do SUAS. Dessa forma, o exercício profissional está sendo

perpassado por inúmeras "normas vinculadas a administrar a concessão de benefícios, rotinas, baseados em critérios seletivos, quantitativos e condicionalidades, em uma racionalidade do cálculo, em procedimentos formais e manipulatórios" e o perfil do profissional de Serviço Social se torna um "técnico adestrado" nesse cenário, nos termos de Guerra (2013a, p. 70-71).

Nota-se que quando o assistente social restringe a apreensão superficial e imediata da realidade, suas intervenções são minimizadas em procedimentos burocráticos impostos pelo sistema capitalista contemporâneo. Esta situação coloca o exercício profissional reduzido à "mera identificação das demandas e a seu atendimento focalizado, mobiliza um suporte teórico bastante elementar, cuja análise não ultrapassa o nível da aparência e escamoteia o real significado das mesmas" no contexto de relações sociais contraditórias (SIMIONATO, 2009, p. 18).

Nessa dinâmica, o exercício profissional reproduz uma concepção isolada das determinações que envolvem os processos sociais, supõem a dicotomia entre teoria e prática, a supervalorização dos instrumentos e técnicas, engrandecendo apenas a dimensão técnico-operativa do Serviço Social. Sendo assim, para extrapolar tal situação, salienta-se o cuidado indispensável aos assistentes sociais em seu cotidiano profissional que tenham clareza dos fins que desejam atingir, tendo em vista os valores assumidos no Projeto Ético-Político da profissão.

Dessa forma, julgamos necessário nesse item apresentar os contornos contemporâneos do Serviço Social, especificamente, as determinações que perpassam as condições e relações de trabalho na sociabilidade do capital, com o interesse de fundamentar o objeto de estudo. Logo, no próximo item, tendo como referência o Projeto Ético-Político, procuramos situar o debate das dimensões constituintes do exercício profissional, oferecendo destaque aos instrumentos e técnicas, por considerar que são ferramentas que contribuem na materialização das ações.

## 2.2 AS DIMENSÕES DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL E OS INSTRUMENTOS E TÉCNICAS

De acordo com Guerra (2013a), o Serviço Social é uma profissão eminentemente interventiva, mas também possui natureza teórica, investigativa, formativa e ético-política. No que diz respeito a característica interventiva da profissão a autora coloca que é resultante do lugar reservado na divisão social e técnica do trabalho coletivo e do tipo de resposta dada à sociedade. Enquanto um trabalhador assalariado, o assistente social busca dar respostas às

demandas que lhe são colocadas, visando necessariamente operar uma transformação na situação nos aspectos objetivos e/ou subjetivos. Para dar tais respostas, é fundamental que o profissional acione um conjunto de saberes: teórico-metodológicos, conhecimentos técnico-operativos, habilidades procedimentais, a partir de uma perspectiva ético-política com uma orientação estratégica determinada.

Refletir sobre essa natureza interventiva tendo como orientação estratégica o Projeto Ético-Político hegemônico da profissão, implica reconhecer que o exercício profissional não se autoexplica. Isso significa dizer que o Serviço Social recebe as determinações sócio-históricas das relações sociais de produção e reprodução capitalista. E, para responder essas determinações o assistente social aciona um conjunto de dimensões que se constituem em uma totalidade dialética de elementos diversos. Elementos que, "se autoimplicam e se determinam em si", conformando "a riqueza e amplitude que caracteriza historicamente o modo de ser da profissão [...]" nos termos de Guerra (2013a, p. 45).

De acordo com Santos (2003), o termo dimensão refere-se às propriedades de algo, no caso específico das dimensões do exercício profissional do assistente social é necessário considerar os seus pressupostos, direções, valores, habilidades, capacidades, particularidades, conhecimentos, intelectualidade, herança cultural e princípios essenciais que fundamentam e materializam o Serviço Social. Para a autora essas dimensões configuram-se como as várias extensões do exercício profissional, ou melhor, são qualificadas como mecanismos constituintes e constitutivos da profissão.

Na literatura do Serviço Social, o debate do exercício profissional enquanto uma totalidade que abarca as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa não há consenso entre os autores. Além dessas dimensões mencionadas, a literatura inclui também as dimensões investigativa, interventiva e formativa como elementos constitutivos do exercício profissional. Segundo os estudos de Santos (2013a, p. 25), essas dimensões são elementos "intrínsecos à passagem da finalidade ideal – que está no âmbito do pensamento, da projeção – à finalidade real – âmbito da efetividade da ação".

Tais dimensões possuem suas especificidades, mas, são complementares entre si, isto é, preservam uma relação de unidade na diversidade. Essa relação remete-se ao reconhecimento de suas conexões numa totalidade, garantindo cada qual sua natureza e sua particularidade de forma interligada (SANTOS, 2013a). Nota-se que essas dimensões estão em um complexo processo de totalização, não são formas "prontas", não podem ser consideradas de maneira isoladas, portanto, estão postas em um movimento real, mesmo que em uma determinada situação haja a supremacia de uma sobre a outra (GUERRA, 2013a).

Convém ressaltar que as dimensões do exercício profissional são frutos de um movimento histórico e, também refletem as direções sociais assumidas pelos assistentes sociais em diferentes conjunturas. Neste sentido, os diversos projetos profissionais existentes no interior da categoria profissional conferem outras conotações as dimensões (SANTOS, 2003).

Desse modo, os profissionais que estão alinhados com o Projeto-Ético-Político vão articular as dimensões de forma reflexiva, no sentido de possibilitar a leitura crítica dos processos da realidade concreta, a criação de estratégias, táticas e habilidades prático-instrumentais.

Santos (2013a) explica que as dimensões são intrínsecas ao exercício profissional, sendo que a dimensão teórico-metodológica diz respeito às diversas teorias que possibilitam o conhecimento da realidade e o significado da ação profissional. Nesse sentido, essa dimensão propicia o assistente social ler, interpretar a realidade e o Serviço Social, criar estratégias e táticas de ação comprometidas com um projeto profissional determinado.

A dimensão ético-política refere-se aos diferentes compromissos que a categoria profissional pode compactuar. Essa dimensão traduz os valores, os princípios, os posicionamentos, as intencionalidades e finalidades de toda ação profissional que, por sua vez, possuem uma fundamentação teórica (SANTOS, 2013a).

A dimensão técnico-operativa remete-se à execução da ação propriamente dita, contém o planejamento, os valores empregados, os objetivos, as finalidades, as condições objetivas, as táticas, as estratégias, os instrumentos, as técnicas e a análise do produto real. Tal dimensão demonstra todo o movimento da ação profissional, por meio de uma determinada direção social e uma teoria (SANTOS, 2013a).

Para Iamamoto (1998), a dimensão teórico-metodológica corresponde o caminho para o profissional alcançar novas alternativas. Requer o acúmulo teórico frutificado pela história, o acompanhamento da dinâmica dos processos sociais, a pesquisa rigorosa das relações sociais e dos modos de viver. Ou seja, essa dimensão fornece a leitura para explicação e apreensão da realidade social, mas não pode ser acionada de forma afastada das demais dimensões para não resultar em um teoricismo.

A dimensão ético-política está imbricada com o caráter contraditório do Serviço Social, por estar inserido em uma arena de interesses sociais distintos na sociedade capitalista. Portanto, não se expressa apenas no mero engajamento político do assistente social, mas também inclui a formação de uma consciência teórica. Cabe mencionar que, esta dimensão descolada das outras dimensões torna-se um politicismo (IAMAMOTO, 1998).

A dimensão técnico-operativa refere-se à eficiência técnica para o exercício profissional, integra o instrumental operativo em Serviço Social, entretanto, se tais atributos estiverem separados das dimensões teórico-metodológica e ético-política corre-se o risco de cair em um exercício profissional tecnicista (IAMAMOTO, 1998).

Nesse sentido, tais dimensões precisam estar sempre articuladas para propiciar um exercício profissional crítico e eficaz, pois se forem concebidas de forma desarticulada serão insuficientes para iluminar novas possibilidades. Assim, pode-se notar que essas dimensões são requisitos essenciais que contribuem para o assistente social "colocar-se diante das situações com as quais se defronta, vislumbrando com clareza os projetos societários, seus vínculos de classe e seu próprio processo de trabalho" (ABESS, 1997, p. 67).

Segundo Vasconcelos (2015), a dimensão teórico-metodológica aparece não apenas nas referências teóricas adotadas pelos profissionais, mas também na direção social indicada pelo Projeto-Ético-Político. Diante de um quadro de ofensiva conservadora e investidas pós-modernas no âmbito do cotidiano profissional, observa-se que os princípios e objetivos contidos no Projeto-Ético-Político situam-se desfavoravelmente. Isso porque, o exercício profissional acaba sendo capturado pela "lógica pacífica" do capitalismo/democracia. Com isso, são atualizadas ações conservadoras, reformistas, pontuais, que são essencialmente funcionais à ordem capitalista.

Dessa forma, mediante o contexto obscurecido e predatório das relações sociais capitalistas, é uma exigência para formação/exercício profissional do assistente social a crítica da economia política. Dado que, a ausência dela, tende a direcionar o assistente social para um exercício profissional voltado à psicologização das expressões da Questão Social, que por sua vez, sucumbe à razão dialética e, compromete a leitura crítica do papel do Estado, dos interesses do capital e das lutas sociais (VASCONCELOS, 2015).

Nessa perspectiva, a dimensão teórico-metodológica demonstra a formação teórica do assistente social, a qual vai expressar na condução do exercício profissional os objetivos, o planejamento, as prioridades, os princípios, os valores e as finalidades. Essa dimensão, portanto, envolve a clareza do assistente social frente às demandas dos trabalhadores e as requisições institucionais, a segurança na utilização das estratégias e táticas, no manuseio dos instrumentos e técnicas, assim como a identificação de limites e possibilidades no espaço sócio-ocupacional (VASCONCELOS, 2015).

Em relação à dimensão ético-política, cabe evidenciar a consciência, as escolhas, os valores, os princípios, o saber estratégico dos assistentes sociais que visam contribuir na construção de outro tipo de sociedade, baseada na emancipação humana. Trata-se de uma

dimensão que permite o assistente social expressar seu direcionamento social no movimento do exercício profissional (VASCONCELOS, 2015).

Nessa direção, colocam-se a indissociabilidade das dimensões do Serviço Social na formação dos assistentes sociais segundo ABEPSS. Com essa compreensão, salienta-se que somente as dimensões teórico-metodológica e técnico-operativa são insatisfatórias para dar concretude o exercício profissional, visto que para acionar a relativa autonomia, não é o bastante por parte do profissional o "conhecimento de causa", mas é necessário, sobretudo saber "qual a orientação de tal conhecimento de causa" (dimensão ético-política) (VASCONCELOS, 2015, p. 479).

É essa dimensão ético-política que permite o confronto dos princípios, dos valores, das referências teóricas que materializam o Projeto-Ético-Político com a lógica de reprodução da ordem capitalista, na qual abarcam as referências teóricas funcionais à ordem burguesa, o saber tecnicista, o conhecimento no nível superficial e a ação aligeirada (VASCONCELOS, 2015).

No contexto sócio-ocupacional, as demandas dos sujeitos sociais e as requisições institucionais e políticas é um campo complexo e contraditório. Essas características são próprias da sociedade capitalista, na qual se predomina também a manipulação do saber científico que, enaltece cada vez mais a capacidade operacional em detrimento de uma visão de mundo calcada no desvelamento dos processos sociais (VASCONCELOS, 2015).

Contrapondo-se as leis de desenvolvimento do capitalismo, o Projeto-Ético-Político expressa uma visão de mundo emancipatória, na medida em que afirma como valores e princípios fundantes: a liberdade, a justiça social, a equidade, a democracia como valor ético político, o desenvolvimento pleno da cidadania, a garantia de direitos, a recusa do arbítrio e do autoritarismo, o extermínio de todas as formas de preconceitos, de exploração e de alienação de classe, como costa no Código de Ética do Assistente Social.

Assim, os valores, os princípios, os referenciais teóricos-metodológicos, os parâmetros éticos e instrumentais para o exercício profissional que constituem o Projeto-Ético-Político ratificam o compromisso dos assistentes sociais com os interesses dos diferentes segmentos da classe trabalhadora. De fato, se o Projeto-Ético-Político for tomado conscientemente pela categoria profissional, poderá "fornecer horizontes, direção e estratégias de ação para criação de condições objetivas, nos espaços profissionais/na luta político-econômica, para sua defesa e realização". Ademais, oferecerá também "as bases práticas democráticas, críticas, conscientes e criativas" (VASCONCELOS, 2015, p. 480).

Convém sublinhar que a oposição ético-política ao conservadorismo profissional se objetiva: nos valores e princípios contidos no Código de Ética do Assistente Social; na forma

que os assistentes sociais apreendem as respostas profissionais de maneira segura, baseados nos valores, em escolhas conscientes; com clareza ao definir as táticas, os objetivos, as ações, as metas; no diálogo com os sujeitos sociais que requisitam os serviços sociais; na busca de favorecer uma correlação de forças democratizante; no planejamento; na avaliação das ações; e, na qualidade das decisões no sentido de potencializar o exercício profissional comprometido com a classe trabalhadora (VASCONCELOS, 2015).

Nesse sentido, essa oposição ao conservadorismo vai muito além de uma crítica no âmbito teórico e de uma exigência de princípios. Revela substancialmente na relação de unidade totalitária das dimensões ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa no seio do Projeto-Ético-Político. Assim, a articulação das dimensões permite o assistente social indagar sobre as implicações ético-políticas que se apresentam de forma implícita ou explícita no exercício profissional. Tais implicações encontram-se no plano concreto dos objetivos, das finalidades, dos meios e fins, dos recursos disponíveis e do redirecionamento ou não das ações profissionais. Assegurar, portanto, o sincronismo das dimensões a partir dos valores, princípios, referenciais teóricos-metodológicos e procedimentos operativos à luz do Projeto-Ético-Político significa assumir o posicionamento contra o conservadorismo.

Quanto à dimensão técnico-operativa, sua essência apresenta-se no interior da lógica do exercício profissional. Para isso, é necessário situar tal dimensão no movimento da ação profissional que envolve as finalidades, os valores, os princípios, os objetivos, as estratégias, os instrumentos, as técnicas articuladas com os conteúdos produzidos pelos sujeitos do processo. Assim, com essa apreensão é possível captar a essência da dimensão técnico-operativa e fazer as conexões com suas múltiplas determinações (VASCONCELOS, 2015).

Percebe-se que quando a dimensão técnico-operativa estabelece as conexões com a realidade concreta, ultrapassando o nível fenomênico/imediato dos processos sociais, necessariamente está sendo interligada com as outras dimensões do exercício profissional. Visto que, a dimensão teórico-metodológica contribui para uma leitura dos processos sociais e o retorno crítico-analítico, assim como a dimensão ético-política imprime os valores, os princípios, as escolhas e o direcionamento social do profissional na dinâmica do exercício profissional.

Dessa forma, a dimensão técnico-operativa apresenta o exercício profissional realizado como um todo, expressando as finalidades, as consequências, os valores, as estratégias utilizadas, os objetivos priorizados, o manuseio dos instrumentos e técnicas, a cultura profissional, o compromisso com o projeto profissional com o qual o assistente compactua.

Logo, tal dimensão é apreendida como a síntese de múltiplas determinações no movimento do exercício profissional.

Trata-se, então, da necessidade de apreender a dimensão técnico-operativa a partir do questionamento do exercício profissional, fazendo uma crítica reflexiva sobre as ações profissionais realizadas, o tipo de abordagem, os recursos instrumentais utilizados, a forma de sistematizar a ação, o direcionamento social da ação, se as ações estão apenas no âmbito do consenso ou se avançam, se as ações estão sendo manipuladas pelas instituições empregadoras, se são ações propositivas ou mecânicas etc. Desse modo, é fundamental que a dimensão técnico-operativa supere a condição da operacionalização da ação de forma restrita. Exige, portanto, que ela esteja sintonizada com uma reflexão teórico-metodológica, por meio de parâmetros ético-políticos, para ressignificar seus conteúdos nos rumos do exercício profissional.

Sob esta ótica, as dimensões presentes no exercício profissional só podem ser captadas dialeticamente, isto é, no seu movimento e concretude. Isso porque, elas fazem parte do processo de realização do exercício profissional, se expressam "através da objetivação do planejamento/intenções, geram consequências que, por sua vez, só podem ser apreendidas a partir de uma análise [...] concreta de situações concretas [...]" conforme afirma Vasconcelos (2015, p. 430). Ou seja, essas consequências precisam ser consideradas e analisadas como componente e expressão do cotidiano profissional.

Devido ao grau de complexificação das relações sociais na sociedade burguesa, nas expressões da Questão Social, no próprio cotidiano do exercício profissional do assistente social, as dimensões também se complexificam e se aprimoram proporcionando ao Serviço Social dar respostas de qualidade e competentes às diversas demandas que lhe são postas no espaço sócio-ocupacional (GUERRA, 2013a). Daí a necessidade de compreender o exercício profissional a partir da articulação das dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, tendo como orientação o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

Pensar o exercício profissional a partir dessas três dimensões coloca a possibilidade de entender o significado social da ação profissional – formativa, interventiva, investigativa. Pensá-las de modo articulado e orgânico, mas reconhecendo a particularidade de cada uma permite entender o papel da teoria como possibilidade, uma vez que leva ao conhecimento da realidade, indica caminhos, estratégias, bem como o instrumental técnico-operativo que deve ser utilizado e como deve ser manuseado. Implica, portanto, em pensar a relação que se estabelece entre teoria e prática, com as mediações necessárias para que a finalidade ideal, através da intervenção, possa se constituir em finalidade real, objetiva (SANTOS; BACKX; SOUZA FILHO, 2013, p. 24).

Dessa forma, tratar as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa em uma relação de unidade na diversidade, tendo como referência o Projeto Ético-Político é essencial para que os assistentes sociais possam ter um exercício profissional crítico e reflexivo. Para assim, recusar um exercício profissional voltado para a reprodução automática e mecânica que nos remete a herança cultural conservadora do Serviço Social. E, isso só ocorre na medida em que os profissionais associam todas as dimensões do exercício profissional, reconhecendo a dimensão técnico-operativa para além de uma lógica instrumental que o cotidiano profissional apresenta (SANTOS, 2013a)

Nesta acepção, Guerra (2013a) considera que existe uma relação íntima entre a dinâmica do cotidiano e o exercício profissional no âmbito das ações instrumentais. Com base na obra de Heller (1989), a autora faz uma exposição sobre as características do cotidiano<sup>29</sup> na particularidade do cotidiano profissional que são: a "heterogeneidade" que se apresenta por meio das diferentes demandas antagônicas com as quais o profissional intervém, o "espontaneísmo" refere-se a forma mecânica e irrefletida do profissional responder as determinações da instituição empregadora e está atrelado ao "imediaticidade" que, por sua vez, aponta para falta de apreensão das mediações frente às demandas e por último a "superficialidade extensiva" que expressa a maneira superficial da ação profissional e das diversas demandas sem levar em consideração as determinações da realidade concreta.

A autora considera que o cotidiano profissional é repleto de cumprimento de requisições, normas, regulamentos, metas, orientações que estão diretamente ligadas à forma como o assistente social responde às mesmas. Dessa forma, o cotidiano profissional estimula o assistente social dar respostas "rápidas, ligeiras, irrefletidas, instrumentais, baseadas em analogias, experiências, senso comum, desespecializadas, formais, modelares, em obediência às leis superiores, sem a qualificação necessária para distingui-las de respostas atribuídas por leigos" (GUERRA, 2013a, p. 52).

---

<sup>29</sup> Guerra (2013a, p. 50-51) tomando como base as formulações de Heller (1989) considera que o cotidiano é uma mediação elementar entre o particular e o universal, pelas suas características, pela sua estrutura, ele limita as possibilidades de os homens se concentrarem inteiramente nas atividades que realizam [...]. A autora esclarece resumidamente as características do cotidiano: 1. Heterogeneidade: as demandas do cotidiano são essencialmente diversas, o que exige do sujeito que oriente sua atenção totalmente às mesmas. Dada esta diversidade, a vida cotidiana ocupa integralmente a atenção dos sujeitos; 2. Espontaneidade: é característica dominante da vida cotidiana. Em razão dessa característica, os sujeitos se apropriam de maneira espontânea (e naturalizada) dos costumes, dos modos e comportamentos da sociedade, donde sua capacidade de reproduzir as motivações particulares e humano-genéricas; 3. Imediaticidade: as ações são desencadeadas na vida cotidiana tendem a responder fundamentalmente, às demandas imediatas da reprodução social dos sujeitos; 4. Superficialidade extensiva: considerando as características das demandas do cotidiano, os sujeitos acabam encaminhá-las de maneira superficial, dado que a prioridade da vida cotidiana está em responder aos fenômenos em sua extensão e amplitude e não na sua intensividade, ou seja, o cotidiano complexifica o esforço intenso, concentrado e contínuo (HELLER, 1989 apud GUERRA, 2013a, p. 50-51).

Outro aspecto destacado pela autora recorrente no cotidiano profissional é a *confiança* do profissional. Por um lado, a confiança do profissional em relação aos procedimentos teórico-metodológicos escolhidos e os objetivos a serem concretizados é um veículo fundamental. Por outro lado, se o profissional realizar suas ações somente apoiado na sua confiança vai desconsiderar outras referências que ultrapasse o nível da sua individualidade. Guerra (2013a) explica que a confiança alicerçada em crenças, convicções, certezas, superstições tende a proporcionar ao assistente social uma apreensão superficial, imediata e viciada dos processos sociais, e induz, também, a utilização de procedimentos que se supõem inquestionáveis. Ademais, a confiança interrompe a dúvida, a indagação, a problematização, a negação do dado fixo, os quais são formas necessárias para se apreender a realidade concreta em sua processualidade.

Segundo a autora, também é recorrente no cotidiano profissional a apreensão da realidade por *analogia*, visando classificar, categorizar, tipificar os objetos, sujeitos e processos sociais através de comparação entre os traços iguais e diferentes, como forma do assistente social se orientar. Entretanto, para um exercício profissional qualificado é essencial que o assistente social acione a analogia (uso de procedimentos iguais, que supõem que as situações sejam parecidas, o que leva à necessidade de comparação de situações diferentes), mas adotando o procedimento de negá-las, dado que, a situação abarca mais determinações do que as que se reproduz na simples aparência da similaridade. Por isso, faz-se importante o questionamento de cunho crítico, tendo como suporte o conhecimento da realidade numa perspectiva de totalidade concreta.

Guerra (2013a) considera a *imitação* como procedimento problemático no cotidiano profissional. Para autora, os assistentes sociais agem baseados no conhecimento, nas experiências, nos comportamentos de outros, isto é, tomando como padrão o que deu certo em fatos passados ou para outros sujeitos. Portanto, o modo de agir se processa na imitação, reproduzindo a manutenção do mesmo.

Observa-se que o cotidiano profissional acontece como se fosse isento de aporte teórico, de racionalidade crítica e de questionamento da realidade. Com isso, os profissionais tendem a não questionar as implicações éticas e políticas das respostas profissionais, muito menos o papel de sua relativa autonomia no cotidiano, menos ainda em relação as novas possibilidades que se apresentam ao acionar a dimensão investigativa da profissão. Sendo assim, a dinâmica do cotidiano profissional não facilita que o assistente social tenha clareza da articulação das dimensões que conformam o exercício profissional (GUERRA, 2013a).

Destarte, é preciso identificar que a dimensão técnico-operativa é fundamental para garantir a eficiência operacional da profissão, mas que separada das outras dimensões recai num exercício profissional tecnicista, que não ultrapassa a imediatividade do cotidiano, tornando-se um alvo de qualquer finalidade. Assim, o pragmatismo acaba interferindo no exercício profissional e toma como verdade a utilidade da ação, a adequação e a funcionalidade das respostas. Portanto, é no âmbito do cotidiano que as respostas profissionais tendem a ser funcionais, uma vez que, é o espaço propenso à alienação, mas, é também o espaço das possibilidades de transformação (GUERRA, 2013a).

Nesse sentido, para transcender a dinâmica do cotidiano profissional, mostra-se como uma exigência para o assistente social o aperfeiçoamento técnico-operativo, mas atrelado às outras dimensões, pois são interdependentes. Refletir sobre o exercício profissional, reconhecendo o intercâmbio entre as dimensões implica, necessariamente, pensar o "fazer profissional" tomando como orientação estratégica a processualidade do Projeto Ético-Político.

Nesta direção, Santos, Backx e Souza Filho (2013) afirmam que a peculiaridade da dimensão técnico-operativa do Serviço Social revela-se como uma "síntese" do exercício profissional, já que ela abarca o conhecimento da categoria, abrangem traços subjetivos dos assistentes sociais, as condições objetivas que se realiza o trabalho, o projeto profissional e os valores éticos que norteiam a profissão.

Vale destacar que a dimensão técnico-operativa se apresenta como a forma de aparecer do Serviço Social, pelo qual é conhecido e reconhecido na sociedade. Essa dimensão expressa a autoimagem da profissão, haja vista que dela depende a "resolução" de uma determinada demanda no contexto do cotidiano profissional. Entretanto, se ela for considerada de forma apartada das demais dimensões, não é suficiente para dar concretude de maneira qualificada, competente, reflexiva, propositiva às respostas frente aos processos sociais. Sendo assim, ela precisa estar em uma conexão direta com as outras dimensões, visando a processualidade de um determinado projeto de profissão (GUERRA, 2013a).

Nota-se, então, que a dimensão técnico-operativa se configura como o "modo de ser" da profissão, ela abarca o significado e o reconhecimento social do Serviço Social. A peculiaridade dessa dimensão imprime o "modo" como a profissão apresenta-se na dinâmica das dimensões que perpassam o exercício profissional do assistente social (SANTOS; BACKX; SOUZA FILHO, 2013).

É na realização da dimensão técnico-operativa da profissão que o assistente social legitima e constrói uma determinada cultura, um *ethos* profissional. É através da mesma que o assistente social articula um conjunto de saberes, recriando-lhes, dando-lhes uma forma peculiar, e constrói um "fazer" que é socialmente produzido e culturalmente compartilhado ao tempo em que os vários atos teleológicos dos profissionais resultam na criação/renovação de novos modos de ser desta cultura. É no desenvolvimento da dimensão técnico-operativa que o profissional constrói, reproduz códigos de orientação e um conjunto de valores e normas. Esta cultura profissional, como indicou Netto (1996b), incorpora objetos, objetivos, valores, racionalidades, técnicas, instrumentos, conhecimento, teorias (GUERRA, 2013a, p. 48).

Trindade (2013) assinala que a dimensão técnico-operativa do Serviço Social se materializa pelas ações profissionais que se expressam a partir das atribuições que viabilizam os assistentes sociais responderem às requisições institucionais como parte da prestação de serviços sociais. Para estas ações serem classificadas como profissionais precisam de uma conexão com os conteúdos que permeiam o exercício profissional, ou seja, articuladas com os valores, os princípios, as escolhas, os sujeitos sociais (individuais e coletivos), as políticas sociais, os direitos sociais, os movimentos sociais etc. Portanto, é fato que tais conteúdos estão atravessados por concepções teórico-metodológicas e ético-políticas que direcionam as escolhas profissionais.

Trindade (2013, p. 76) observa que as ações profissionais mais comuns são: “executar, orientar, agrupar, providenciar, acompanhar, socializar, coordenar, planejar, pesquisar, monitorar, supervisionar, organizar e administrar, estudar e analisar, emitir parecer, assessorar, consultar”. Na realização dessas ações os assistentes sociais utilizam os instrumentos e técnicas, os procedimentos, acionam um conjunto de atitudes, habilidades, de acordo com os seus valores e compromissos assumidos com um determinado projeto profissional, materializando a dimensão técnico-operativa.

Para Eiras, Moljo e Santos (2012), a dimensão técnico-operativa vai materializar em ações as concepções teórico-metodológicas e ético-políticas que norteiam o assistente social. Isso porque, as duas últimas revelam a direção social e as finalidades assumidas pela categoria profissional em um determinado contexto histórico que vão ser concretizadas pela primeira. Além disso, consideram que os instrumentos e técnicas constituem um dos elementos integrantes da dimensão técnico-operativa.

Sarmiento (2013) compreende que a dimensão técnico-operativa se apresenta no “fazer” do assistente social no cotidiano profissional, que por sua vez, é onde são encontradas as condições necessárias para o "fazer melhor". Ademais, explora esta dimensão através dos questionamentos de como fazer, para que fazer, se este fazer é velho ou novo, e se está em

transformação ou não transforma absolutamente nada. E, inclui os instrumentos e técnicas a dimensão técnico-operativa como meios que permitem a efetivação das propostas de ações definidas conscientemente pelos profissionais.

Assim, a definição sobre *o que* e *como* fazer tem que ser articulada ao porque fazer (significado social do profissional e sua funcionalidade ou não ao padrão dominante), ao *para que* fazer (indicando as finalidades/teleologia do sujeito profissional) e ao *com o que* fazer (com que meios, recursos e através de que mediações ou sistema (s) de mediações) (GUERRA, 2013a, p. 49).

Portanto, entender o “fazer” do assistente social, Guerra (2013a) afirma que a dimensão técnico-operativa além de expressar as competências instrumentais do Serviço Social, ela precisa ser questionada em relação seus limites e possibilidades frente às requisições, atribuições e competências profissionais, visando a fundamental articulação entre as demais dimensões da profissão. Isso porque, a dimensão técnico-operativa apartada das dimensões ético-política e teórico-metodológica, tende a tornar o exercício profissional um meio para alcançar qualquer objetivo.

Por meio dessa fundamentação da dimensão técnico-operativa, que se situa o debate dos instrumentos e técnicas como um de seus elementos constitutivos. Entende-se aqui, que eles são meios que fornecem efetividade às finalidades, bem como expressam a direção social das ações pré-estabelecidas pelos assistentes sociais, entretanto, não significam que se constituem nas respostas profissionais em si. Logo, com um trato crítico dos instrumentos agrupados nas demais dimensões do exercício profissional que as respostas profissionais são concretizadas (SANTOS; BACKX; SOUZA FILHO, 2013).

Conforme já mencionado, essas respostas profissionais apoiam-se em um determinado projeto profissional. Por conseguinte, isso implica compreender os conteúdos que permeiam os instrumentos e técnicas também estão interligados aos diferentes projetos profissionais. Sob essa ótica, Guerra (2014a, p. 230) adverte que, se o profissional atribuir autonomia aos instrumentos e técnicas, no sentido de “separá-los e torná-los independentes do projeto profissional, o assistente social acaba por transformar o que é acessório em essencial”.

Sendo assim, é fundamental analisar os conteúdos postos em seu processo de manuseio/utilização sintonizados com o Projeto Ético-Político hegemônico do Serviço Social, o qual assume o compromisso com a defesa dos direitos humanos, com a ampliação e consolidação da cidadania, com a qualidade dos serviços prestados aos sujeitos sociais, com o posicionamento em favor da equidade e justiça social. Esses compromissos precisam ser concretizados no desenvolvimento das ações profissionais, contando com a participação e

avaliação das classes trabalhadoras sobre os serviços prestados. Diante disso, os assistentes sociais devem buscar a utilização dos instrumentos de forma mais coletiva e democrática, sempre em concomitância com as demandas reais das classes trabalhadoras (EIRAS; MOLJO; SANTOS; 2012).

Eiras, Moljo e Santos (2012) afirmam que o processo de escolha dos instrumentos está atrelado à intencionalidade da profissão, do assistente social, da instituição empregadora e dos sujeitos que procuram o Serviço Social. Assim, observa-se que tanto a escolha do instrumento quanto o domínio na sua utilização exigem que o profissional tenha consciência e conhecimento de quais as finalidades.

Outro aspecto relevante nessa discussão do processo de escolha dos instrumentos refere-se à autonomia técnico-profissional<sup>30</sup>. É neste momento que o profissional deve considerar como está sendo desenvolvida suas ações no contexto sócio-ocupacional, pois é aqui que se coloca a autonomia não somente técnica, mas como também o momento de escolher os instrumentos que proporcionarão melhor contribuição para tal situação (SANTOS, 2013a).

Nesse sentido, o processo de escolha dos instrumentos e técnicas perpassa as dimensões do exercício profissional de modo articulado. Convém destacar nesse processo que, a dimensão ético-política é responsável pela representação dos valores do profissional, pela direção social da ação, pela escolha do referencial teórico (dimensão teórico-metodológica), visando a operacionalização da ação (dimensão técnico-operativa), a partir de um projeto de profissão específico, que está atrelado em um projeto de sociedade. Dessa forma, o processo de escolha dos instrumentos e técnicas é atravessado por uma direção estratégica determinada, é o momento de criar/escolher os instrumentos mais coerentes com a realidade posta, possibilitando a aproximação dos resultados almejados.

Assim,

Ao fazer suas escolhas, no que se refere às finalidades estabelecidas e aos meios (condições, instrumentos e técnicas) para alcançá-las, *que resposta dar e em que direção*, o assistente social exerce sua dimensão ético-política, a qual preocupa-se com os valores (de que valem as respostas dadas) e com a direção social das mesmas (que conjunto de forças está sendo contemplado nas respostas). Mas não faz sem conflitos éticos que são próprios dos homens e mulheres que partilham desta experiência contraditória no mundo burguês (GUERRA, 2013a, p.62-63).

---

<sup>30</sup> De acordo com Lagioto (2013, p. 37) a “autonomia técnico-profissional” não se restringe ao direito do profissional de exercer com liberdade a sua atividade profissional, apenas em sua dimensão técnico-operativa, mas o termo “técnica” se refere ao conhecimento especializado do assistente social, à sua expertise, que envolve as três dimensões do exercício profissional: a teórico-metodológica, a ético-política e a técnico-operativa, e, neste sentido, particulariza a sua intervenção na divisão social e técnica do trabalho.

No processo de utilização dos instrumentos e técnicas, percebe-se que a articulação das dimensões do exercício profissional também ocorre com o objetivo de realizar um determinado projeto profissional. Nessa articulação, verifica-se que é por meio da dimensão teórico-metodológica que os profissionais fundamentam a análise dos processos sociais, possibilitando uma dinâmica coerente entre o uso dos instrumentos e as determinações reveladas pelas refrações da Questão Social nos espaços sócio-ocupacionais. Através da dimensão ético-política registra-se a intencionalidade e a direção social da ação profissional baseada nas escolhas e valores dos assistentes sociais que são apreendidas na ação, tendo como norte as legislações jurídicas e normativas da profissão, o que facilita o uso dos instrumentos e técnicas. E, a dimensão técnico-operativa é incumbida pela competência instrumental do profissional; engloba o arsenal técnico-operacional; apresenta o modo de aparecer da profissão; é no seu processamento que se efetua a legitimação e construção da cultura profissional; reproduz os objetivos, os valores, os princípios, as teorias, as normas da profissão, no processo de operacionalização da ação; e, assim como as demais dimensões ela é responsável pela habilidade técnica do assistente social no uso dos instrumentos e técnicas. Assim, o processo de utilização dos instrumentos e técnicas é realizado mediante a relação de unidade entre as dimensões, mesmo com suas especificidades, visando uma direção estratégica ao exercício profissional (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012; GUERRA, 2013a).

Dessa forma, não se pode negar a importância dos instrumentos e técnicas no exercício profissional, mas, é necessário demarcar que estes não possuem uma centralidade em si. E, precisam estar “situados no projeto profissional, não podendo ser tratados de fora da instrumentalidade<sup>31</sup> da profissão, uma vez que constituem e são constitutivos do modo de ser da profissão” (SANTOS; NORONHA, 2010 apud EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2012, p. 122).

Nessa perspectiva, Sarmiento (2013), também considera que os instrumentos e técnicas são elementos que permitem a operacionalização da ação profissional. Ademais, eles são objetivos e concretos ainda que não sejam materiais, são atravessados pelas determinações da sociabilidade e subjetividade que conformam o trabalho, são ferramentas que possibilitam os

---

<sup>31</sup> Guerra (2000, p. 5) esclarece que o tema Instrumentalidade do Serviço Social parece referir-se ao conjunto daqueles meios e instrumentos imprescindíveis ao agir profissional, através dos quais os assistentes sociais podem passar da mera intencionalidade (finalidades, teleologia ou prévia-ideação) para a efetivação de ações profissionais. Porém, uma reflexão mais acurada sobre o termo instrumentalidade nos faria perceber que o sufixo “idade” tem a ver com a capacidade, qualidade ou propriedade de algo. Com isso infere-se que falar de instrumentalidade do Serviço Social remete a uma determinada capacidade ou propriedade que a profissão adquire na sua trajetória sócio-histórica, como resultado do confronto entre teleologias e causalidades.

assistentes sociais executarem seus projetos profissionais no bojo das relações sociais da sociedade capitalista.

Trindade (2001, p. 22) considera que o instrumental técnico-operativo se estabelece “como um conjunto articulado historicamente, pois faz parte do atendimento de necessidades reais, permeadas pelas relações sociais”. Além do mais, não se caracteriza como “um acervo neutro e meramente técnico, embora assim seja apresentado pelo pensamento dominante”. Outro fator salientado pela autora situa-se na superação da compreensão do instrumental considerado em apenas seus aspectos técnicos relativos ao “fazer”. Trindade (2001, p. 22) explica que é necessário compreendê-lo “nas implicações sócio-políticas da prática da qual ele potencializa as ações, viabilizando uma intervenção que tem uma direção social no movimento contraditório da sociedade”.

Nesse sentido, está claro que os instrumentos e técnicas não possuem neutralidade, mas sim proporcionam concretude a maneira de conceber e operacionalizar sobre a realidade – o direcionamento neles aplicado materializam uma concepção de mundo e também da profissão (MOLJO et al., 2013). Portanto, os instrumentos e técnicas se expressam nas relações sociais contraditórias como meios impregnados de potencialidades e caráter político (SANTOS, 2013a).

Sendo assim, os instrumentos se configuram como meios interligados às intencionalidades e às finalidades do assistente social para realizar sua ação profissional frente às demandas postas. Esta ação profissional precisa estar embasada nos conhecimentos sobre a profissão, as condições objetivas e subjetivas, as determinações e possibilidades de agir. Isso significa que não basta apenas conhecê-los, mas requer habilidade no seu manuseio, criatividade e prudência para escolher o mais adequado às finalidades. Assim, no processo de utilização dos instrumentos e técnicas é fundamental uma reflexão sobre os valores que permeiam as ações profissionais em sua totalidade (SANTOS, 2013a).

Martinelli e Koumrouyan (1994) concebem o instrumental técnico-operativo como um conjunto de instrumentos e técnicas que propiciam a realização da ação profissional e estão organicamente imbricados em uma unidade dialética. Para as autoras os instrumentos ganham o atributo de estratégia ou tática no processo de intervenção e a técnica situa-se na habilidade no manuseio do instrumental. Além disso, verifica-se que utilização do instrumental reside no uso da habilidade técnica e que a capacidade criativa do assistente social está também articulada.

Para Campagnolli (1993), o instrumental técnico é um complexo de meios, técnicas, recursos e procedimentos, que está alicerçado em conhecimento científico. Ademais, diferente

dos autores já citados, que consideram que ele é resultado de uma escolha consciente ou não dos profissionais, a autora entende que tal escolha está baseada na consciência e nos determinantes de uma dada realidade específica. Assim, a autora explica que por um lado, a utilização do instrumental técnico deve ter a finalidade de fortalecer as ações, e, por outro lado, não se remete a modelos pré-estabelecidos previamente, mas requer, necessariamente, uma seleção, uma adequação e um aprimoramento.

Guerra (2013b), ao se remeter ao instrumental técnico operativo do Serviço Social, afirma que existe uma relação dialética entre objetividade do instrumental e a subjetividade do profissional que o orienta. A autora compreende que as técnicas adotadas pelos profissionais são decorrentes de sua escolha racional e reflexiva sobre a adequação, ou não, das suas finalidades. Essa adequação implica nas propriedades da técnica e capacidade para efetivar os objetivos estabelecidos, considerando as legitimidades das finalidades e dos meios que estão articulados pela subjetividade do profissional. Sendo assim, o instrumental técnico-operativo “contém determinadas propriedades objetivas que lhes permitem ser mais ou menos adequados a fins que são sempre humanos. Por não serem neutros, tampouco sua utilização encontra-se previamente determinada” (GUERRA, 2013b, p. 195).

Torna-se, relevante explicitar que a técnica está relacionada à capacidade humana de realizar as coisas, envolve o conhecimento do real, as formas de elaboração e desenvolvimento. Para além de modelos pré-estabelecidos de agir, a técnica se coloca no patamar da dimensão criativa, ela compreende um conjunto de finalidades e produz conhecimentos direcionando as ações e se constituem nelas. A técnica faz parte da cultura, das relações sociais, políticas e econômicas de seu processo histórico (SARMENTO, 2013).

As técnicas são aprimoradas a partir do uso dos instrumentos, conforme o nível de exigência das mudanças da realidade, objetivando o atendimento das diferentes necessidades sociais que são historicamente determinadas pela sociedade. Nesse sentido, compreende-se que “a técnica pode ser tomada, então como uma qualidade atribuída ao instrumento para que ele se torne o mais utilizável possível, em sintonia com a realidade do objeto de trabalho” (TRINDADE, 2000, p. 393). Logo, pode-se inferir que os instrumentos e técnicas são dotados de um caráter histórico.

Importante sinalizar que o Serviço Social não dispõe de instrumentos exclusivos. A profissão vem se apropriando das Ciências Sociais para extrair e reformular os instrumentos e técnicas para a concretização das ações profissionais. Reconhecer essas determinações implica, portanto, considerar a não neutralidade do conteúdo dos instrumentos, uma vez que, foram formulados pela disciplina Sociologia Acadêmica para atender os interesses da ordem burguesa.

Nesta disciplina, os procedimentos, os instrumentos, as técnicas, os modelos de interpretação, intervenção e investigação na realidade ganham objetividade e autonomia, sob uma lógica fragmentada de interpretação dos aspectos da realidade social (GUERRA, 2013b).

Guerra (2013b) considera que os instrumentos e técnicas são portadores de uma funcionalidade à ordem do capital, são atravessados por uma lógica produtivista. Segundo a autora esta lógica captura o assistente social em seu cotidiano profissional, sendo imposto um conhecimento técnico e aligeirado para satisfazer experiências imediatas, cuja finalidade é de servir vários interesses. Nessa dinâmica, modificam-se na realização das ações profissionais os critérios éticos por eficácia e o profissional não consegue ter clareza dos meios e os fins.

Com o avanço da ofensiva neoliberal, observa-se que as políticas sociais repõem práticas reducionista com o foco estratégico nos sujeitos e em suas famílias. Práticas que são disfarçadas com o título de “humanização da política”, mas, na verdade, são intervenções disciplinadoras e fiscalizadoras, as quais desconsideram a organização e mobilização da população. O que se verifica é fortalecimento de práticas que estimulam os sujeitos enquanto indivíduos aparentemente “empoderados” e não como sujeitos coletivos, por meio de estratégias coletivas (GUERRA, 2016).

Por esse prisma, é necessário ressaltar que as exigências impostas pelas políticas sociais atribuem um determinado ordenamento aos espaços sócio-ocupacionais e ao exercício profissional. Desse ponto, pode-se observar que o Estado sob a perspectiva gerencialista confere as políticas sociais um determinado tipo de instrumental, repleto de diversas práticas ideológicas conservadoras, dentre as quais se tem a criação das metodologias e procedimentos operacionais previamente determinados, expressos nos manuais de orientações técnicas para ação. Sendo assim, esse instrumental formulado e operado nas políticas sociais possui o papel de exercer um “certo” controle sobre os sujeitos que solicitam os serviços sociais e dos que a executam.

A visão é a de que, pelo instrumento de coleta de dados ou de intervenção, se verificará a verdade dos fatos, a periculosidade dos sujeitos, sua capacidade de “resiliência”, de “ressocialização”, de “empoderamento”. Ao utilizar estratégias de aferição de verdade e de individualização dos sujeitos para alívio de tensões e insatisfações, como orientação da política e lógica dos serviços, submetendo-os ao controle institucional, tais técnicas e procedimentos se convertem em atribuições sócio-profissionais das assistentes sociais (GUERRA, 2016, p. 101).

Nesse sentido, o Serviço Social é tido como uma mera técnica social direcionada à resolutividade de problemas de maneira eficaz – competência e compromisso profissional

tornam-se variáveis nesse processo. Isso culmina na busca por conhecimentos instrumentalizadores, a cisão entre teoria e valores, de cunho acrítico, baseado na perspectiva fragmentada do positivismo. Aqui, as ações profissionais se apresentam com viés empirista, imediatista e instrumental, e, portanto, sem a problematização de seus fundamentos conservadores em função da presença da ideologia burguesa (GUERRA, 2013b).

Conforme exemplifica Trindade (2000, p. 396):

Por exercer prioritariamente funções executivas, é comum que os assistentes sociais pensem ser suficiente remeter-se aos modelos analíticos e interventivos cristalizados em sua experiência e eximir-se da reflexão teórica. Dessa forma, a relação teoria/prática fica reduzida ao movimento de apreensão dos dados, limitando-se às evidências empíricas; sem se levar em conta as particularidades que medeiam os fenômenos, fatos e processos sociais. Se os profissionais mobilizarem racionalidades elementares só conseguirão atender às exigências imediatas das demandas e requisições profissionais. Eles limitaram a operacionalização da razão às ações que apanham a fenomenalidade ou à objetividade com que os fenômenos aparecem, não avançando nas tendências e possibilidades.

De acordo com Guerra (2013a), a prática irrefletida e autônoma, que analisa e atua no cotidiano profissional, que não extrapola o nível da imediaticidade do cotidiano, que responde apenas as necessidades no âmbito individual, demonstra uma intensa separação entre a elaboração teórica e ação profissional. A autora explica que, em um mesmo processo o profissional estabelece um rompimento entre os meios e os fins, e, intensifica a concepção de que não interessa os meios, desde que os fins sejam obtidos. Esta compreensão evita responsabilizar a direção dada aos instrumentos e técnicas apenas pela intencionalidade do assistente social, bem como evita superdimensionar seu papel na realização das ações profissionais.

Por isso, torna-se necessária a apreensão da relação teoria e prática<sup>32</sup> como “unidade do diverso” no processo de articulação das dimensões, de escolha do método, de criar estratégias, táticas, de escolha/uso dos instrumentos e técnicas, dos objetivos e das finalidades. Esses aspectos devem ser direcionados de acordo com os valores e princípios éticos que norteiam a profissão, que estimulam uma determinada postura profissional (GUERRA, 2013a; SANTOS, 2013a).

---

<sup>32</sup> A esse respeito ver Santos (2013b) e Forti e Guerra (2013).

Traduzindo tais valores e princípios para as particularidades do exercício profissional, o projeto ético-político explicita-se na exigência de competência; a qual não depende somente de uma vontade política e da adesão a valores, mas da capacidade de torná-los concretos, donde a identificação do nosso projeto profissional como unidade entre as dimensões [...] (GUERRA, 2014b, p. 38).

Em outras palavras, é fundamental que o assistente social tenha clareza do significado social da profissão na sociedade capitalista, de suas competências e atribuições, de sua relativa autonomia, do conteúdo e qualidade da ação, das implicações éticas e políticas das respostas dadas às necessidades sociais, do papel do Estado, da situação das políticas sociais, das relações sociais e da direção estratégica assumida pelo Projeto Ético-Político do Serviço Social para a condução do exercício profissional (GUERRA, 2013a).

Considerando esses aspectos, no item a seguir, será abordado o exercício profissional do assistente social no cenário atual da política de assistência social. Para isso, busca-se apresentar as possíveis interferências do SUAS no exercício profissional, com o intuito de contribuir na compreensão do objeto de estudo elencado, recordando, que é analisar as implicações das "Orientações técnicas sobre o PAIF" no que diz respeito ao exercício profissional do assistente social tendo como referência o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

### 2.3 O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política de assistência social tradicionalmente é um espaço sócio-ocupacional que sempre incorporou muitos assistentes sociais, mas, principalmente, após a implementação e expansão do SUAS ampliou os postos de trabalho da profissão por meio da organização e normatização de seus serviços. Nessa direção, simultaneamente vem ocorrendo o crescimento dos espaços de atuação profissional e a alteração das demandas, atribuições, competências e respostas profissionais, dentro de uma dinâmica de precarização das condições e relações de trabalho. Isso se dá em razão da dinâmica de assistencialização das políticas sociais e expansão da política de assistência social (MOTA, 2010), conforme abordado no capítulo 1.

Retomando, no contexto de contrarreforma do Estado sob a orientação neoliberal, tem-se o processo de assistencialização das políticas sociais que se processa em sincronia com a tendência à expansão da política de assistência social, com a dinâmica de privatização das

políticas de educação, previdência e saúde e, também, com o alargamento dos gastos públicos relativos ao pagamento dos juros e serviços da dívida (SOUZA FILHO et al., 2012).

Nesse quadro, ocorre a fragmentação das classes trabalhadoras, transformando-os em “sujeitos-consumidores” dos serviços ofertados pelo mercado e “sujeitos-pobres” público-alvo da assistência social. Aqui, a pobreza e o desemprego são tratados como processos indistintos e a Questão Social passa se ressignificar como expressões da pobreza. Logo, suas expressões tornam-se um objeto do direito à assistência e não direito ao trabalho. Desse modo, a assistência social foi redimensionada pela intervenção gerencialista do Estado como estratégia de enfrentamento da pobreza. Assim, ganhou centralidade entre as demais políticas da Seguridade Social, conforme as orientações do projeto político do grande capital (MOTA, 2010).

Para Mota (2010), a criação e implementação do SUAS expressou o processo a afirmação e a expansão da política de assistência social brasileira. Na concepção da autora os dois principais mecanismos desse processo apresentam-se no “peso” dos programas de transferência de renda como política compensatória e na relação do Estado e as organizações sociais na construção da rede socioassistencial, como um dos vetores estruturadores do SUAS.

A construção da rede socioassistencial a partir da criação dos CRAS e CREAS e parcerias do Estado com as organizações sociais expandiu o mercado de trabalho para as diversas profissões. Esse processo provocou uma nova divisão social e técnica do trabalho no âmbito do SUAS e veio acompanhado de uma intensa precarização das condições e relações de trabalho (RAICHELIS, 2010).

Trata-se de um processo complexo, visto que, grande parte dos serviços assistenciais é gerida pelas organizações sociais que integram a rede socioassistencial nos territórios de abrangência dos CRAS e CREAS. Para as organizações sociais ingressarem na política de assistência social precisam ser submetidas aos mesmos princípios e diretrizes que orientam o SUAS. Verifica-se que a maioria delas possui o acesso ao fundo público, por meio de diferentes formas de repasse financeiro dos órgãos governamentais para financiar os projetos e programas a serem desenvolvidos, além disso, recebem isenções fiscais por terem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (RAICHELIS, 2010).

Dentre as diversas fragilidades presentes na implementação do SUAS cabe mencionar que a gestão e a participação em âmbito local reforçam as limitações advindas dos processos de descentralização, bem como revelam uma arquitetura institucional que, de certa forma podem comprometer ou banalizar o próprio SUAS. Ademais, os municípios e estados tendem a cumprir somente os requisitos mínimos para garantir o financiamento sem necessariamente apresentar qualidade na estruturação da rede socioassistencial e das condições institucionais de

gestão, o que resulta na precarização das condições e relações de trabalho (SILVEIRA, 2009, apud RAICHELIS, 2010).

Do ponto de vista regulamentário, Raichelis (2010) afirma que a NOB-SUAS-RH avança no enfrentamento dessa realidade quando define os mecanismos de profissionalização e publicização da política de assistência social, ao elaborar procedimentos para composição das equipes de referência para os CRAS e CREAS, e, também, ao estabelecer diretrizes para a qualificação dos recursos humanos e ampliação da capacidade de gestão dos seus operadores.

A NOB-SUAS-RH cria, também, para a rede socioassistencial privada diretrizes para valorizar os seus trabalhadores, no sentido de fornecer a capacitação técnica em consonância com a PNAS, inclui o tratamento salarial igual entre os trabalhadores da rede pública e das organizações sociais prestadoras dos serviços assistenciais. Nesse sentido, essas exigências ainda precisam de um longo caminho a ser percorrido para garantir condições concretas de trabalho comuns à toda a rede socioassistencial (RAICHELIS, 2010).

Raichelis (2010) evidencia que, muitas das organizações sociais não realizaram o reordenamento institucional exigido pelo SUAS, inclusive no que se refere o quadro de profissionais, as condições e relações de trabalho, e, também, resistem aos mecanismos de controle social e público. A autora sublinha ainda que, em relação ao cumprimento das diretrizes e definições da NOB-SUAS-RH, as instituições públicas são mais priorizadas, já a ampla rede de serviços socioassistenciais privados são deixadas em segundo plano.

No que tange a organização do quadro de profissionais do SUAS, Raichelis (2010) considera como um conjunto heterogêneo, o qual se compõem de servidores e trabalhadores dos três níveis de governo e também pela extensa rede privada de entidades de assistência social, com diferentes áreas de formação, acúmulo teórico-prático, vínculos e condições de trabalhos diversificadas. A autora destaca que esse quadro profissional se constroi com uma enorme discrepância entre os estados e municípios, formado por um número, na maioria dos casos, insuficiente de profissionais, que demonstram defasagens teóricas e técnicas, inseridos em diversas políticas e programas, e também atuando em municípios próximos.

Raichelis (2010) indica que a implementação do SUAS exige novas formas de regulamentação, organização e gestão do trabalho. Para autora, o processo de ampliação do quadro de profissionais precisa estar vinculado com a estabilidade funcional, formação e qualificação continuada, ingresso via concurso público, com a definição de cargos e carreiras, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, remuneração compatível e segurança no trabalho. Entretanto, segundo a análise de Guerra (2016), o que vem ocorrendo nos dias atuais são práticas de gestão e discursos assentadas na lógica gerencialista, que estabelece a

necessidade de profissionalização dos serviços assistenciais, ao mesmo tempo em que são reduzidas as contratações por intermédio de concurso público e aumentam aquelas por contratos temporários, sendo na maioria das vezes via “pregão”.

Raichelis (2010) aponta que a situação do trabalho e dos trabalhadores no SUAS precisa ser problematizada, uma vez que, não se trata apenas de questões relativas à gestão do trabalho, mas, sobretudo, dos modos de organização do trabalho na sociedade capitalista atual e das condições concretas em que este trabalho se realiza, no contexto das políticas sociais. Nesse quadro, a análise das condições e relações de trabalho no âmbito do SUAS não pode ser desatrelada da dinâmica macrossocietária, bem como não deve ser tratada como uma responsabilidade individual do profissional. Além disso, embora seja “comum” atribuir a tarefa de qualificação profissional a cada profissional, o que ocorre é o crescimento da competição entre os trabalhadores que atuam nas diversas políticas públicas.

A assistência social é um setor intensivo de força de trabalho humana, como já observamos, o que representa um desafio para a criação de condições adequadas de trabalho e de sua gestão institucional. Considerando as definições da NOB-SUAS-RH, as equipes de referência para os CRAS e os CREAS envolvem um conjunto diversificado de profissões, atribuições e competências, instalando-se nova divisão sociotécnica do trabalho no âmbito do SUAS (RAICHELIS, 2010, p. 764).

Para Raichelis (2010), esse cenário é bem complexo, visto que, cada categoria profissional integrante do trabalho no SUAS apresenta uma particularidade histórica de organização e de luta corporativa sindical, com reivindicações específicas no que se refere as condições do exercício profissional, aos conhecimentos teóricos e operacionais, aos parâmetros éticos políticos que direcionam a profissão.

Outra questão relevante mencionada por Guerra (2016) é a relação interligada entre a expansão do mercado de trabalho profissional aberto a partir da implementação do SUAS e o crescimento das vagas nos cursos à distância. A autora explica que as estratégias de administração gerencialista das políticas sociais assistencializadas, com projetos/programas minimalistas e emergenciais necessitam de um perfil profissional específico, o qual os cursos à distância têm construído. Sendo assim, pode-se inferir que, nesse contexto marcado pela tendência de assistencialização das políticas sociais existe uma afinidade entre o modelo vigente de ensino superior e o perfil profissional para operar os serviços socioassistenciais sucateados.

Guerra (2016, p.102) afirma que, os cursos à distância de Serviço Social têm interessado os políticos, as primeiras-damas, agentes comunitários, muitos deles se justificam que lhes

faltam somente “o título de assistente social, já que se consideram aptos a realizar as ‘tarefas’ próprias à profissão, e procedem à escolha da instituição, aceitando um ensino rápido, aligeirado e barato, e, no limite, superficial”.

A autora supracitada observa em seus estudos que os estudantes de Serviço Social dos cursos à distância têm denominado seu curso como Assistência Social, ou seja, esse equívoco reduz a identidade da profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho. A autora evidencia ainda que, o barateamento da formação em Serviço Social vem produzindo o perfil profissional mais adequado para atuar nas políticas sociais focalistas e precarizadas. Aqui, aparece a dificuldade de responder o que é o Serviço Social,

[...] a aparente inespecificidade operatória da profissão, que não a diferencia de práticas leigas, voluntárias e filantrópicas, sua polivalência (que lhe valeu ampliar suas funções e ocupar cargos emergentes), e a tendência de incorporar tudo aquilo que outros profissionais não fazem, não como algo emergencial, mas como parte das suas "obrigações" e "compromissos", põe o nosso exercício profissional conectado e em sintonia com a tendência à desespecialização. Tal tendência cai como uma luva na nossa profissão e se expressa no caráter assistencial e de urgência das demandas, cuja aparência é, realmente, aleatória e inespecífica, além do mito do desconhecimento sobre o que faz o assistente social [...] (GUERRA, 2016, p. 103).

De acordo com Guerra (2016), essa tendência de desespecialização é funcional a política de assistência social, uma vez que, há uma relação simbiótica entre o padrão técnico-operacional hegemônico da profissão e o modelo de política social vigente que, oferta serviços socioassistenciais focalistas, pontuais e fragmentados na atualidade. Para a autora, essa tendência que apresenta na cultura profissional do assistente social tende a contemplar outras profissões da área do social.

Nesta direção, Guerra (2016) considera que o processo de ampliação do mercado de trabalho para diferentes profissões no âmbito das políticas sociais vem transformando as especialidades de cada categoria profissional. As mudanças que se processam nas profissões alteram sua natureza, matéria, saberes teóricos, interventivos, funções, atribuições, competências, habilidades, respostas e valores que compõe sua cultura profissional, sob o suposto argumento da “transdisciplinaridade”. A autora revela que está por trás desse falso argumento a necessidade de imprimir nas profissões a lógica gerencialista e tecnocrática como padrão de “operar” as requisições sócio-profissionais.

Guerra (2016) elucida que existem dois processos inseparáveis. O primeiro processo diz respeito às tendências de polivalência, multifuncionalidade, desespecialização, desprofissionalização e diluição das competências e atribuições específicas que se encontram

presentes na configuração atual das políticas sociais. Essa nova configuração das políticas sociais exige de seus profissionais uma rápida adaptação, somada a ampliação de suas funções socioprofissionais, sob o discurso da falta de oportunidades do mercado de trabalho. O segundo processo está relacionado à padronização e à tecnificação do trabalho. Isso se dá na diluição dos conteúdos concretos do trabalho sob as funções de administrar e gerenciar sistemas, nos procedimentos padronizados e autoexplicativos, que de certa forma, não exigem muito trabalho intelectual e, também, aparentemente, não demonstram uma intencionalidade política. Portanto, os dois processos se resultam na diluição das especificidades das profissões, isto é, a desespecialização.

Outro aspecto importante a ser destacado é a incorporação das tecnologias de informação na organização e gestão do trabalho nas políticas sociais. Ainda que os dispositivos eletrônicos sejam equipamentos importantes em diversos âmbitos, é preciso considerar que produzem um efeito mais controlador sobre o trabalho, contribuem na avaliação fiscalizatória do desempenho e intensificam o ritmo e a velocidade do trabalho. Esta lógica gerencialista instituída nas políticas sociais está assentada na ideologia da qualidade total, da eficiência das metas, do erro zero, efetivação dos resultados, conforme já mencionado (DAL ROSSO, 2008, apud RAICHELIS, 2010).

Nessa direção, Guerra (2016) ressalta que essa “tecnologização” introduzida nas políticas social faz parte da gestão racional do trabalho, a qual exige dos profissionais resultados quantitativos, cumprimento de metas e indicadores supostamente neutros. Este tipo de gestão desfaz a dimensão ético-política das profissões, uma vez que, a resposta política tem sido apresentada na administração de sistemas, redes, registros, tendo como referência os indicadores sociais predeterminados, bem como pelas metas definidas e pelo conteúdo do controle social que é especificado em modelos.

Assim, a aparente sofisticação tecnológica incorporada nas políticas sociais é uma estratégia própria da sociedade burguesa para racionalizar a divisão social e técnica do trabalho. Essa estratégia visa reduzir as diferenças entre as profissões, desconsiderando a cultura, os conteúdos concretos, os valores, o espaço na divisão de social e técnica, os projetos profissionais e o projeto de sociedade de cada profissão. Além disso, vêm rotulando os trabalhadores em tecnólogos e as profissões em tecnologia de intervenção para as “situações de vulnerabilidade e risco”. Nesse cenário, o assistente social deixa de instrumentalizar a política social e transforma-se em um instrumento desta (GUERRA, 2016).

Nesse sentido, as políticas sociais, especialmente a assistência social tem imprimido um ordenamento e uma configuração determinada ao exercício profissional. O Estado gerencial

impõe novas atribuições à profissão com o objetivo de realizar a gestão dos “riscos sociais”. Nessa dinâmica, ele utiliza a assistência social para exercer o controle das classes trabalhadoras, formata as demandas baseado no modelo da política e oferece respostas padronizadas por meio dos procedimentos apresentados nas normatizações e manuais de intervenção (GUERRA, 2016).

O assistente social é capturado pelo Estado para “operar” os programas focalistas das políticas sociais. No caso da assistência social, os profissionais têm sido requisitados para gerir sistemas, dentre os quais o Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais, realizando o cadastramento da população, e também, o Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Ademais, vem condicionando e restringindo o exercício profissional à execução/concessão de benefícios, cumprimentos de metas, de normas, de rotinas, apoiado em critérios seletivos, quantitativos, repleto de condicionalidades, tendo como suporte um conjunto de práticas instrumentais manipulatórias. Cabe mencionar ainda, que a gestão de condicionalidades imprime um retorno às práticas fiscalizadoras, disciplinadoras e tecnocráticas (GUERRA, 2013a; 2016).

As profissionais também são chamadas a desenvolver atribuições que derivam do marco legal com base em procedimentos definidos na política, entre os quais acolhimento, parecer social, relatórios de avaliação, realização de grupos socioeducativos, visita domiciliar, elaboração de Plano Individual de Atendimento, exame criminológico, aplicação de medidas socioeducativas, racionalização e administração de recursos e sua distribuição, controlando o acesso e o uso dos serviços, segundo a lógica da redução de custos. Nessa direção, entrevistas, visitas, cadastros, estudo e exames são realizados com base na padronização e técnicas de caráter manipulatório que indicam o que e como arguir os usuários, o tipo de pergunta a ser feita, a entonação de voz etc., muitas vezes com fim investigatório (GUERRA, 2016, p. 101).

Tendo em vista o disposto acima, Mota e Amaral (2016) afirmam que, quando os profissionais aderem este direcionamento ao exercício profissional estão reatualizando a “antiga” psicologização da Questão Social no âmbito da profissão. Nessa direção, as respostas profissionais são descontextualizadas das contradições da sociedade capitalista, pautam-se, então, na modificação do comportamento dos sujeitos, visando modificar sua conduta prática e as “problemáticas sociais” são tratadas como uma questão moral.

Além disso, as autoras verificam que há uma tendência de valorização da dimensão técnico-operativa da profissão na cultura profissional no século XXI, não que ela seja menos importante do que a dimensão teórico-metodológica e a dimensão ético-política, mas é insuficiente para a realização do exercício profissional crítico e competente. Segundo Guerra

(2016), essa valorização da dimensão técnico-operativa se dá justamente pelo fato do assistente social ser classificado na divisão social e técnica do trabalho como o profissional que “faz”. Este fazer para sociedade burguesa precisa portar uma resolutividade que contribua na manutenção da ordem social, ou seja, na reprodução do sistema capitalista.

Assim, nesse contexto de regressão dos direitos sociais, fragmentação e banalização da vida social, verifica-se que práticas e ideologias conservadoras são de fato reatualizadas, uma vez que, são próprias do pensamento burguês e necessárias para a manutenção do capitalismo contemporâneo. Sem dúvida, essa reatualização produziu um esvaziamento da compreensão crítica da realidade social, por meio do estímulo de análises superficiais e de respostas imediatistas, tecnocráticas e conservadoras frente às manifestações da Questão Social (MOTA; AMARAL, 2016).

Dado o quadro societário brasileiro, a particularidade do Serviço Social e o atual modelo assistencializado das políticas sociais, os autores Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010) reconhecem o peso do conhecimento da realidade social como uma das principais ferramentas para o exercício profissional. Apontam a necessidade de o profissional conhecer a realidade social “sem sucumbir aos recortes fragmentários das problemáticas sociais, posto que a multiplicidade das refrações da Questão Social invoca uma complexidade que não permite submetê-las aos modelos formal-abstratos de conhecimento e intervenção” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 194).

Os autores sublinham que são múltiplos os desdobramentos do conhecimento da realidade no desempenho profissional, e destacam em suas análises esta questão na particularidade do Serviço Social na condução do SUAS.

O primeiro desdobramento refere-se ao levantamento de dados sobre a realidade ser orientado pela categoria território e com base nos dados censitários, que tende de certa forma subtrair algumas conexões entre o singular e o universal. Além do mais, o real pode não ser objeto de aproximações sucessivas, mas de uma manipulação superficial dos dados disponíveis.

O segundo desdobramento diz respeito ao fato de que nos documentos sobre o SUAS, o processo de gerenciamento de informações ocupa o papel de destaque na organização e funcionamento do sistema, uma vez que, o acompanhamento, a avaliação e monitoramento da PNAS precisarem dessas informações. Este fato traz rebatimentos na dimensão investigativa da profissão, visto que a simples organização dos dados e registros não garante um processo sistemático de investigação e produção de conhecimento sobre realidade concreta.

O terceiro desdobramento aborda a relação entre a natureza e a dimensão dos níveis de complexidade das necessidades dos usuários e dos serviços em face das competências dos

trabalhadores do SUAS. Verifica-se que as demandas dos usuários demonstram as expressões da Questão Social, já os serviços assistenciais, são classificados em básicos e especiais, visando o atendimento das “vulnerabilidades e riscos sociais”. Aqui, aparece a necessidade de os profissionais romperem com as visões e abordagens fragmentárias dos riscos e vulnerabilidades, no sentido de buscar referências teórico-metodológicas e técnico-operativas em prol de uma ação profissional qualificada, crítica e politicamente comprometida com a classe trabalhadora.

O quarto desdobramento relaciona-se à organização da rede socioassistencial, visto que, as parcerias do Estado com o setor privado hipotecam o funcionamento da política de assistência social. Logo, é necessário que o assistente social tenha uma compreensão crítica do significado desse processo, visando uma direção estratégica determinada, poderá criar mecanismos de articulação e negociação com os gestores municipais e também com os das organizações sociais a possibilidade de formação e organização da rede socioassistencial.

O quinto desdobramento refere-se ao novo modelo de financiamento da política de assistência social que, supõe, no âmbito federal, a pactuação dos recursos através dos pisos preconizados na NOB-SUAS. Essa modalidade de financiamento rompe com a histórica prática dos “recursos carimbados” e estabelece outra lógica para alocação dos recursos financeiros e uma demanda diferenciada para os Conselhos.

O sexto desdobramento versa sobre o processo de expansão da política de assistência social interligado a mercantilização das demais políticas de proteção social. Atualmente, nota-se que ela vem adquirindo a condição de política estruturadora, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho assalariado, e, os programas de transferência de renda ganham cada vez mais destaque nesse cenário.

O sétimo desdobramento reporta-se a tensão presente na formação e as competências profissionais dos assistentes sociais. Os assistentes sociais precisam compreender criticamente a necessidade objetiva da ampliação da assistência no que concerne o agravamento das expressões da Questão Social, mas, sem hiperdimensionar o papel da assistência social. Nesse sentido, o maior desafio da formação profissional reside em instrumentalizar os assistentes sociais a empreenderem a grande tarefa de extrapolar a aparência dos fenômenos, visando identificar as múltiplas determinações do real, tendo como orientação os princípios e valores contidos no Projeto Ético-Político.

Para defender e preservar a direção social do exercício profissional no âmbito do SUAS tendo como referência o Projeto Ético-Político hegemônico da profissão, o CFESS publicou em 2011 os “Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social”. É

importante ressaltar que este documento não se configura como um manual de procedimentos “engessados” para orientar o exercício profissional. Dessa forma, o objetivo desse documento é contribuir no fortalecimento do exercício profissional, de acordo com as competências e atribuições privativas asseguradas na Lei de Regulamentação da Profissão nº. 8.662/1993 e pelo Código de Ética da profissão.

O exercício profissional no âmbito do SUAS deve contrapor as abordagens tradicionais que reforçam práticas conservadoras, as quais tratam as refrações da Questão Social como problemas pessoais que precisam ser solucionados individualmente. O assistente social precisa reconhecer as refrações da Questão Social como objeto do seu exercício profissional, tendo clareza dos determinantes socioeconômicos e culturas da desigualdade social, ou seja, baseado em uma perspectiva totalizante (CFESS, 2011).

A intervenção orientada por esta perspectiva crítica pressupõe a assunção, pelo/a profissional, de um papel que aglutine: leitura crítica da realidade e capacidade de identificação das condições materiais de vida, identificação das respostas existentes no âmbito do Estado e da sociedade civil, reconhecimento e fortalecimento dos espaços e formas de luta e organização dos/as trabalhadores/as em defesa de seus direitos; formulação e construção coletiva, em conjunto com os/as trabalhadores/as, de estratégias políticas e técnicas para modificação da realidade e formulação de formas de pressão sobre o Estado, com vistas a garantir os recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos necessários à garantia e ampliação dos direitos (CFESS, 2011, p. 18).

Nessa direção, o exercício profissional na política de assistência social demanda algumas competências gerais que são necessárias à compreensão do contexto sócio-histórico em que situa a ação do profissional. Essas competências são mencionadas pelos Parâmetros utilizando as formulações das Diretrizes Curriculares do curso de Serviço Social: apreensão crítica dos processos sociais de produção e reprodução das relações sociais em uma perspectiva de totalidade; análise do movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades do desenvolvimento do capitalismo no país e as particularidades regionais; compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade; e identificação das demandas presentes na sociedade, visando a formular respostas profissionais para o enfrentamento da Questão Social, considerando as novas articulações entre o público e o privado (ABEPSS, 1996, apud CFESS, 2011, p. 18-19). Nesse sentido, essas competências gerais fornecem subsídios para o assistente social realizar uma análise crítica da realidade e,

com isso, estruturar o seu trabalho e estabelecer os procedimentos necessários para as requisições socioprofissionais e políticas que apresentam em seu cotidiano profissional.

No que tange as competências específicas dos assistentes sociais no âmbito da política de assistência social, o documento Parâmetros (CFESS, 2011, p. 19-20) afirma que elas compreendem diversas dimensões indissociáveis do exercício profissional:

- ✓ Uma dimensão que engloba as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos. Essa dimensão não deve se orientar pelo atendimento psicoterapêutico a indivíduos e famílias (próprio da Psicologia), mas sim à potencialização da orientação social, com vistas à ampliação do acesso dos indivíduos e da coletividade aos direitos sociais;
- ✓ Uma dimensão de intervenção coletiva junto a movimentos sociais, na perspectiva da socialização da informação, mobilização e organização popular, que tem como fundamento o reconhecimento e fortalecimento da classe trabalhadora como sujeito coletivo na luta pela ampliação dos direitos e responsabilização estatal;
- ✓ Uma dimensão de intervenção profissional voltada para inserção nos espaços democráticos de controle social e construção de estratégias para fomentar a participação, reivindicação e defesa dos direitos pelos/as usuários/as e trabalhadores/as nos Conselhos, Conferências e Fóruns da Assistência Social e de outras políticas públicas;
- ✓ Uma dimensão de gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade, na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática e participativa, capaz de produzir, intersetorial e interdisciplinarmente, propostas que viabilizem e potencializem a gestão em favor dos/as cidadãos/ãs;
- ✓ Uma dimensão que se materializa na realização sistemática de estudos e pesquisas que revelem as reais condições de vida e demandas da classe trabalhadora, e possam alimentar o processo de formulação, implementação e monitoramento da política de Assistência Social;
- ✓ Uma dimensão pedagógico-interpretativa e socializadora de informações e saberes no campo dos direitos, da legislação social e das políticas públicas, dirigida aos/às diversos/as atores/atrizes e sujeitos da política: os/as gestores/as públicos/as, dirigentes de entidades prestadoras de serviços, trabalhadores/as, conselheiros/as e usuários/as.

Dessa forma, essas dimensões são carregadas de possibilidades e podem se desdobrar em várias competências, estratégias e procedimentos específicos tais como são exemplificadas nos Parâmetros (CFESS, 2011, p. 21-23):

- ✓ Realizar pesquisas para identificação das demandas e reconhecimento das situações de vida da população, que subsidiem a formulação dos planos de Assistência Social;
- ✓ Formular e executar os programas, projetos, benefícios e serviços próprios da Assistência Social, em órgãos da Administração Pública, empresas e organizações da sociedade civil;
- ✓ Elaborar, executar e avaliar os planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, buscando interlocução com as diversas áreas e políticas públicas, com especial destaque para as políticas de Seguridade Social;
- ✓ Formular e defender a constituição de orçamento público necessário à implementação do plano de Assistência Social;
- ✓ Favorecer a participação dos/as usuários/as e movimentos sociais no processo de elaboração e avaliação do orçamento público;
- ✓ Planejar, organizar e administrar o acompanhamento dos recursos orçamentários nos benefícios e serviços socioassistenciais nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS);
- ✓ Realizar estudos sistemáticos com a equipe dos CRAS e CREAS, na perspectiva de análise conjunta da realidade e planejamento coletivo das ações, o que supõe assegurar espaços de reunião e reflexão no âmbito das equipes multiprofissionais;
- ✓ Contribuir para viabilizar a participação dos/as usuários/as no processo de elaboração e avaliação do plano de Assistência Social;
- ✓ Prestar assessoria e consultoria a órgãos da Administração Pública, empresas privadas e movimentos sociais em matéria relacionada à política de Assistência Social e acesso aos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;
- ✓ Estimular a organização coletiva e orientar/as os usuários/as e trabalhadores/ as da política de Assistência Social a constituir entidades representativas;
- ✓ Instituir espaços coletivos de socialização de informação sobre os direitos socioassistenciais e sobre o dever do Estado de garantir sua implementação;
- ✓ Assessorar os movimentos sociais na perspectiva de identificação de demandas, fortalecimento do coletivo, formulação de estratégias para defesa e acesso aos direitos;
- ✓ Realizar visitas, perícias técnicas, laudos, informações e pareceres sobre acesso e implementação da política de Assistência Social;
- ✓ Realizar estudos socioeconômicos para identificação de demandas e necessidades sociais;

- ✓ Organizar os procedimentos e realizar atendimentos individuais e/ou coletivos nos CRAS;
- ✓ Exercer funções de direção e/ou coordenação nos CRAS, CREAS e Secretarias de Assistência Social;
- ✓ Fortalecer a execução direta dos serviços socioassistenciais pelas prefeituras, governo do DF e governos estaduais, em suas áreas de abrangência;
- ✓ Realizar estudo e estabelecer cadastro atualizado de entidades e rede de atendimentos públicos e privados;
- ✓ Prestar assessoria e supervisão às entidades não governamentais que constituem a rede socioassistencial;
- ✓ Participar nos Conselhos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social na condição de conselheiro/a;
- ✓ Atuar nos Conselhos de Assistência Social na condição de secretário/a executivo/a;
- ✓ Prestar assessoria aos conselhos, na perspectiva de fortalecimento do controle democrático e ampliação da participação de usuários/as e trabalhadores/as;
- ✓ Organizar e coordenar seminários e eventos para debater e formular estratégias coletivas para materialização da política de Assistência Social;
- ✓ Participar na organização, coordenação e realização de conferências municipais, estaduais e nacional de Assistência Social e afins;
- ✓ Elaborar projetos coletivos e individuais de fortalecimento do protagonismo dos/as usuários/as;
- ✓ Acionar os sistemas de garantia de direitos, com vistas a mediar seu acesso pelos/as usuários/as;
- ✓ Supervisionar direta e sistematicamente os/as estagiários/as de Serviço Social.

Nesse sentido, para realização dessas competências e atribuições os assistentes sociais mobilizam os instrumentos e técnicas mais condizentes para cada requisição socioprofissional em que atuam no seu cotidiano profissional. É fundamental que o uso desses elementos técnico-operativos seja estabelecido pelo próprio profissional, assegurando sua autonomia técnica e criatividade. Assim, durante o processo de utilização dos mesmos os assistentes sociais devem se orientar pelos objetivos, diretrizes e competências assinalados nos Parâmetros, que estão em consonância com os valores e princípios contidos no Projeto Ético-Político (CFESS, 2011).

Em relação à autonomia de trabalho, as condições objetivas de estruturação do espaço sócio-ocupacional na política de assistência social devem assegurar aos profissionais o direito de realizar suas escolhas técnicas na dinâmica de decisão democrática; garantir sua liberdade

para pesquisar, planejar, executar e avaliar o processo de trabalho; permitir a realização de suas competências e atribuições técnicas e políticas nas dimensões do trabalho coletivo e individual, e; primar pelo respeito aos direitos, valores e princípios ético-políticos construídos pela cultura de cada profissão (CFESS, 2011).

No que tange o trabalho interdisciplinar em equipe<sup>33</sup> na política de assistência social, é necessário que seja orientado pela perspectiva de totalidade, visando situar o usuário nas relações sociais capitalistas, sem responsabilizá-lo pela sua condição socioeconômica. Segundo o Código de Ética Profissional de assistentes sociais, por exemplo, são estabelecidos direitos e deveres para condução do trabalho em equipe, que resguardam o sigilo profissional, de forma que os profissionais não podem socializar as informações, atribuições e tarefas que não estejam em campo de atuação. Nesse sentido, só podem ser compartilhadas as informações relevantes para qualificar o serviço prestado, assegurando o seu caráter sigiloso. Cabe mencionar ainda que, na elaboração conjunta dos documentos que fundamentam as ações em equipe interdisciplinar é fundamental registrar somente as informações necessárias para a efetivação dos objetivos do trabalho (CFESS, 2011).

Nessa direção, a construção do trabalho interdisciplinar exige dos profissionais a realização contínua de reuniões, para refletir sobre as questões relativas ao desenvolvimento do trabalho, considerando as especificidades das demandas, das equipes e dos usuários; visando fomentar os debates conjuntos, no sentido de estabelecer as particularidades de cada exercício profissional, bem como definir as competências e habilidades profissionais de acordo com as requisições socioprofissionais e políticas tendo como suporte seus Códigos de Ética Profissional. Além disso, a qualidade das atividades interdisciplinares implica o planejamento de ações de educação permanente, com base na identificação das necessidades dos profissionais, considerando as especificidades das demandas locais e regionais. Nesse sentido, é importante garantir um espaço para reflexão das competências teórico-metodológicas ético-políticas e técnico-operativas que subsidiam o trabalho da equipe interdisciplinar (CFESS, 2011).

No que se refere a carga horária do exercício profissional, é preciso que seja assegurada o tempo e as condições para o assistente social responder com qualidade às demandas profissionais, bem como é necessário que se estabeleça momento para estudos e capacitação continuada no horário de trabalho. Inclui também assegurar o apoio ao profissional para a

---

<sup>33</sup> Conferir Resolução CFESS nº. 557/2009, de 15 de setembro de 2009, que dispõe sobre a emissão de pareceres, laudos, opiniões técnicas conjuntos entre o assistente social e outros profissionais.

participação em cursos de especialização, mestrado e doutorado, que promovem o aprimoramento profissional (CFESS, 2011).

Quanto às condições físicas e técnicas do exercício profissional, é importante sublinhar que a realização das ações profissionais exige a garantia de espaço para atendimentos tanto individuais quanto coletivos, requer também um local adequado para proteger os prontuários e documentos relativos ao atendimento dos usuários (CFESS, 2011).

A concepção sobre o exercício profissional sinalizada nos Parâmetros pressupõe enfrentar duas tendências nos dias atuais no âmbito do CRAS. A primeira tendência refere-se à restrição das ações profissionais aos atendimentos emergências, o que pode configurar o exercício profissional como um plantão de urgências, ou então, como um serviço cartorial que armazena os registros e faz o controle das famílias para acesso a benefícios de transferência de renda. A segunda tendência diz respeito à relação estabelecida entre o público e privado, em que o poder público somente faz o repasse dos recursos financeiros para as organizações não-governamentais operacionalizarem os serviços socioassistenciais. Essa relação pode transformar o profissional em um mero fiscalizador das ações realizadas pelas instituições e esvaziar a capacidade de potencializar seu trabalho de gestão da política de assistência social (CFESS, 2011).

Nessa direção, o exercício profissional do assistente social na política de assistência social precisa extrapolar as atividades institucionais para não cair em um exercício profissional limitado a “gestão da pobreza”, sob uma ótica micro dos determinantes que atravessam as expressões da Questão Social (CFESS, 2011).

Ao longo da exposição foi particularizado a análise do exercício profissional no âmbito do SUAS, no contexto marcado pela tendência à assistencialização das políticas sociais e pela tendência à centralidade da assistência social e privatização das demais políticas sociais. Conforme abordado, o exercício profissional é tensionado por diversas expressões, as quais “se condensam e se confrontam concepções, valores, intencionalidades, propostas de sujeitos individuais e coletivos, articulados em torno de distintos projetos em disputa no espaço institucional onde se implementam políticas públicas” (RAICHELIS, 2010, p. 752).

Nesse sentido, é fundamental reconhecer que o exercício profissional do assistente social, na sociedade capitalista contemporânea, é atravessado por diversas tensões, obstáculos e desafios. De tal modo, essas determinações são parte e expressão da materialidade do exercício profissional. Entretanto, é preciso que os profissionais vislumbrem possibilidades em suas ações a partir da articulação das dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-

operativa, tendo em vista uma direção social determinada, ou melhor, norteado pelos valores e princípios preconizados no Projeto Ético-Político do Serviço Social.

Após estas reflexões construídas no decorrer dos dois primeiros capítulos, compreendemos que possuímos o aporte teórico-metodológico crítico necessário para realizar no último capítulo a análise documental nas "Orientações Técnicas sobre o PAIF", expondo suas implicações para o exercício profissional do assistente social, tendo em como referência o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

### **3 ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS SOBRE O PAIF: AS IMPLICAÇÕES PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL**

#### **3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O objeto de trabalho dessa pesquisa situa-se nas “Orientações Técnicas sobre o PAIF” no que diz respeito em suas implicações para o exercício profissional do assistente social. O foco de abordagem deste estudo encontra-se em apreender como este documento pode direcionar o fazer profissional, tendo como referência o Projeto Ético-Político do Serviço Social. A perspectiva de análise aqui assumida entende que o fazer profissional configura-se pela articulação das dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa em uma relação de unidade na diversidade. Logo, a materialização do fazer profissional revela-se imbuída de escolhas, finalidades, princípios, valores, teorias, técnicas, instrumentos, táticas, habilidades e de estratégias que demonstram em qual direção social o assistente social visa a realização de um projeto de profissão determinado, no contexto do cotidiano profissional (GUERRA, 2013a).

Conforme descrito nos capítulos anteriores desta dissertação, o padrão atual das políticas sociais apresenta-se com forte tendência assistencialista e mercantilista (MOTA, 2010). O Estado dispõe de um conjunto de formulações, expresso nas normatizações/manuais das políticas sociais, que orienta os procedimentos metodológicos necessários à operacionalização dos programas/projetos sociais, apoiado na argumentação de eficácia e eficiência técnica (GUERRA, 2016).

Assim, para operacionalização dos programas/projetos sociais focalizados, pontuais, fragmentados e repleto de condicionalidades, como é o caso dos serviços ofertados da política de assistência social, o Estado requisita um tipo de profissional que "opere" nos mesmos, em conformidade com as orientações estabelecidas pelas normatizações. Verifica-se, então, a exigência de um perfil profissional que seja tarefeiro, produtivista e multifuncional para executar as determinações da política, o qual vem sendo construído pela formação precarizada das novas gerações de assistentes sociais, no contexto de contrarreforma do ensino superior (GUERRA, 2016).

Recordando, a questão central do nosso objeto de estudo foi refletir como as normatizações da política de assistência social podem implicar no exercício profissional do assistente social. Assim, face a esse questionamento foi utilizado como procedimento

metodológico a pesquisa bibliográfica e documental. O recorte de análise se pautou nas Orientações Técnicas sobre o PAIF – Volume 1: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e o Volume 2: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção Social e Atendimento Integral à Família tendo como referência o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

Essas orientações são documentos normativos que determinam os elementos operacionais para execução do PAIF, abarcam um conjunto de categorias, conceitos, metodologias, procedimentos, ações e instrumentos de intervenção direcionados ao trabalho social da equipe profissional dos CRAS. Compreende-se que a elucidação das perspectivas teórico-prática, ético-política e técnico-operativa inscritas neste documento é fundamental para a profissão, pois tais perspectivas direcionam o fazer profissional, no sentido de contribuir no processo de efetivação dos objetivos institucionais.

Em relação ao percurso investigativo, este foi baseado na identificação e interpretação das principais categorias que perpassam os documentos, a saber: matricialidade sociofamiliar, território e vulnerabilidade e risco social. Essas categorias possuem um significado estratégico na processualidade do exercício profissional. Nesse sentido, foram selecionados os achados considerados mais relevantes dessas categorias utilizados em citações diretas, para, assim, identificar as possíveis implicações que permeiam o fazer profissional do assistente social. Para tanto, a fundamentação da análise de forma qualitativa se constituiu, portanto, por meio da revisão bibliográfica utilizada ao longo desta dissertação.

## 3.2 APRESENTANDO O DOCUMENTO

### **3.2.1 Volume 1 – O Serviço de Proteção de Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**

Este volume contempla a concepção teórico-metodológica e ético-política presente na organização do PAIF de acordo com PNAS, visando auxiliar os profissionais que atuam no âmbito da proteção social básica do SUAS. O documento foi organizado em dez capítulos: Nome do serviço (capítulo 1); Descrição do serviço (capítulo 2); Usuários do serviço (capítulo 3); Objetivos do serviço (capítulo 4); Provisões do serviço (capítulo 5); Aquisições dos usuários (capítulo 6); Condições e formas de acesso (capítulo 7); Unidade, período de funcionamento e

abrangência do serviço (capítulo 8); Articulação em rede (capítulo 9); e, Impacto social esperado (capítulo 10) (BRASIL, 2012a).

A seguir será apresentado, de forma resumida, o que cada capítulo traduz.

### ***Capítulo 1 - Nome do Serviço***

O PAIF não é um serviço recente e também não foi inaugurado por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais nº. 109/2009. Esse serviço surgiu no início dos anos 2000, passou por alterações e aprimoramentos, inclusive de nomenclatura, retratando seu significado no âmbito da política de assistência social (BRASIL, 2012a).

A experiência de trabalho desenvolvido com as famílias iniciou-se em 2001, a partir de um projeto piloto, o Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF). Para expandir e qualificar essa experiência, em 2003, foi lançado o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PAIF, à época com a mesma sigla). Posteriormente, em 2004, o Plano foi aperfeiçoado e adequado às diretrizes da PNAS, instituindo-se o “Programa de Atenção Integral à Família” (Portaria nº. 78 de 08/04/2004), que se tornou um dos principais serviços do SUAS. A partir do Decreto nº. 5.085, de 19/05/2004, o PAIF tornou-se uma das ações continuadas da política de assistência social, sendo oferecido exclusivamente nos CRAS. Ademais, o trabalho social realizado com as famílias no âmbito do PAIF está também articulado com os demais serviços, programas e projetos do CRAS (BRASIL, 2012a).

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família (PAIF) foi organizado de acordo com dois eixos estruturantes da PNAS<sup>34</sup> – a matricialidade sociofamiliar e a territorialização. Este serviço tem como objetivo prevenir a ocorrência ou o agravamento de situações de maior vulnerabilidade e risco social, visando a garantia de fortalecimento da convivência familiar e comunitária, no âmbito da proteção social básica (BRASIL, 2012a).

Na sequência serão explicitados os conceitos de matricialidade familiar (i), território (ii) e vulnerabilidade e risco social (iii) que foram identificados no referido documento, sendo considerados relevantes.

---

<sup>34</sup> Vale lembrar que os eixos estruturantes da PNAS são: a matricialidade sociofamiliar; a descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle Social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; política de Recursos Humanos e a Informação, o monitoramento e a avaliação.

i) Matricialidade sociofamiliar:

- O PAIF é essencial para a proteção de assistência social, vez que assegura espaços de convívio, informa e garante acesso aos direitos socioassistenciais, contribui para a gestão intersetorial local, para o desenvolvimento da autonomia, o empoderamento das famílias e a ampliação de sua capacidade protetiva. Fortalece, ainda, vínculos familiares e comunitários, favorecendo a ampliação de perspectivas de vida das famílias mais vulneráveis e o acesso a oportunidades (BRASIL, 2012a, p. 5).
- Matricialidade sociofamiliar [...] Ao abordar a família como um todo em suas necessidades, disponibilizar sua oferta em locais próximos da moradia dos usuários e prever a busca ativa, pelos profissionais, das famílias que vivenciam situações de maior vulnerabilidade social, tem o desafio de romper com a lógica da fragmentação (BRASIL, 2012a, p. 16).
- A ideia central da articulação ao PAIF é materializar a matricialidade sociofamiliar do SUAS, no âmbito da PSB, de modo a integralizar o atendimento às famílias e seus membros, compreendendo de forma mais abrangente as situações de vulnerabilidade vivenciadas e, portanto, respondendo de forma mais efetiva a tais situações (BRASIL, 2012a, p. 26).
- O PAIF é estratégico para a política de assistência social, pois consolida matricialidade sociofamiliar do SUAS no território de abrangência do CRAS, por meio da sua articulação com todos os serviços de proteção social básica desenvolvidos no CRAS ou no seu território de abrangência (BRASIL, 2012a, p. 26).
- É forçoso compreender que para efetivar o acesso ao direito de um membro da família é preciso considerar a família como um todo: suas dinâmicas e relações, buscando não segmentar e descontextualizar o atendimento – é o que se denomina de matricialidade sociofamiliar. Ressalta-se, todavia, que em determinadas situações será o afastamento do convívio familiar uma medida necessária para a garantia dos direitos e proteção daquele(s) membro(s) da família que se encontra(m) em situação de violação de direitos (BRASIL, 2012a, p. 28).
- Ações que promovam a autocompreensão e a autoestima, nos termos aqui tratados, constituem, por assim dizer, meios imprescindíveis para promover o empoderamento das famílias usuárias do PAIF (BRASIL, 2012a, p. 52).

Nesse entendimento, Couto (2015) deixa claro que, no contexto atual de políticas sociais mercantilizadas, focalizadas e residuais, o SUAS apresenta a categoria matricialidade sociofamiliar enfatizando a família como protagonista dos serviços socioassistenciais desvinculada do debate de classe social e vinculada as categorias território, vulnerabilidade e risco social, as quais estão "associadas à qualificação dos indivíduos e de seus lugares de moradia". Esta concepção tende a colocar a família em uma posição de "responsável pela proteção de seus membros, pois não se trata de discutir as condições de vida das famílias da classe trabalhadora, mas de famílias pobres que necessitam de um trabalho de ativação para resolver seus problemas, os quais são decorrentes da sua incapacidade" (COUTO, 2015, p. 671).

Apoiada nas formulações de Rocha (2014), Couto (2015) afirma que a política de assistência social vem reatualizando o pensamento conservador. Couto (2015) ainda sublinha que essa política impõe aos profissionais que a executam, a utilização de práticas invasivas e moralistas a partir da noção de que existe algo de "errado" com as famílias e que é necessário identificar suas responsabilidades junto aos seus membros. Essa noção reducionista desloca o sujeito das relações sociais, reforçando a culpabilização e responsabilização das famílias pelas mazelas impostas pela ordem capitalista.

Couto (2015) assegura que a política de assistência social organiza a operacionalização dos serviços socioassistenciais baseado na lógica de identificação dos "problemas sociais" e "reintegração" das famílias para promover o "bem-estar". Com isso, tem-se reforçado ações no âmbito da esfera familiar que levam à psicologização das relações sociais e “ao ocultamento do vínculo orgânico dos direitos sociais com a luta de classes” (ROCHA, 2014, p. 176 apud COUTO, 2015, p. 674).

Para fugir do senso comum, Couto (2015) adverte que as categorias como protagonismo, emancipação e autonomia precisam ser qualificadas e problematizadas na política de assistência social. Assim deixa claro:

Particularmente, as categorias emancipação e autonomia, tão caras ao pensamento crítico, não individual, de capacidade de sujeitos, mas sim de processos que no seu cerne rompem com a lógica da sociedade capitalista. Como falar em autonomia, emancipação de uma população submetida a condicionamentos para serem atendidos em suas necessidades sociais? O caráter transformador da política social pode ser identificado na consciência de classe adquirida, na possibilidade de reconhecer-se como sujeito de direitos sociais coletivos, o que é um grande avanço no campo da proteção social (COUTO, 2015, p. 673).

Couto (2015, p. 675) assevera que a política de assistência social tem imposto aos seus profissionais padrões de respostas às demandas da população, padrões de família, exige-se também o enquadramento dos usuários as regras institucionais, "encobrendo-se a realidade e negando-se à população usuária o direito a reconhecer-se como sujeito de direitos".

A partir das considerações de Couto (2015), pode-se afirmar que o PAIF é um serviço socioassistencial de cunho conservador. Os elementos textuais aqui destacados demonstram uma visão que oculta à condição de classe dos usuários, por meio de conceitos mistificados tais como: empoderamento, autoestima, autocompreensão e autonomia, e de indicações descoladas da dinâmica da sociedade capitalista. Esses conceitos são padronizados e estimulam práticas

voltadas para modificação comportamental dos usuários e integração das famílias – nos termos do PAIF –, como forma de enfrentamento das situações de “vulnerabilidade e risco social”.

Assim, faz-se importante que os profissionais da política de assistência social problematizem a categoria matricialidade sociofamiliar tendo como referência a perspectiva teórico-crítica para evitar análises que culpabilizam/responsabilizam os sujeitos pelo seu destino, bem como compreendendo que o direito à assistência social, enquanto uma política universal, precisa ser assegurada.

## ii) Território:

- Nessa direção é preciso identificar e fortalecer os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, participação social, sociabilidade e redes sociais de apoio, entre outros, bem como dos territórios onde vivem (BRASIL, 2012a, p. 12).
- Enfatiza-se também que o PAIF tem papel fundamental na compreensão das especificidades dos territórios – suas vulnerabilidades e potencialidades, a partir do diagnóstico territorial, da leitura crítica da situação vivenciada e escuta qualificada no atendimento às famílias e grupos sociais ali residentes, possibilitando, assim, a implementação de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. Logo, é a partir do olhar técnico sobre o território que se dá o desenho do trabalho social a ser desenvolvido com famílias do PAIF (BRASIL, 2012a, p. 16).
- Imprimir caráter cultural às ações do PAIF significa explorar a identidade cultural do território, a fim de fortalecer o sentimento de pertencimento da comunidade ali residente, estreitando seus laços sociais. O resgate da história sociocultural, a partir das biografias das famílias e dos grupos do território bem como de personalidades oriundas destas localidades, contribui para o reconhecimento dos valores e da cultura popular, trazendo à tona potencialidades muitas vezes esquecidas ou subvalorizadas, proporcionando o aumento da autoconsciência e da autoestima social positiva das famílias residentes nos territórios (BRASIL, 2012a, p. 17).
- O número de famílias que vivem no território constitui parâmetro para a capacidade de atendimento do CRAS, estimando-se como capacidade de atendimento anual do CRAS vinte por cento (20%) das famílias, territorialmente, a ele referenciadas. A apreensão das dinâmicas do território vivido e ressignificado por quem nele vive é fator determinante para a compreensão das potencialidades e das situações de vulnerabilidade social das famílias, bem como para seu enfrentamento (BRASIL, 2012a, p. 29).
- Neste sentido, a participação social pode se transformar em ampliação das possibilidades de acesso das famílias usuárias do PAIF ao processo de desenvolvimento dos seus territórios e em fortalecimento dos mecanismos democráticos da sociedade, ao mesmo tempo em que empodera e emancipa as famílias (BRASIL, 2012a, p. 53).
- Portanto, para que haja eficácia e agilidade no processo de promoção do acesso a serviços setoriais, é indispensável que o CRAS promova a articulação intersetorial no seu território de abrangência, segundo diretrizes da Gestão Municipal, ou do DF, buscando a garantia do encaminhamento

das famílias e acompanhamento dos resultados alcançados (BRASIL, 2012a, p. 55).

- O termo “território de abrangência do CRAS” é intrinsecamente relacionado ao termo “famílias referenciadas”, pois o primeiro é definido em razão do número de famílias em situação de vulnerabilidade social que, com a implantação do CRAS, passam a ser referenciadas pela Unidade, mesmo que vivam em áreas distantes. No caso de território caracterizado pela dispersão populacional, presença de comunidades isoladas, ou mesmo de difícil acesso, serão ofertados serviços por equipes volantes, com a intenção de garantir a assistência social (BRASIL, 2012a, p. 66).
- No âmbito territorial - Aumento da capacidade de organização, participação e atuação das famílias nos territórios, por meio do desenvolvimento de ações que possibilitem: fortalecimento do protagonismo e da autonomia dos membros das famílias; desenvolvimento da participação social; vínculos comunitários e de solidariedade fortalecidos; aumento do conhecimento sobre direitos; aumento do exercício dos direitos pelos membros das famílias (BRASIL, 2012a, p. 80).

Abreu (2016) apoiada nas obras de Lefebvre (2008) e Harvey (2006) afirma que a categoria território precisa ser apreendida como elemento constitutivo das relações sociais de produção e reprodução da vida social. Essa categoria faz parte do processo de materialização histórica e social da realidade. A apreensão do território exige situá-lo como totalidade concreta vinculada ao processo de produção do espaço, perpassado por contradições inerentes da ordem capitalista. Ou seja, refletir de forma crítica sobre o território em tempos de crise estrutural do capital requer apreendê-lo no campo da crítica da economia política.

Podemos, assim, conceber o *território* como resultado das relações sociais e históricas, pois a depender da forma de ocupação do espaço e sua transformação, a inserção ocorrerá nos ciclos do processo produtivo. Entretanto, este ciclo, como o das demais mercadorias vistas na dimensão global do capitalismo, não se esgota, por fazer parte da própria dinâmica de reprodução, como espaço de vida, de sustento, de abrigo e de lucro (ABREU, 2016, p. 36).

No contexto de contrarreforma do Estado, segundo os estudos de Abreu (2016, p. 190), a abordagem territorial é incorporada na política de assistência social como componente dos ditames neoliberais por meio de "conteúdos desvirtuados e reproduzidos à luz de matrizes funcionalistas e/ou pós-modernas". A autora esclarece que esses ditames transformam a política em um "campo fecundo para a implantação majoritária da direção estranha à proposta original da LOAS, em especial, a questão do rebaixamento do conteúdo político da universalidade e cidadania no campo da assistência social como política pública" (ABREU, 2016, p. 190).

Ainda sobre a abordagem de território dessa política, conforme Abreu (2016), nos últimos anos, demonstra uma tendência gerenciadora e integracionista, que se reproduz

principalmente pela via dos documentos normativos. No âmbito do PAIF pode-se destacar, nos textos selecionados para esta pesquisa, a associação do território com os conceitos de potencialidades dos sujeitos, empoderamento, autoestima, autocompreensão, vulnerabilidade e risco social. Essa abordagem de território impressa no PAIF é coerente com o pensamento conservador, uma vez que expressa a "subjettivação e fragmentação das demandas sociais, dicotomizando ou até mesmo atonomizando-as, dando sentido à despolitização do atendimento as expressões da questão social" (ABREU, 2016, p. 181).

Abreu (2016) afirma que os documentos normativos contribuem no processo de expansão e ampliação da lógica de controle das funções executadas pelo Estado, favorecendo a intensificação da exploração da força de trabalho atrelada as formas de consenso. A abordagem de território desses documentos está alicerçada em um viés funcional e tecnicista. Este viés garante a manutenção do modelo neoliberal "[...] expresso no caráter gerencial com enfoque na pobreza, reforçando a lógica residual e moralista para a administração da questão social [...]" (ABREU, 2016, p. 167).

Abreu (2016) destaca que a abordagem do território contida nos documentos normativos da política de assistencial social é utilizada na elaboração de indicadores e leituras diagnósticas da situação socioeconômica da população por meio de uma visão funcionalista. A autora observa que os dados da realidade são captados e classificados em situações, visando a construção de um mapeamento da realidade social de forma estática. Em relação aos serviços socioassistenciais, o entendimento de território se processa por meio de um arsenal técnico informacional, ocasionando processos de tecnoburocratização dos serviços.

No âmbito da política de assistência social, Abreu (2016 p. 189) adverte que a abordagem territorial tenta aproximar da realidade social dos sujeitos para solidificar os aspectos de gestão, mas "não consegue "tocar o chão" da vida social, pelo método enviesado que tenta desenvolver, no qual, [...] há uma clara direção que separa sujeito e objeto sem alterar a correlação existente nos cenários desgastados das políticas sociais brasileiras [...]. Além disso, tal abordagem "reforça a noção comparativa entre os territórios" (ABREU, 2016, p. 292).

No contexto de crise contemporânea do capital, Abreu (2016, p. 191) assinala que abordagem de território "adquire hegemonicamente um caráter funcional ao processo de focalização e seletividade presente na assistência social". A autora sublinha que tal abordagem aparece de forma fragmentada, desconsiderando a dinâmica contraditória da sociedade capitalista.

Com base nas considerações de Abreu (2016), percebe-se que a abordagem territorial difundida no PAIF precisa ser desmistificada, pois tal documento se constitui de conceitos,

conteúdos e metodologismos controversos, que revelam retrocessos e futuras ameaças na efetivação da política de assistência social no campo da seguridade social.

### iii) Vulnerabilidade e risco social

- Os termos “fortalecer, prevenir, promover e contribuir na melhoria”, presentes na descrição do Serviço apontam para seu caráter antecipador à ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social, de modo a ofertar às famílias uma forma de atendimento que, como a própria denominação do Serviço traz, proteja as famílias. Proteção que além do enfrentamento das vulnerabilidades e riscos sociais, atua também no “desenvolvimento de potencialidades”, a partir do reconhecimento de que ninguém está desprovido de tudo: uma família que está sobrevivendo na vulnerabilidade detém ativos importantes. Nessa direção é preciso identificar e fortalecer os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, participação social, sociabilidade e redes sociais de apoio, entre outros, bem como dos territórios onde vivem (BRASIL, 2012a, p. 12).
- Nessa direção, pode-se afirmar: a) A vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza. A pobreza é uma condição que agrava a vulnerabilidade vivenciada pelas famílias; b) A vulnerabilidade não é um estado, uma condição dada, mas uma zona instável que as famílias podem atravessar, nela recair ou nela permanecer ao longo de sua história; c) A vulnerabilidade é um fenômeno complexo e multifacetado, não se manifestando da mesma forma, o que exige uma análise especializada para sua apreensão e respostas intersetoriais para seu enfrentamento; d) A vulnerabilidade, se não compreendida e enfrentada, tende a gerar ciclos intergeracionais de reprodução das situações de vulnerabilidade vivenciadas; e) As situações de vulnerabilidade social não prevenidas ou enfrentadas tendem a tornar-se uma situação de risco (BRASIL, 2012a, p. 14-15).
- Assim, deve ser adotada, no cotidiano de trabalho da equipe de referência do CRAS, essa procura intencional das famílias referenciadas ao CRAS, inserindo-as no trabalho social do PAIF, tendo como base o conhecimento das incidências de situações de vulnerabilidade no território, promovendo aquisições e acesso a direitos, prevenindo situações de risco social e protegendo as famílias de vivenciar tais situações (BRASIL, 2012a, 67).
- Nota-se que os impactos são interrelacionados e interdependentes: não há como prevenir a ocorrência de riscos (agravamento ou reincidência), sem reduzir a ocorrência de vulnerabilidades sociais nos territórios. Tampouco se reduz a ocorrência de vulnerabilidades, se não houver aumento de acessos das famílias a serviços socioassistenciais e setoriais (BRASIL, 2012a, p. 80).

Segundo Arregui e Wanderley (2009), a partir da segunda metade dos anos noventa os organismos financeiros internacionais passam assumir a falência dos projetos direcionados a América Latina sem questionarem o modelo neoliberal implementado. Esses organismos reconheceram a deteriorização das condições sociais, sendo identificadas como crescimento da vulnerabilidade social associada à concepção de risco social.

Em relação às políticas sociais, Behring (2011) afirma que naquele no contexto de contrarreforma do Estado brasileiro, tais políticas foram desenvolvidas baseadas na focalização e na seletividade, tendo como finalidade o atendimento às "vítimas mais visíveis". Tratou-se de instituir uma "espécie de política social "ambulância" e preventiva das situações de irrupção, frente à dramaticidade das condições de vida e trabalho das maiorias do Brasil". Nessa direção, foram desencadeadas políticas e programas para os/as mais pobres dentre os pobres – os mais "vulneráveis", excluídos/as ou em situação de risco". Assim, este modelo de política social focalizada consistia em uma das medidas do ajuste fiscal sob o comando das orientações dos organismos financeiros internacionais (BEHRING, 2011, p. 88).

Em 2004, segundo Behring (2016, p. 12) tem-se que o SUAS apresenta avanços institucionais importantes para consolidação da política de assistência social. Entretanto, para a autora, os documentos normativos dessa política que estabelecem a organização e a operacionalização dos serviços/programas socioassistenciais possuem categorias com "nítido DNA neoconservador", a saber: situação de risco, vulnerabilidade, capacidades, exclusão, vigilância.

Rodrigues (2012, p. 67) aponta que:

Entre os teóricos e ideólogos de tais programas, ressaltado como aquele que permite a análise e intervenção mais abrangente da pobreza, uma vez que permite abarcar não apenas uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo (renda, ativos materiais, acesso a serviços etc.), mas também condições psicossociais e dimensões relacionais (atitudes e comportamentos de apatia, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência), consideradas como aspectos menos tangíveis do fenômeno. É por esta via aparentemente mais larga, preferível a abordagens econômicas, consideradas limitadoras, que a *vulnerabilidade* põe no centro da intervenção dos agentes das políticas de combate à pobreza o empoderamento, elemento fundamental para o processo de conversão, de transformação do funcionamento da família e das capacidades de seus membros, exigindo competências e habilidades necessárias ao apoio do bom desempenho das funções familiares.

Rodrigues (2012) denuncia que as categorias vulnerabilidade e risco social foram incorporadas pelo Serviço Social brasileiro, principalmente com a difusão dos documentos normativos elaborados pelo MDS para operacionalização dos serviços socioassistenciais. A autora afirma que essas categorias foram disseminadas além dos espaços sócio-ocupacionais da política de assistência social, tornaram-se em curto tempo "um verdadeiro jargão profissional, encontrável em inúmeros relatos de experiências e publicações de profissionais, docentes,

pesquisadores e estudantes dedicados a outros campos de atuação do assistente social" (RODRIGUES, 2012, p. 60).

Rodrigues (2012) alerta a necessidade de problematizar tais categorias de forma rigorosa no âmbito do Serviço Social, uma vez que produzem uma leitura sobre a realidade social contrária as Diretrizes Curriculares da ABEPSS, a qual tem como categoria estruturadora da formação profissional, a Questão Social concebida à luz da crítica da economia política, sendo necessariamente atrelada a contradição entre o capital e o trabalho.

Nesse mesmo raciocínio, Behring (2011, p. 93) sublinha que essas categorias expressam um conteúdo contrário ao referencial teórico-metodológico contido no Projeto-Ético-Político do Serviço Social, uma vez que, estão referenciadas em autores do "campo da socialdemocracia, no limite da emancipação humana". No entendimento da autora, essas categorias acabam sendo reproduzidas no meio profissional como um jargão, portanto, precisam ser questionadas de forma crítica. A autora conclui que a arquitetura institucional da assistência social apresenta limites para produzir uma reformulação em uma direção mais radical em tempos de ajustes fiscais.

A partir das considerações das autoras supracitadas, compreende-se que o documento aqui analisado apresenta as categorias vulnerabilidades e risco social em consonância com os ditames neoliberais para política social. Pode-se observar nos elementos textuais destacados que o PAIF delimita quem são seus usuários e em quais situações é possível recorrer seu atendimento por meio da lógica de focalização e seletividade. Para isso, utiliza-se de conceitos como vulnerabilidade e risco social para fazer essa definição de acordo com a PNAS. Por se tratar de uma política focalizada, a qual precisa circundar os seus demandatários, a PNAS apresenta uma visão social de proteção "que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los" (BRASIL, 2005, p. 15).

Outra questão que o documento coloca é a relação da identificação das situações de vulnerabilidade e risco social associada ao desenvolvimento das potencialidades dos usuários. Conforme apontam Couto, Yazbek e Raichelis (2014a), não se trata de equipar os usuários, muito menos adivinhar suas potencialidades. É necessário reconhecer as demandas da população numa perspectiva de garantia de direitos, rompendo com a lógica de responsabilização do sujeito pelas mazelas que a sociedade capitalista produz.

Sendo assim, é fundamental que os assistentes sociais questionem as implicações destas categorias inseridas no arcabouço técnico-normativo da política de assistência social, uma vez

que possuem conteúdos confusos e neoconservadores, que ocultam as relações sociais de produção e reprodução capitalista, bem como são divergentes com os princípios e valores balizados no Projeto-Ético-Político do Serviço Social.

## ***Capítulo 2 – Descrição do Serviço***

No PAIF, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais "consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e na melhoria de sua qualidade de vida" (BRASIL, 2009, p. 6).

Com base na descrição acima, entende-se que o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF está sustentado no discurso de promoção de direitos, mas visando a potencialização das responsabilidades das famílias sobre seus membros, em consonância com o enfoque gerencialista do Estado, conforme tratado no capítulo 1. Assim, segundo Boschetti (2016), no contexto de contrarreforma do Estado sob o receituário neoliberal verifica-se a redução dos gastos públicos com a área social agregada ao processo de transferência das responsabilidades estatais para o âmbito da família/comunidade, e também via parcerias com as organizações sociais público-privadas.

Boschetti (2016) esclarece que esse processo de transferência das ações estatais de proteção social para a família e a sociedade civil provoca o aumento constante das suas atribuições e responsabilidades, por meio do argumento da participação e solidariedade familiar. Nas palavras de Sitcovsky (2010, p. 171): "Aqui reside a ideia de construção de um Estado gerente, no qual a provisão de alguns serviços sociais pode ser transferida para a sociedade".

Logo, nesse processo de desresponsabilização do Estado gerencialista, os serviços socioassistenciais tendem a reatualizar práticas disciplinadoras, fiscalizadoras, filantrópicas, voluntárias, caritativas, de ajuda mútua e autoajuda, que fazem parte da herança "moralizadora" e "culpabilizadora" da assistência social no atendimento aos usuários (MONTAÑO, 2008; SITCOVSKY, 2010).

### *Capítulo 3 – Usuários do Serviço*

Este capítulo aborda o perfil dos usuários do PAIF. A Tipificação prevê que o serviço seja voltado para todos que dele necessitam, desenvolvendo ações de forma preventiva, protetiva e proativa, visando evitar a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social vivenciada pelo seu público-alvo. Nessa direção, o PAIF enumera alguns "perfis de famílias" referenciadas no território de abrangência do CRAS, que possivelmente demandarão suas ações:

- ✓ Famílias vivendo em territórios com nulo ou frágil acesso à saúde, à educação e aos demais direitos, em especial famílias monoparentais chefiadas por mulheres, com filhos ou dependentes;
- ✓ Famílias provenientes de outras regiões, sem núcleo familiar e comunitário local, com restrita rede social e sem acesso a serviços e benefícios socioassistenciais;
- ✓ Famílias recém-retiradas de seu território de origem, em função da implementação de empreendimentos com impactos ambientais e sociais;
- ✓ Famílias com moradia precária (sem instalações elétricas ou rede de esgoto, com espaço muito reduzido, em áreas com risco de deslizamento, vivenciando situações declaradas de calamidade pública, dentre outras);
- ✓ Famílias vivendo em territórios com conflitos fundiários (indígenas, quilombolas, extrativistas, dentre outros);
- ✓ Famílias pertencentes aos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos e outros);
- ✓ Famílias ou indivíduos com vivência de discriminação (étnico-raciais e culturais, etárias, de gênero, por orientação sexual, por deficiência e outras);
- ✓ Famílias vivendo em contextos de extrema violência (áreas com forte presença do crime organizado, tráfico de drogas, dentre outros);
- ✓ Famílias que enfrentam o desemprego, sem renda ou renda precária com dificuldades para prover o sustento dos seus membros;
- ✓ Famílias com criança(s) e/ou adolescente(s) que fica(m) sozinho(s) em casa, ou sob o cuidado de outras crianças, ou passa(m) muito tempo na rua, na casa de vizinhos, devido à ausência de serviços socioassistenciais, de educação, cultura, lazer e de apoio à família;
- ✓ Família que entregou criança/adolescente em adoção;
- ✓ Família com integrante que apresenta problemas de saúde que demandam do grupo familiar proteção e/ou apoios e/ou cuidados especiais (transtornos mentais, doenças crônicas etc.) (BRASIL, 2012a, p. 29-30).

Constata-se que o PAIF justifica seu público-alvo por meio de indicadores e diagnóstico socioterritorial, reproduzindo uma visão positivista, que extrai os dados da realidade e classifica-os em situações sociais, visando à construção de "mapas de vulnerabilidades e potencialidades sociais" da população. Essa forma padronizada de captar a realidade dos usuários não possui neutralidade, faz parte da lógica gerencial do Estado sustentada no discurso de racionalização dos custos e eficiência técnica (RODRIGUES, 2012). Assim, segundo Abreu

(2016), a abordagem territorial no âmbito do PAIF, revela uma lógica tecnicista e moralista para a administração das expressões da Questão Social. Conforme bem elucidada Netto (1992, p. 28), as expressões da Questão Social são recortadas e categorizadas pelo Estado burguês como "problemáticas sociais particulares", visando uma intervenção centrada na noção de integração social, com interesse de promover a redução das "disfuncionalidades", como se fossem originárias de um "desvio" da lógica social.

Compreendemos que essa classificação de "perfis de família" faz parte das tendências de assistencialização das políticas sociais e de expansão da assistência social. Retomando, afirmamos no capítulo 1 que a tendência de expansão da política de assistência social se instalou em concomitância com as transformações societárias em curso, com o processo de mercantilização das políticas de proteção social e com a ampliação dos programas de transferência de renda. Nesse processo ocorre uma fragmentação das classes trabalhadoras entre os cidadãos-consumidores, aqueles que utilizam os serviços mercantis e os cidadãos-pobres sendo dignos da assistência social. Assim, os usuários da assistência passam a ser "adequados" aos programas pontuais, focalizados e precarizados, de acordo com as exigências dos organismos financeiros internacionais (MOTA, 2010).

#### ***Capítulo 4 – Objetivos do Serviço***

Em relação aos objetivos do PAIF a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabelece:

- ✓ Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida;
- ✓ Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas;
- ✓ Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades;
- ✓ Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social;
- ✓ Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos;
- ✓ Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (BRASIL, 2009, p. 7).

Para o alcance desses objetivos, o PAIF desenvolve ações para promover: o restabelecimento da função protetiva da família; o reconhecimento da proteção mútua; a identificação das vulnerabilidades e recursos dos territórios; a autocompreensão e a autoestima das famílias; a potencialização no exercício do protagonismo e da autonomia das famílias, objetivando seu empoderamento; a redução de conflitos familiares; a prevenção de situações de negligência e violência no âmbito familiar; o fortalecimento das redes de apoio (relações de amizade, vizinhança, apadrinhamento etc.); a participação social dentre outras (BRASIL, 2012a).

Identifica-se que os objetivos do PAIF procuram o desenvolvimento de ações baseados em conteúdos que promovam uma tendência de individualizar e psicologizar a vida social (NETTO, 1992), o que é peculiar da ordem burguesa. Daí decorre a psicologização dos "problemas sociais", que responsabiliza as famílias e seus membros pela configuração individualista, que os colocam como os únicos agentes responsáveis pelo seu destino. Netto (1992) explica que o lastro legitimador dessa psicologização encontra-se no enlace entre o público e o privado, em uma relação simbiótica. Ademais, tem-se que o Estado no enfrentamento das expressões da Questão Social utiliza-se de intervenções estratégicas de ajustamento e reintegração dos indivíduos sociais, bem como oferecendo e executando práticas que promovem a modificação comportamental. Isto é, são práticas voltadas para sincronizar e impulsionar as características pessoais e os papéis sociais, enfatizando as famílias e sujeitos como protagonistas do seu destino social, por meio do discurso do empoderamento e da solidariedade.

Assim, o Estado se apropria da noção de solidariedade como argumento central para diminuir suas responsabilidades na área social. Tal noção,

Seria grande responsável pelo respeito às diferenças (locais e individuais) nas necessidades/demandas populares" (contra a dita "homogeneização" da resposta estatal); seria a impulsionadora de uma nova cultura carregada de valores altruístas, colaboracionistas, onde empresários, trabalhadores e cidadãos em geral estariam percebendo a necessidade da ajuda ao próximo; estimularia a participação cidadã (contra o "quietismo" e o "conformismo" derivados da "paternalista" intervenção estatal"), cada qual se sentindo responsável pela solução das próprias necessidades como dos carecimentos do seu vizinho e da sua comunidade. Para isso, o "tempo livre" permitiria a ação solidária e voluntária (MONTAÑO, 2008, p. 165).

## Capítulo 5 – Provisões do Serviço

No que tange às provisões do PAIF, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais determina que “as ofertas do trabalho institucional sejam organizadas em quatro dimensões: ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço” (BRASIL, 2012a, p. 58).

- ✓ Ambiente físico: Espaços destinados para recepção, sala(s) de atendimento individualizado, sala(s) de atividades coletivas e comunitárias, sala para atividades administrativas, instalações sanitárias, com adequada iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade, limpeza e acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O ambiente deve possuir outras características de acordo com a regulação específica do serviço e do CRAS.
- ✓ Recursos materiais: Materiais permanentes e materiais de consumo necessários ao desenvolvimento do serviço, tais como: mobiliário, computadores, entre outros. Dentre os recursos materiais necessários à implementação do PAIF, a Tipificação destaca os materiais socioeducativos, descritos como: Artigos pedagógicos, culturais e esportivos; Banco de Dados de usuários de benefícios e serviços socioassistenciais; Banco de Dados dos serviços socioassistenciais; Cadastro Único dos Programas Sociais; Cadastro de Beneficiários do BPC.
- ✓ Recursos humanos: Compõe os recursos humanos do PAIF a equipe de referência do CRAS estabelecida na NOB-RH/SUAS.
- ✓ Trabalho social essencial ao serviço: Acolhida, estudo social, visita domiciliar, orientação e encaminhamentos, grupos de famílias, acompanhamento familiar, atividades comunitárias, campanhas socioeducativas, informação, comunicação e defesa de direitos, promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania, conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa (BRASIL, 2009, p. 7-8).

Do ponto de vista da organização da gestão do trabalho social<sup>35</sup> no âmbito do PAIF, ainda permanece um grande desafio no seu processo de efetivação na maioria dos municípios brasileiros, os quais convivem com uma cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista. Sendo o CRAS a unidade que oferta o PAIF, registra-se que sua implantação vem enfrentando

---

<sup>35</sup> Em relação ao desenvolvimento do trabalho social, este será tratado no tópico 3.2.2. Volume 2 – Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, focando nas implicações para o exercício profissional do assistente social.

diversas dificuldades, conforme aponta as pesquisas<sup>36</sup> de Couto, Yazbek e Raichelis (2014b). Ainda segundo as autoras, no que se refere ao ambiente físico e aos recursos materiais, têm-se adaptações insatisfatórias das edificações, espaço improvisado e também insuficiente, mobiliários e equipamentos precários. No que diz respeito aos recursos humanos, as equipes profissionais sofrem dificuldades tanto sobre as condições e relações de trabalho, quanto de despreparo técnico para intervir nas demandas sociais e institucionais. Em relação às ações, estas são desenvolvidas de modo restrito, priorizando o atendimento rotineiro e as demandas espontâneas; os profissionais privilegiam as abordagens individuais, já as reuniões grupais abordam diferentes temas no formato de palestra; os profissionais não conhecem o próprio território em que se encontram sediados, a rede socioassistencial existente, os equipamentos e recursos sociais públicos que permitem a realização de articulações político-organizativas, que possibilitam o envolvimento da população usuário etc.

Dessa forma, essas dificuldades enfrentadas cotidianamente nas unidades dos CRAS, vêm obstaculizando o desenvolvimento de um exercício profissional condizente com os Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Para condução do exercício profissional "na perspectiva de efetivar a política de assistência social e materializar o acesso da população aos direitos sociais" são fundamentais três dimensões indissociáveis: "as atividades exercidas pelos/as trabalhadores/as, as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício" (CFESS, 2011, p. 29).

## ***Capítulo 6 – Aquisições dos Usuários***

Este capítulo aponta os bens adquiridos pelos usuários oferecidos pela política de assistência social. Tem-se que proteção social no domínio da política de assistência social, "produz aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia" (BRASIL, 2005, p. 89).

---

<sup>36</sup> A pesquisa das autoras sobre a implementação do SUAS foi realizada nos seguintes estados: Pará, Maranhão, Pernambuco, São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Essas aquisições no âmbito do PAIF estão organizadas na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais a partir das seguranças sociais afiançadas pela política de assistência social, a saber: a acolhida, o convívio familiar e comunitário, a renda, o desenvolvimento da autonomia e a sobrevivência a riscos circunstanciais. Tais seguranças são apreendidas como garantias sociais, que devem direcionar todas as ações da política de assistência social (BRASIL, 2012a).

No PAIF, as aquisições centram-se nas seguranças de acolhida, de convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia.

- ✓ Segurança de acolhida: Ter acolhidas suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades; receber orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos; ter acesso a ambiência acolhedora; ter assegurada sua privacidade.
- ✓ Segurança de convívio familiar e comunitário: Vivenciar experiências que contribuam para o estabelecimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; vivenciar experiências de ampliação da capacidade protetiva e de superação de fragilidades sociais; ter acesso a serviços de qualidade, conforme demandas e necessidades.
- ✓ Segurança de desenvolvimento da autonomia: Vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social; vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social; vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade; vivenciar experiências que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural; ter reduzido o descumprimento de condicionalidades do PBF – Programa Bolsa Família; ter acesso à documentação civil; ter acesso a experiências de fortalecimento e extensão da cidadania; ter acesso a informações e encaminhamentos a políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo (BRASIL, 2009, p. 8).

No que diz respeito às seguranças atribuídas ao PAIF, percebe-se que o foco é promover as potencialidades dos indivíduos e famílias para que eles possam ter "condições e oportunidades de autodeterminação, de protagonismo na construção das decisões sobre seu próprio destino" (BRASIL, 2012a, p. 64).

Com esse discurso, o PAIF direciona a ação profissional da equipe do CRAS orientada para o ajustamento, mudança comportamental, disciplinamento, controle, repressão, criminalização dos usuários sob o rótulo do acolhimento (GUERRA, 2014b). Ou seja, os

usuários são responsabilizados pelos seus próprios problemas e também pela solução. Assim, verificam-se que as seguranças no âmbito do PAIF são robustecidas de abordagens moralistas, conservadoras, fiscalizadoras e tecnicistas.

### *Capítulo 7 – Condições e formas de acesso*

No que se refere às condições e formas de acesso dos usuários ao PAIF, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais determina que as famílias devam estar territorialmente referenciadas ao CRAS. Nessa direção, “a Tipificação fortalece o princípio da territorialização do SUAS, que determina que a rede socioassistencial se organizará a partir da oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão” (BRASIL, 2012a, p. 66).

- ✓ Condições: Famílias territorialmente referenciadas aos CRAS, em especial: famílias em processo de reconstrução de autonomia; famílias em processo de reconstrução de vínculos; famílias com crianças, adolescentes, jovens e idosos inseridos em serviços socioassistenciais; famílias com beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; famílias inseridas em programas de transferência de renda.
- ✓ Formas: Por procura espontânea; por busca ativa; por encaminhamento da rede socioassistencial; por encaminhamento das demais políticas públicas (BRASIL, 2009, 8-9).

Nota-se que a abordagem territorial no âmbito do PAIF centra-se em uma lógica que contribui no acesso da população aos direitos. Além disso, não nega sua dimensão tão importante das relações que se constitui na vida da população nos territórios. Nessa direção, a abordagem volta-se para obtenção de informações sobre a realidade local dos usuários e a forma que se processam; é também utilizada para planejar, monitorar e avaliar as ações; serve como parâmetro para análise das ações no que se refere ao grau de adequação às necessidades da população e seus territórios, bem como para padrões de qualidade, condições e formas de acesso.

Percebe-se então, que o PAIF se apoia em um discurso de territorialização para "operacionalizar de modo mais efetivo a sua função protetiva e preventiva nos territórios, visto que é capaz de antecipar a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social e não somente reagir passivamente às demandas apresentadas da família" (BRASIL, 2012a, p. 66).

Estes apontamentos demarcam o discurso utilizado pelo Estado para promover o recorte territorial, e conforme Abreu (2016), a categoria território comparece no âmbito do PAIF

atrelada a conceitos conservadores, a metodologias e abordagens tecnicistas, servindo como instrumento de controle das variáveis empíricas. Ou seja, o discurso da territorialização contribui no processo de despolitização das lutas de classes, fragmentação das demandas sociais e subjetivação das refrações da Questão Social, portanto, é utilitária à ordem capitalista.

Assim, é necessário ter uma postura crítica em relação a abordagem territorial, uma vez que o território deve ser entendido a partir das vivências dos sujeitos, evidenciando suas diferenças e singularidades (ABREU, 2016).

### ***Capítulo 8 – Unidade, Período de Funcionamento e Abrangência do Serviço***

Em relação à unidade, ao período de funcionamento e à abrangência do PAIF, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais indica:

- ✓ Unidade: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) obrigatoriamente oferta o PAIF.
- ✓ Período de funcionamento: Período mínimo de 5 dias por semana, 8 horas diárias, sendo que a unidade deverá necessariamente funcionar no período diurno podendo eventualmente executar atividades complementares à noite, com possibilidade de funcionar em feriados e finais de semana.
- ✓ Abrangência: Municipal; e em metrópoles e municípios de médio e grande porte a abrangência corresponderá ao território de abrangência do CRAS, de acordo com a incidência da demanda (BRASIL, 2009, p. 9).

A unidade, o período de funcionamento e abrangência são elementos que configuram a operacionalização dos serviços socioassistenciais, mas na realidade, devem ser observados de forma crítica. Segundo Behring (2016b, p. 21), no contexto de ajuste fiscal, os ataques no campo da assistência social revelam a "perspectiva de corte de 10% do Bolsa Família, e desmonte dos programas do SUAS, especialmente do suporte técnico aos municípios em vários programas". Além disso, de 244 mil trabalhadores do SUAS, 87 mil não possuem vínculo empregatício, de acordo com os dados do MDS de maio de 2016. Ou seja, estas são as condições previstas para a viabilização dos serviços socioassistenciais.

Conforme sinalizado no capítulo 5 do PAIF, Couto, Yazbek e Raichelis (2014b) afirmam em suas pesquisas que os CRAS tem enfrentado muitas dificuldades na implementação nos municípios. As autoras constataram muitas adaptações e improvisações nas unidades de atendimento, equipes de profissionais insuficientes numericamente, salários baixos, alta rotatividade dos trabalhadores, inexistência de capacitação dos trabalhadores, dentre outros

aspectos que resultam na precarização das condições e relações de trabalho. Sendo assim, o CRAS não possui condições objetivas para oferecer serviços de qualidade para a população.

### ***Capítulo 9 – Articulação em rede***

Ao destacar a articulação em rede como elemento fundamental para execução do PAIF, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais reconhece sua necessidade para o cumprimento das finalidades dos serviços socioassistenciais. As articulações em rede indicam a conexão essencial "dos serviços entre si, e destes com programas, projetos governamentais e não governamentais para a integralidade do atendimento às famílias e a, conseqüente, garantia de seus direitos" (BRASIL, 2012a, p. 70). Assim, a articulação em rede, segundo a Tipificação abarca:

- ✓ Serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial;
- ✓ Serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e outros conforme necessidades;
- ✓ Conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos de segmentos específicos;
- ✓ Instituições de ensino e pesquisa;
- ✓ Serviços de enfrentamento à pobreza;
- ✓ Programas e projetos de preparação para o trabalho e de inclusão produtiva;
- ✓ Redes sociais locais: associações de moradores, ONG's, entre outras (BRASIL, 2009, p. 9).

Refletir sobre a articulação em rede faz-se necessário situá-la no contexto de contrarreforma do Estado sob a prescrição neoliberal, que potencializa políticas sociais focalizadas de transferência monetária em detrimento da ampliação e aprimoramento das políticas universais. No campo dos estudos sobre a economia política, Druck e Filgueiras (2007, p. 30) sublinham que "os gastos sociais que possuem uma maior capacidade para o impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza (saúde, educação, habitação e saneamento) perderam [...] participação relativa no orçamento social)". Já os gastos com a política de assistência social os autores indicam que dobraram devido aos montantes transferidos para os programas sociais focalizados. Assim, conforme abordado no capítulo 1 desta dissertação, pode-se verificar a tendência de assistencialização das políticas de proteção social e a tendência de centralidade/expansão da política de assistência social atreladas ao processo de mercantilização e privatização das políticas sociais, conforme a brilhante tese de Mota (2010).

Nessa dinâmica, Sitcovsky (2010) sinaliza que a PNAS estabelece como eixo estruturante do SUAS uma relação entre o Estado e a sociedade civil. Essa relação ganha substância no processo de construção da rede socioassistencial, a qual se gesta sob a necessidade prático-operativa de constituir parcerias com instituições da sociedade civil, como meio de viabilizar a prestação dos serviços públicos. Logo, vão expandindo as parcerias do Estado com as organizações sociais para execução da rede socioassistencial, incluindo as formas de solidariedade familiar, filantrópica e comunitária, sob uma lógica supostamente articuladora, integradora e harmônica, mas, na verdade, demonstra-se como uma desresponsabilidade pública estatal, ocultando e diluindo os interesses de classes.

Sitcovsky (2010) afirma que este processo de transferência dos serviços estatais para o âmbito privado e organizações sociais é uma das estratégias dos organismos financeiros internacionais de racionalização dos recursos para minimizar a crise fiscal. A transferência da operacionalização dos serviços assistenciais para as organizações sociais, principalmente as associações comunitárias, estão solidificadas no discurso do aumento da participação o que reduz, "quando não aniquila, a possibilidade de formulação de veiculação de vontades coletivas ligadas a projetos societários das classes subalternas, visto que estas associações são deslocadas para a execução direta de serviços assistenciais" (SITCOVSKY, 2010, p. 174).

Para o autor, as organizações das classes trabalhadoras passam assumir não mais o papel de reivindicação, mas como executoras dos serviços socioassistenciais. Isso gera uma aceitação dos sujeitos, por meio da construção de consensos que favorecem a manutenção do capitalismo.

Diante das considerações de Sitcovsky (2010), percebe-se que o trabalho em rede apresenta uma realidade repleta de determinações, as quais se expressam nas parcerias público-privado. Dessa forma, os profissionais inseridos no âmbito da política de assistência social precisam reforçar o posicionamento crítico e fazer com que a sua atuação garanta os direitos dos usuários em tempos adversos.

Segundo as indicações contidas no documento Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social no que tange à rede: "favorecer a participação dos usuários e movimentos sociais no processo de elaboração e avaliação do orçamento público"; "estimular a organização coletiva e orientar os usuários e trabalhadores da política de Assistência Social a constituir entidades representativas"; "instituir espaços coletivos de socialização de informação sobre os direitos socioassistenciais e sobre o dever do Estado de garantir sua implementação"; "assessorar os movimentos sociais na perspectiva de identificação de demandas, fortalecimento do coletivo, formulação de estratégias para defesa e acesso aos direitos"; "realizar estudo e estabelecer cadastro atualizado de entidades e rede de atendimentos

públicos e privados" e "prestar assessoria e supervisão às entidades não governamentais que constituem a rede socioassistencial" (CFESS, 2011, p. 20-21).

### ***Capítulo 10 – Impacto Social Esperado***

Por último, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais apresenta o impacto social esperado pelo PAIF. Indica que o PAIF deve ampliar o escopo dos seus objetivos e das aquisições de seus usuários, de modo que, associado com os demais serviços socioassistenciais e setoriais presentes no território, suas ações possam contribuir para:

- ✓ Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS;
- ✓ Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS;
- ✓ Aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais;
- ✓ Melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS (BRASIL, 2009, p. 9).

Aqui ficam explícitas as diretrizes que norteiam essa política: vulnerabilidade social; risco social; território, e; família. As contribuições do PAIF no que diz respeito aos seus impactos no âmbito territorial abarcam ações que visam assegurar a redução e a prevenção das situações de vulnerabilidade e risco social nos territórios e o aumento do acesso de direitos (BRASIL, 2012a). Porém, reforçamos aqui a concepção de território assumida no PAIF é acrítica, desprovida de relações do sujeito, uma vez que o território é o de abrangência.

Verifica-se que, embora o uso do território proposto no PAIF considere a aproximação da realidade social como fator relevante da gestão política de assistência social para garantir o acesso ao serviço, por meio do equipamento do CRAS, permanece, ainda, como um desafio desconstruir a abordagem territorial amparada na separação entre o sujeito e objeto. Em contrapartida, faz-se necessário a construção de uma abordagem que contemple a dimensão de totalidade histórica dos sujeitos sociais e territórios (ABREU, 2016).

Pelo que foi analisado até então, o impacto social esperado é determinado pelo Estado gerencialista e está direcionado por uma lógica reducionista, voltada para uma dimensão de autoproteção das famílias, contando com o apoio da comunidade e organizações sociais, sustentada sob o discurso da solidariedade e da parceria, o que demonstra com nitidez a destituição de qualquer conteúdo classista.

Diante da análise dos conteúdos teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo elucidados no Volume 1 das Orientações Técnicas sobre o PAIF – "O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais", foi possível perceber a perspectiva gerencialista do Estado no contexto da política de assistência social pela via do manual, expressando sua redução na área social agregado à expansão das participações da família, da comunidade, das organizações sociais e do mercado na provisão da proteção social.

Em consonância com as prescrições neoliberais, que visam o alívio da pobreza e redução de conflitos, o PAIF se constitui como um dos mecanismos principais de solidificação dessas prescrições. Nessa direção, conforme observado ao longo da análise, a abordagem do Volume 1 está sedimentada no discurso do enfrentamento das desigualdades sociais por meio da difusão de conceitos e conteúdos mistificados, contraditórios, confusos e controversos.

Embora o Volume 1 explicita a responsabilidade do Estado em viabilizar o acesso aos direitos sociais às famílias, evidenciando a "consolidação de um projeto societário mais igualitário e justo" (BRASIL, 2012a, p. 6), se remete ao atendimento das demandas sociais como situações-problemas, promovendo ações imediatas, tecnicistas e moralistas, guiadas por princípios como altruísmo, transformação comportamental, solidariedade, autocompreensão, respeito, tolerância dentre outros aspectos.

Assim, fica claro que a direção social da política expressa nesse manual é de transmitir que é possível enfrentar as "situações de vulnerabilidade e risco social", favorecendo o ocultamento dos antagonismos de classes, uma vez que, suas ações junto às famílias são restritas e imediatistas, isto é, dissociadas de uma reflexão mais ampla dos componentes estruturais da sociedade capitalista. Nesse sentido, o manual traz rebatimentos tanto para os usuários do PAIF, quanto para as categorias profissionais que trabalham no CRAS, enfraquecendo os horizontes da política de assistência social.

Passemos para a análise do Volume 2 do PAIF que aborda o Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.

### **3.2.2. Volume 2 – Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**

Este volume tem como objetivo dar efetividade às diretrizes e princípios da política indicados no Volume 1. Visa contribuir na operacionalização do PAIF, por meio das

especificidades dos territórios e das famílias, oferecendo subsídios às equipes de referência dos CRAS e gestores municipais e do Distrito Federal, na efetivação dos objetivos do principal serviço da proteção social básica do SUAS. Este documento foi organizado em seis capítulos: Conceito de trabalho social com famílias no âmbito do PAIF (capítulo 1); Ações que compõem o trabalho social com famílias do PAIF (capítulo 2); Atendimento e acompanhamento às famílias no âmbito do PAIF (capítulo 3); Diretrizes para organização gerencial do trabalho social com famílias do PAIF (capítulo 4); Sugestões de abordagens metodológicas de trabalho social com famílias no âmbito do PAIF (capítulo 5), e; Diretrizes teórico-metodológicas do trabalho social com famílias no âmbito do PAIF (capítulo 6) (BRASIL, 2012b).

Na sequência, de forma resumida, será apresentado, o que cada capítulo explica.

### ***Capítulo 1 – Conceito de Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF***

Em consonância com o Volume 1, esse documento reconhece que o desenvolvimento do trabalho social com famílias "demanda saberes técnicos especializados, isto é, não mais compreendido como clientelismo, assistencialismo, caridade, mas como uma política pública de responsabilidade do Estado" (BRASIL, 2012b, p. 11). Dessa forma, para operacionalização dos serviços socioassistenciais é necessária uma equipe formada por técnicos de nível superior, "com formação profissional, fundamentado em conhecimentos teórico-metodológicos, técnico-operativos e em pressupostos éticos, projetos ético-políticos" (BRASIL, 2012b, p. 11).

Nesse sentido, cabe assinalar que do ponto de vista normativo, é um avanço o documento evidenciar a necessidade do rompimento com as práticas assistencialistas e clientelistas, destacando que a qualificação do trabalho junto às famílias necessita da constituição de um corpo profissional com curso superior. Entretanto, as pesquisas de Couto, Yazbek e Raichelis (2014b) apontam que as ações desenvolvidas pela equipe de referência do CRAS, em geral, não diferenciam dos modelos de abordagem tradicionais historicamente desenvolvidos no campo da política de assistência social.

Em relação ao conceito de trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, o documento define como:

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (BRASIL, 2012b, p. 12).

O documento estabelece que o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF precisa ser desenvolvido pelos saberes profissionais teórico-prático e ético-político. Reafirma que o PAIF tem como objetivo apoiar às famílias em situação de "vulnerabilidade", destacando a função de autoproteção das mesmas. Percebe-se, então, que o documento já indica as perspectivas teórica e ético-política que perpassam o trabalho social apoiadas no pensamento burguês, o qual responsabiliza e culpabiliza as famílias pelos "seus próprios problemas" (GUERRA, 2014b), naturalizando as expressões da Questão Social. Na contramão do pensamento burguês, o Projeto Ético-Político do Serviço Social tem como perspectiva teórica e ético-política a crítica da sociedade burguesa, a defesa dos interesses das classes trabalhadoras, o enfrentamento de práticas conservadoras, visando a construção de sociedade anticapitalista, conforme indicamos no capítulo 2 dessa dissertação.

No que tange ao saber profissional científico da equipe de referência do CRAS para o desenvolvimento do trabalho social no âmbito do PAIF, o documento traz as seguintes considerações:

[...] o trabalho social com famílias é uma prática profissional apoiada em saber científico, que para ser efetiva depende: a) de consciência crítica e espírito pesquisador por parte dos profissionais do CRAS; b) do conhecimento do território - suas potencialidades, recursos, vulnerabilidades, relações estabelecidas, de modo a realizar uma ação preventiva e proativa; c) da adoção de abordagens e procedimentos metodológicos apropriados para o cumprimento dos objetivos do Serviço; d) de estudo e análise permanente dos conceitos fundamentais, tais como: família e território, nas abordagens sociológica, antropológica, econômica, psicológica, entre outras, cuja compreensão é essencial para a implementação qualificada do PAIF; e) do planejamento e análise das ações a serem adotadas no desenvolvimento do trabalho social com famílias; f) da promoção da participação dos usuários no planejamento e avaliação das ações do Serviço; g) do desenvolvimento de uma prática interdisciplinar entre os profissionais que compõem a equipe de referência do CRAS: assistentes sociais e psicólogos; h) do conhecimento sobre os ciclos de vida, questões étnicas, raciais, de orientação sexual, assim

como outras questões específicas identificadas no território (BRASIL, 2012b, p. 13).

Pode-se identificar que esses apontamentos referenciados na operacionalização do PAIF se revelam como avanços relativos no âmbito da intervenção institucional. Não obstante, torna-se fundamental que os assistentes sociais desenvolvam ações sistemáticas de pesquisa ancorada na perspectiva teórico-crítica, e também, de intervenção sobre diversos conteúdos da realidade social, os quais estão em uma processualidade dialética. É necessário, portanto, que os profissionais tenham conhecimento de questões raciais, orientação sexual, ciclos de vida, território dentre outras, mas sem desvincular tais questões da luta de classes, da exploração do trabalho e da concentração da riqueza socialmente produzida.

Deste modo, implica em um exercício profissional articulado com as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, tendo como ponto de partida os valores e princípios contidos no Projeto Ético-Político do Serviço Social. Assim, os profissionais poderão desenvolver ações compatíveis com as condições e o modo de vida dos usuários, no intuito de ofertar serviços de qualidade, afirmando a política de assistência social como direito de cidadania, na sociedade burguesa.

Em uma observação atenta sobre o trabalho social com famílias no campo da política de assistência social, Miotto (2010) destaca a realização de dois movimentos:

O primeiro movimento se refere ao fato de pensar a política de assistência social como espaço de tensões entre projetos divergentes, os quais estão conectados a projetos societários distintos. Importante considerar que embora a política de assistência social tenha se elevado ao patamar de política pública, através da promulgação da LOAS, sendo um avanço significativo, percebe-se que ainda não consolidou a inserção da família numa perspectiva do direito. Existem perspectivas contraditórias na concepção da família na política de assistência social, que expressam projetos em disputa. Tais perspectivas estão presentes no texto legal, nas diretrizes, nas orientações normativas para o desenvolvimento do trabalho e nos encaminhamentos da gestão, que vão se materializar nos espaços institucionais. Isso são determinações que precisam ser identificadas de forma crítica, pois influenciam na realização do exercício profissional (MIOTTO, 2010).

Nesse sentido, é necessário o conhecimento sobre as concepções em disputa e como ocorre o processamento delas no cotidiano profissional. Para isso, faz-se importante a qualificação profissional, pois permite ao assistente social uma interação com os documentos normativos da política de assistência social de forma reflexiva, possibilitando um exercício

profissional não restrito apenas aos objetivos institucionais, mas comprometidos com os interesses da população (MIOTO, 2010).

O diálogo entre o assistente social e as requisições socioprofissionais pautado numa perspectiva de garantia de direitos, exige uma formação profissional qualificada, tendo como horizonte o Projeto Ético-Político hegemônico do Serviço Social. Isso contribui no processo de leitura da realidade concreta, das disputas em jogo, particularmente desmistificando o papel atribuído à família na proteção social e também decidindo com clareza a orientação de suas ações. Ou seja, essa condição permite o assistente exercer sua relativa autonomia, impulsionando o desenvolvimento de ações que busquem a defesa intransigente dos direitos (MIOTO, 2010).

O segundo movimento diz respeito ao redimensionamento do trabalho social com famílias, tendo como sustentação a perspectiva teórico-crítica, pautado em dois aspectos essenciais: a interpretação das demandas e o alcance e a direcionalidade das ações profissionais (MIOTO, 2010).

O primeiro aspecto diz respeito à interpretação das demandas apresentadas pelas famílias aos profissionais. É necessário que as demandas sejam compreendidas como expressões da Questão Social, decorrentes da sociabilidade do capital. Essa compreensão nega a concepção de que as demandas são "problemáticas sociais" e nem as vinculam em uma perspectiva que responsabiliza as famílias pela competência ou a incompetência na proteção social de seus membros. Nesse sentido, é preciso que os profissionais considerem os processos familiares como uma construção que envolve o entrecruzamento de múltiplas relações sociais, as quais determinam a dinâmica familiar na sociedade capitalista. Assim, essa interpretação das demandas possibilita a construção de ações profissionais que se opõem à lógica de culpabilização das famílias, ainda presente no exercício profissional, que se realiza pela via da identificação e resolução de problemas, sob os moldes tecnicistas (MIOTO, 2010).

O segundo aspecto refere-se ao alcance e a direcionalidade da ação profissional. As famílias apresentam demandas que precisam ser compreendidas para além de suas singularidades, bem como os limites e possibilidades de responder suas demandas estão condicionados ao atual modelo assistencialista, focalizado e fragmentado dos programas, projetos e serviços sociais, no contexto neoliberal (MIOTO, 2010).

De posse desse entendimento, o trabalho social desenvolvido com as famílias pelos assistentes sociais se redimensiona em uma perspectiva de garantia de direitos. Nessa perspectiva, tem-se a possibilidade de construir ações profissionais articuladas em três níveis de atenção: proposição, articulação e avaliação de políticas sociais, organização e articulação

de serviços e atendimentos singulares. Para realização desses diferentes níveis de atenção exige-se o encaminhamento de ações profissionais atreladas em três importantes processos: processos político-organizativo, processos de gestão e planejamento e processos socioassistenciais (MIOTO, 2010).

Dessa forma, pode-se inferir que trabalhar com família a partir da perspectiva teórico-crítica, exige do assistente social um domínio teórico-metodológico rigoroso, capacidade investigativa, habilidade técnico-operativas, visando a processualidade do Projeto Ético-Político do Serviço Social no cotidiano profissional.

## ***Capítulo 2 – Ações que compõem o Trabalho Social com Famílias do PAIF***

No que diz respeito às ações que compõem o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, o documento estabelece: a acolhida; as oficinas com famílias; as ações comunitárias; as ações particularizadas e os encaminhamentos, tendo por desafio efetivar os objetivos do serviço. O documento indica que tais ações devem ser planejadas e avaliadas com a participação das famílias usuárias, das organizações e movimentos populares do território, visando o aperfeiçoamento do Serviço, a partir de sua melhor adequação às necessidades locais, bem como o fortalecimento do protagonismo destas famílias, dos espaços de participação democrática e de instâncias de controle social (BRASIL, 2012b).

O documento esclarece que a execução das ações do PAIF é de responsabilidade dos técnicos de nível superior que compõem a equipe de referência do CRAS, sob a supervisão do coordenador do CRAS. Nessa direção, todos os atendimentos precisam ser identificados com carimbos (identificação e número do registro em conselho de classe) e assinaturas do(s) profissional(is) responsável(is) pelo registro dos dados. Faz-se necessário preservar a questão ética e as atribuições específicas de cada profissão. Dessa forma, todas as etapas do trabalho são de domínio de todos os técnicos<sup>37</sup> de nível superior, o que caracteriza o trabalho interdisciplinar (BRASIL, 2012b).

---

<sup>37</sup> Já foi tratado no capítulo 2 desta dissertação que o novo perfil profissional que tem sido construído no processo de contrarreforma do ensino superior, especialmente pelos cursos EAD, está conectado com as tendências de desespecialização e desprofissionalização das profissões, as quais aparecem nas denominações estranhas como "técnico social" dentre outras. Estas denominações são publicadas nos documentos normativos das políticas sociais e nas formas de contratações, bem como se tem o estímulo de procedimentos padronizados e tecnificados na gestão do trabalho, os quais solidificam a lógica gerencialista do Estado (GUERRA, 2016). Concordamos com a indicação da ABESS (1989) sobre a necessidade dos profissionais de romperem com a rotulação de técnicos. "Quem é o técnico? É aquele que está preocupado com a racionalização de sua prática, com o domínio, o manejo de um aspecto específico de realidade que constitui sua preocupação imediata. Pouco lhe preocupa a

Segundo Ortiz (2014), o trabalho interdisciplinar deve ter como referência a perspectiva de totalidade. Esta referência é fundamental para construção de uma prática interdisciplinar voltada para a superação da fragmentação dos saberes. Além disso, tal referência possibilita a elaboração de "práticas capazes de romper com a naturalização, a psicologização e a moralização das expressões da questão social tão presentes historicamente em nosso país e reatualizadas mundialmente em tempos de crise" (ORTIZ, 2014, p. 121).

De fato, as exigências do documento normativo são fatores objetivos que implicam na realização do trabalho interdisciplinar, mas devem ser enfrentadas pelos profissionais de forma crítica, considerando as peculiaridades de cada projeto de profissão. Assim, é necessário que as competências teórico-metodológicas, ético-políticas, técnico-operativas e a autonomia do trabalho sejam asseguradas aos profissionais de maneira respeitosa com as regulamentações das profissões, conforme já descrito no capítulo 2 desta dissertação (CFESS, 2011).

Também, conforme abordado no capítulo 2 desta dissertação, o assistente social dispõe de relativa autonomia (IAMAMOTO, 2011) teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa na condução do exercício profissional que, por sua vez, é resguardada pela legislação profissional e sujeita a reclamação judicial. As instituições empregadoras definem as requisições, as funções, as atribuições, as regulamentações de contrato e remuneração do trabalho, oferecem os recursos materiais, humanos e financeiros necessários para efetivação do trabalho, bem como recortam as expressões da Questão Social, que podem se tornar o objeto da ação profissional. Essas instituições articulam as condições indispensáveis para objetivação do trabalho, veiculam a possibilidade de materialização dos resultados projetados, propiciando também as condições sociais para a processualidade do projeto profissional que o assistente social se compactua (IAMAMOTO, 2011).

Ou seja, é no contexto do cotidiano profissional que a relativa autonomia tem espaço para enfrentar os limites e explorar as possibilidades no exercício profissional. Assim, de posse desse entendimento, os profissionais poderão enfrentar os desafios do cotidiano profissional sem correrem o risco de conduzir suas ações somente às exigências das orientações normativas.

Nota-se que o documento vem afirmado à preservação das regulamentações específicas de cada profissão e o papel significativo do trabalho interdisciplinar, mas, estabelece parâmetros para o desenvolvimento das ações do PAIF, exigindo que os profissionais não os esqueçam em sua atuação. A seguir, vejamos resumidamente a descrição das ações no intuito de formatá-las.

---

relação da sua prática com a totalidade do processo histórico, [...] buscando alcançar o máximo de eficácia e êxitos possíveis" (ABESS, 1989, p. 74-75).

- ✓ Acolhida: Constitui ação essencial do PAIF, pois é quando ocorre o início do vínculo entre o Serviço e a família. É o momento em que o profissional deve buscar compreender os múltiplos significados das demandas, vulnerabilidades e necessidades apresentadas pelas famílias, buscando também identificar seus recursos e potencialidades e como tais situações se relacionam e ganham significado no território. É nesse momento que o técnico utilizará instrumentais de coleta e registro de informações, como por exemplo, entrevistas, análise socioeconômica, estudo social e o prontuário da família. A acolhida pode ser particularizada ou em grupo (BRASIL, 2012b, p. 17-18).
- ✓ Oficinas com famílias: Consistem na realização de encontros previamente organizados, com objetivos de curto prazo a serem atingidos com um conjunto de famílias, por meio de seus responsáveis ou outros representantes [...]. As oficinas com famílias têm por intuito suscitar reflexão sobre um tema de interesse das famílias, sobre vulnerabilidades e riscos, ou potencialidades, identificados no território, contribuindo para o alcance de aquisições, em especial, o fortalecimento dos laços comunitários, o acesso a direitos, o protagonismo, a participação social e a prevenção a riscos (BRASIL, 2012b, p. 23-24).
- ✓ Ações Comunitárias: São ações de caráter coletivo, voltadas para a dinamização das relações no território. Possuem escopo maior que as oficinas com famílias, por mobilizar um número maior de participantes, e devem agregar diferentes grupos do território a partir do estabelecimento de um objetivo comum. Constituem objetivos das ações comunitárias do PAIF: promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o protagonismo da comunidade; fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e a organização comunitária – por meio, principalmente, do estímulo à participação cidadã. [...]. Há várias formas de se executar ações comunitárias [...]: palestras, campanhas e eventos comunitários (BRASIL, 2012b, p. 37-38).
- ✓ Ações particularizadas: referem-se ao atendimento prestado pela equipe técnica do CRAS à família – algum(ns) membro(s) ou todo o grupo familiar, após a acolhida, de modo individualizado. As ações particularizadas devem ser realizadas por indicação do técnico responsável pela acolhida da família. O técnico também pode optar por esse tipo de atendimento a pedido da família. A opção pela utilização de ações particularizadas no atendimento às famílias deverá ocorrer em casos extraordinários e têm por princípio conhecer a dinâmica familiar mais aprofundadamente e prestar um atendimento mais específico à família [...]. As ações particularizadas não podem ser confundidas com atendimento psicoterápico. As ações particularizadas podem ocorrer tanto no CRAS como no domicílio da família (BRASIL, 2012b, p. 41-42).
- ✓ Encaminhamentos: São os processos de orientação e direcionamento das famílias, ou algum de seus membros, para serviços e/ou benefícios socioassistenciais ou de outros setores. Os tipos de encaminhamentos do PAIF são: a) os encaminhamentos para a rede socioassistencial do SUAS e b) os encaminhamentos para a rede setorial de políticas públicas (BRASIL, 2012b, p. 45).

Em relação a esta descrição das ações do PAIF e as instruções de como operacionalizá-las, pode-se identificar suas implicações no exercício profissional, mais especificamente na forma de elaboração e no conteúdo das respostas profissionais. Neste sentido, o fazer do

assistente social é incorporado no âmbito do PAIF como forma de solucionar as "problemáticas sociais" por meio de procedimentos modelares pré-estabelecidos, os quais são vazios de conteúdo crítico, robustecidos de um determinado instrumental, que visa a administração de conflitos sociais, a prevenção dos "riscos sociais", as mudanças de comportamento dos indivíduos por meio do estímulo de suas potencialidades, no sentido de garantir a manutenção da ordem capitalista (GUERRA, 2013a; 2016; MOTA; AMARAL, 2016).

Dessa forma, o Serviço Social é concebido como uma "tecnologia social" (NETTO, 1992) a serviço da manutenção da ordem burguesa. Mais precisamente, os profissionais são estimulados a resgatar certas metodologias e funções específicas utilizadas no período do Serviço Social tradicional, porém com a incorporação de processos e terminologias modernizadas, "sob a aparência da "inovação" e ampliação dos direitos incontestavelmente necessários" (ABREU, 2016, p. 178), como por exemplo, a acolhida. Nas palavras de Guerra (2014b, p. 36): "acabam exigindo um tipo de abordagem que leva a uma psicologização da relação usuário-profissional, orientada para forjar determinado tipo de comportamento que, no limite, redireciona as soluções das necessidades para o seu portador".

Segundo Guerra (2016), esse processo ocorre com a incorporação das tecnologias de informação nas políticas sociais, como estratégia de organização e gestão racional do trabalho. Nos programas pontuais e focalistas, os profissionais são chamados a gerir sistemas, plataformas de monitoramento, como por exemplo, o CadÚnico dentre outros, visando o controle dos usuários, o produtivismo, a polivalência, a multifuncionalidade e a tendência de desespecialização das profissões, conforme apontado no capítulo 2 desta dissertação.

O documento recomenda os instrumentos, técnicas e procedimentos para realização de uma ação profissional imediata e tecnicizada sobre a realidade dos usuários. Segundo Santos (2013b, p. 90) "os instrumentos e as técnicas acolhem em si as relações sociais e de poder, daí seu caráter político". Nessa direção, é necessário ressaltar que os instrumentos, os procedimentos, as técnicas que o documento indica na operacionalização das ações do PAIF não possuem neutralidade, em conformidade com o exposto no capítulo 2 desta dissertação. Tais recursos recomendados pelo documento pautam-se em uma lógica de "manipulação de variáveis empíricas" (NETTO, 1992, p. 97) do contexto familiar, no cenário de ofensiva neoliberal.

O documento em análise afirma a possibilidade de enfrentamento das situações de "vulnerabilidade e risco social" ofuscando os distintos projetos das classes sociais. Esse documento está permeado de noções que descaracterizam a contradição capital/trabalho. Noções mistificadas que, favorecem as propostas neoliberais, no sentido de incentivar o

caminho para um exercício profissional centrado nas questões pontuais, focalizadas e fragmentadas.

Quando o profissional toma como referência o documento para nortear suas ações profissionais sem fazer o questionamento, Guerra (2013a; 2014b) aponta que ele tende a recorrer à conhecimentos instrumentalizáveis, que ofereça subsídios imediatos; superdimensionar o papel dos instrumentos e técnicas; pautar suas ações em uma lógica produtivista (característica própria da ordem capitalista); identificar o usuário de forma isolada das determinações sociais; definir e priorizar as ações direcionadas para adaptação/modificação comportamental dos sujeitos, por meio do resgate da autoestima; não privilegiar as ações que estimulem a mobilização popular; usar concepções que recusam a perspectiva de totalidade, como: empoderamento, vulnerabilidade social, risco social, caso social, fragilização de vínculos afetivos etc., reatualizar práticas conservadora, ou seja, reduzindo o exercício profissional ao cumprimento das requisições institucionais, que favorecem a funcionalidade da sociedade capitalista.

No contexto de ajustes fiscais no campo social em curso, Guerra (2010) explica que o baixo investimento de recursos financeiros na política de assistência social "favorece que se projete como respostas às demandas dos/as usuários/as intervenções profissionais na esfera da subjetividade e da consciência". A autora afirma que o enfrentamento das refrações da Questão Social acaba se reduzindo a "soluções técnicas ou de mudança comportamental", as quais influenciam o modo de ser e de pensar do usuário, a forma como ele compreende "as suas próprias condições de vida em detrimento de mudanças estruturais" (GUERRA, 2010, p. 283-284).

Sendo assim, se o assistente social utilizar o documento normativo sem problematizar seus conteúdos vai se transformar em um "técnico obediente", que se restringe a dar respostas as requisições do capital, utilizando-se de forma acrítica os instrumentos e técnicas, isto é, sem ter clareza das finalidades da ação, muito menos do projeto profissional que processa. Soma-se a isso, separação da relação teoria e prática", – isto é, o conhecido jargão de que "na prática a teoria é outra" –, o qual se constitui sem dúvida alguma, numa armadilha para os/as assistentes sociais" (GUERRA, 2010, p. 284).

Consoante ao abordado no capítulo 2 desta dissertação, é necessário que o assistente social articule as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa no/do cotidiano profissional, tendo como orientação estratégica o Projeto Ético-Político do Serviço Social. A dimensão teórico-metodológica capacita o assistente social "operar a passagem das características singulares de uma situação que manifesta no cotidiano profissional [...] para uma

interpretação à luz da universalidade da teoria e o retorno a elas" (GUERRA, 2013a, p. 60). A dimensão ético-política abarca os valores, os princípios, as escolhas teóricas, técnicas, éticas e políticas, a direção estratégica e a visão do mundo do profissional. A dimensão técnico-operativa, expressa a "forma de aparecer da profissão" na sociedade capitalista, constroi e legitima o fazer profissional, envolve o os instrumentos, técnicas, estratégias, táticas, procedimentos, é perpassada pela dimensão ético-política e fundamentada pela dimensão teórico-metodológica (GUERRA, 2013a).

A articulação dessas três dimensões a partir do reconhecimento da especificidade de cada uma imprime a possibilidade de apreender o significado social do fazer profissional, bem como da relação de unidade teoria e prática. Nesse sentido, possibilita entender que a teoria oferece "um conhecimento sobre as determinações que envolvem o "objeto" da ação; é ela que ajuda a compreender e analisar o resultado real, a partir da análise dos elementos intervenientes durante o processo" (SANTOS, 2013b, p. 75). E, também entender o papel da prática como "constitutiva e constituinte das determinações do objeto, gera produtos que constituem o mundo do real, não se confunde, portanto com a teoria, mas pode ser o espaço de sua elaboração" (SANTOS, 2013b, p. 27). Assim, é fundamental compreender que a relação teoria e prática não acontece de maneira imediata, "seja no sentido temporal, seja em referência aos nexos fundamentais que se põe nesse processo (FORTI; GUERRA, 2013, p. 16).

### ***Capítulo 3 – Atendimento e Acompanhamento às Famílias no âmbito do PAIF***

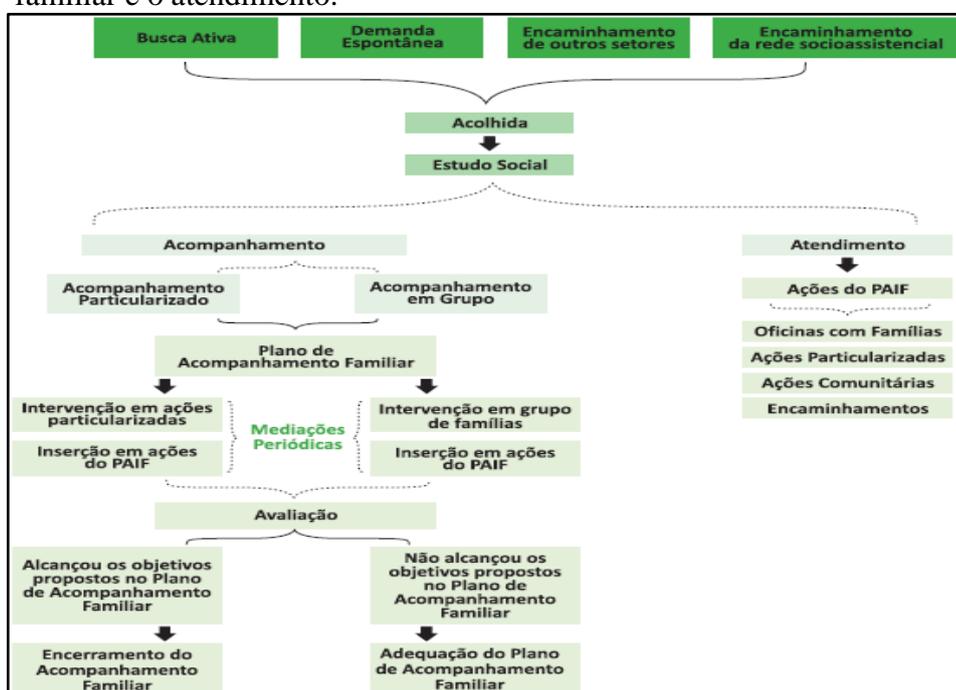
No que tange ao desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, o documento normativo estipula dois processos distintos e complementares, a saber: o atendimento e o acompanhamento às famílias.

- ✓ O atendimento familiar é a denominação dada ao procedimento de inclusão nas ações do PAIF, ou seja, é a qualificação da imediata inserção da família, ou de algum de seus membros, em alguma(s) ação(ões) do Serviço. A participação das famílias, ou de seus membros, nas ações de acolhida, ações particularizadas, oficinas com famílias, ações comunitárias e encaminhamentos designa-se atendimento (BRASIL, 2012b, p. 59).
- ✓ O acompanhamento familiar do PAIF consiste em um conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, com a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar que estabelecem objetivos a serem alcançados, realização de mediações periódicas, inserção em ações do PAIF, a fim de superar gradativamente as vulnerabilidades vivenciadas, alcançarem aquisições e ter acesso a direitos. Objetiva-se, ainda, contribuir para ampliar espaços de participação e diálogo com

instituições e para o alcance de maiores graus de autonomia, para a capacidade de vocalização das demandas e necessidades, para o desenho de projetos de vida (BRASIL, 2012b, p. 62-63). O processo de acompanhamento familiar pode ser realizado em grupo ou particularizado. *Acompanhamento familiar em grupo* contribui para resultados mais efetivos, pois, ao mobilizar um grupo de famílias, propicia-se a troca de vivências que tornam esse acompanhamento uma experiência de empoderamento das famílias e, por consequência, do território, promovendo o aumento da capacidade das famílias de vocalizar suas demandas, produzir consensos, de aceitar a diferença e de negociar conflitos de modo não violento, a identificação e consolidação de redes de apoio social, a construção de projetos comunitários, produzindo processos de protagonismo e autonomia da população e de responsabilização do poder público por uma rede de proteção social e garantia de direitos (BRASIL, 2012b, p. 72). *Acompanhamento particularizado* deve ser proposto às famílias em situações de vulnerabilidades, em condições desfavoráveis para acompanhamento em grupo: seja porque a família demanda uma atenção imediata, por risco de retornar à situação de extrema pobreza ou recair em risco social; nos casos em que a família tem dificuldades de se deslocar até o CRAS (quando, por exemplo, há pessoa que necessita de cuidados); por necessidade de proteção a algum de seus membros; quando a família não se sente à vontade para participar do acompanhamento em grupo (sente-se intimidada e envergonhada); quando a situação demanda sigilo; ou quando seus horários são incompatíveis com os do(s) grupo(s) (BRASIL, 2012b, p. 75).

O documento apresenta uma ilustração em forma de diagrama sobre a diferenciação entre o processo de acompanhamento familiar e o atendimento no âmbito do PAIF:

Figura 1: Diagrama ilustrativo sobre a diferenciação entre o processo de acompanhamento familiar e o atendimento.



Fonte: Brasil (2012b, p. 66).

Com base na descrição sobre o acompanhamento e atendimento às famílias usuárias do PAIF e no diagrama ilustrativo (Figura 1), percebe-se a presença do pensamento conservador<sup>38</sup> no desenvolvimento das ações. Essas ações abarcam a adequação das famílias<sup>39</sup> no Plano de Acompanhamento Familiar, a produção de consensos, a redução de conflitos, a consolidação das redes de apoio, o estímulo das potencialidades, a promoção da autonomia, do protagonismo e do empoderamento das famílias, visando à superação das "vulnerabilidades e risco sociais" e à garantia de direitos. Aqui, segundo Iamamoto (2013) reside a ideia de individualização dos casos sociais, em que "os indivíduos são encarados como seres únicos e particulares, com potencialidades a serem desenvolvidas [...]". Esses atributos tendem a ser apreendidos desvinculados de "suas bases materiais, isto é, subjetivamente e apartadas da situação social de vida" dos usuários, "transformando-se em princípios e postulados universalizantes orientadores da ação profissional" (IAMAMOTO, 2013, p. 33-34).

No entendimento de Guerra (2014b, p. 37), o Estado gerencialista busca "utilizar a profissão como uma técnica de mediação de conflitos, de solução de problema [...]". Para a autora, quando o assistente social trata os usuários como "vulnerabilizados" acaba "incorporando a lógica da naturalização, criminalização e/ou culpabilização dos sujeitos pela sua condição", bem como "suprimindo a noção de sujeitos de direitos" (GUERRA, 2010, p. 285).

Conforme apontado no capítulo 1 desta dissertação, verifica-se um "transformismo" no que tange os conteúdos que envolvem a Questão Social, ganhando novos significados como: exclusão social, desemprego, ausência de cidadania e direitos, situação de vulnerabilidade e risco social, dentre outros. Estes novos significados sobre a Questão Social apresentados nas políticas/programas sociais se constituem como um mecanismo da ordem burguesa formador de cultura, que se dissemina como possibilidade de tratamento teórico, em relação ao seu enfrentamento dentro da ordem, consolidando a hegemonia burguesa (MOTA, 2010).

---

<sup>38</sup> De acordo com Iamamoto (2013, p. 27-28) "[...] o pensamento conservador deixa de se contrapor ao capitalismo. [...] tende aderir aos contornos do imediato da situação com que se defronta, valorizando os detalhes, os dados qualitativos, os casos particulares, em detrimento da apreensão da estrutura da sociedade".

<sup>39</sup> Conforme aponta Iamamoto (2013, p. 33), "buscam-se na história familiar os elementos explicativos de comportamentos individuais "anômalos" ou "desviantes" de um padrão tipo como "normal". A família, como grupo social básico, é erigida como núcleo de trabalho profissional e como referência para a apreensão da vida em sociedade em contrapartida às classes sociais".

#### ***Capítulo 4 – Diretrizes para a Organização Gerencial do Trabalho Social com as famílias no âmbito do PAIF***

No âmbito do PAIF, o documento normativo estabelece que as diretrizes para a organização gerencial do trabalho social com as famílias precisam ser compreendidas como atividades contínuas de direção, planejamento, organização, monitoramento e avaliação de todas as atividades previstas para a execução do serviço, no intuito de gerar informações sobre a execução e qualidade do serviço, possibilitando a verificação do alcance dos objetivos previstos e as readaptações necessárias. Importante destacar que a função de organização gerencial do PAIF é de responsabilidade do coordenador do CRAS. Nesta atribuição, ele deve desenvolver e coordenar as atividades de gerenciamento "previstas com a colaboração de toda a equipe de referência, bem como com a participação das famílias usuárias do Serviço" (BRASIL, 2012b, p. 83).

Desta forma, o gerenciamento do trabalho social com famílias é definido pelo documento como "um passo estratégico na execução das atividades do serviço, garantindo sua efetividade e eficácia<sup>40</sup>, por meio do direcionamento de sua intervenção a partir do conhecimento do território" (BRASIL, 2012b, p. 83).

Com a finalidade de possibilitar uma melhor compreensão do processo de gerenciamento do trabalho social com famílias, o documento apresenta o detalhamento das principais atividades. Vejamos resumidamente:

- ✓ Direção diz respeito ao estabelecimento, pelo coordenador do CRAS, de diretrizes e métodos de trabalho para determinado período de tempo, frutos do processo de planejamento, com a finalidade de concretizar os objetivos do PAIF, utilizando para isso instrumentos como o estabelecimento de fluxos de comunicação e de registro de informações; orientação sobre funções e responsabilidades; estímulo à participação, motivação e qualificação no ambiente de trabalho; gestão de informações oriundas do PAIF e da vigilância social do município, sistemas de monitoramento do SUAS, pesquisas e dados censitários, entre outros (BRASIL, 2012b, p. 86).
- ✓ Planejamento se refere aos procedimentos de: elaboração de planos e percursos, cronologicamente organizados para a operacionalização do PAIF, a partir de estudos e diagnósticos realizados: consiste na construção de itinerários de alcance de objetivos, com períodos estabelecidos a partir de informações sobre as vulnerabilidades e potencialidades dos territórios (busca ativa, prontuários das famílias, registro de informações das oficinas com famílias, dados da vigilância social do município, informações territorializadas do CadÚnico, entre outros). Deve incluir ainda a equipe responsável, com a devida distribuição de papéis, os demais recursos

---

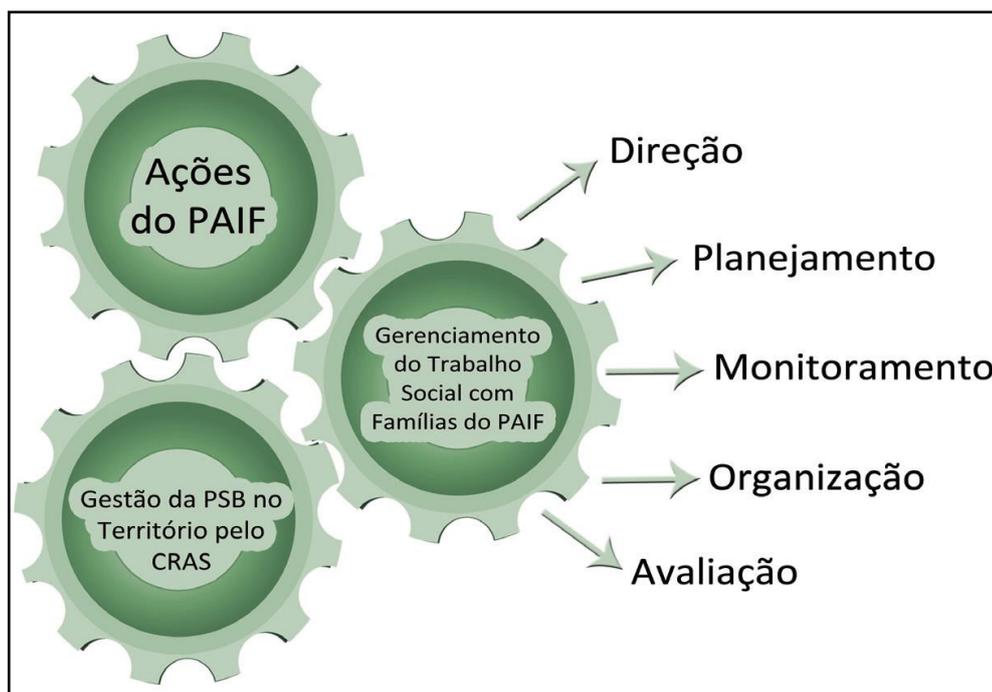
<sup>40</sup> De acordo com Guerra (2013a), no cotidiano profissional, a lógica gerencial instituída nas políticas sociais se expressa na incorporação de critérios produtivistas, sob o discurso de eficácia e eficiência técnica para nortear a análise e a intervenção na vida dos usuários.

necessários e metas a serem cumpridas em cada etapa (de modo a possibilitar o monitoramento e avaliação do Serviço). É preciso assegurar períodos para que as equipes façam pesquisas, estudem, avaliem os dados e informações sobre o território, elaborem estratégias de implementação do planejamento, bem como monitorem seu andamento. As reuniões de planejamento não podem se concentrar no “praticismo”. É preciso organizá-las e resguardar tempo para discutir o que fazer, como fazer, entender a situação vivenciada pelas famílias [...] (BRASIL, 2012b, p. 86-87).

- ✓ Organização consiste na adequada alocação dos recursos humanos e materiais disponíveis no CRAS, bem como de tempo e espaço para a operacionalização do PAIF – ressaltando que o PAIF é o principal serviço ofertado no CRAS e por isso sua implementação com qualidade é prioridade. Também compõe o eixo “organização” a *materialização da articulação do PAIF com os serviços da PSB ofertados no território* (BRASIL, 2012b, p. 91-92).
- ✓ Monitoramento [...] compreendido como o acompanhamento contínuo, cotidiano por parte do coordenador do CRAS da execução das ações que compõem o Serviço, em relação aos seus objetivos e metas, de modo a gerar informações sobre o PAIF que permitam a tomada de medidas corretivas para aprimorar a sua operacionalização. A adoção de um sistema de monitoramento só faz sentido se ele for utilizado para qualificar as ações do PAIF. Portanto, é importante planejar reuniões periódicas com a equipe para a discussão das informações levantadas – evidenciar o que foi satisfatório e o que demanda aperfeiçoamento (BRASIL, 2012b, p. 92-93).
- ✓ Avaliação consiste no levantamento de dados e informações, com temporalidade definida (mês, semestre ou ano) por meio de pesquisas e estudos, com a finalidade de analisar os aspectos de eficiência, resultados, impactos em relação ao objetivo inicialmente traçado, de forma a dar subsídio para o planejamento e/ou programação e tomadas de decisões para o aperfeiçoamento do Serviço. A avaliação não deve constituir-se em momento tenso de “escolha dos culpados”. Ela é um instrumento de aprimoramento, no qual os membros da equipe de referência do CRAS têm a oportunidade de repensar suas práticas e identificar os recursos necessário para qualificar o Serviço (BRASIL, 2012b, p. 93-94).

Nessa perspectiva, o documento considera o gerenciamento do trabalho social com famílias no âmbito do PAIF como uma importante peça de uma engrenagem que possibilita, juntamente com a gestão da PSB no território do CRAS, o movimento, a materialidade das ações do PAIF, conforme demonstra a Figura 2:

Figura 2: Ilustração do processo de gerenciamento do trabalho social com as famílias no âmbito do PAIF.



Fonte: Brasil (2012b, p. 85)

Sobre as diretrizes apresentadas no PAIF para organização gerencial do trabalho social com famílias, cabe ressaltar a contribuição da obra de Souza Filho e Gurgel (2016), que estudaram cuidadosamente a temática das funções gerenciais à luz de uma gestão democrática.

Souza Filho e Gurgel (2016) sinalizam que uma atuação na perspectiva da gestão democrática pode ser realizada em um contexto marcado pela ofensiva neoliberal. Tal atuação precisa ter uma orientação ético-política e estratégica voltada para a viabilização da participação das classes trabalhadoras, no sentido de ampliar suas condições de vida nas esferas civil, política, social e também contribuir com a superação da ordem capitalista. Esta orientação ético-política deve conduzir as intervenções técnico-operativas. Mas, para isso, é fundamental o entendimento da dinâmica da burocracia institucional.

Souza Filho e Gurgel (2016, p. 200-201) afirmam que "a burocracia é a expressão da administração capitalista e está vinculada à finalidade da produção e apropriação privada da riqueza produzida socialmente, através da mais-valia, via exploração da força de trabalho". Os autores explicam que isso não a impede de expressar-se efetivamente por meio de dispositivos que podem contribuir para objetivos não capitalistas. Isso porque, a burocracia enquanto ordem administrativa apresenta contradições que são próprias de sua função na sociedade capitalista, possuindo elementos concretos que possibilitam operar os interesses das classes trabalhadoras.

Para os autores a autonomia relativa da burocracia é um dos elementos que fornece uma atuação mais direcionada para os interesses das classes trabalhadoras, principalmente no campo estatal. Sendo, portanto, essencial para o seu fortalecimento a efetivação de alguns elementos, por exemplo, uma estrutura organizacional e um quadro administrativo constituído através de concursos públicos, atuação do cargo como profissão única, com perspectiva de carreira e proteção ao cargo etc.

Os autores sublinham que no quadro administrativo encontram-se profissionais que não estão alinhados ao projeto político capitalista. Nessa direção, eles potencialmente podem ter uma atuação voltada para a perspectiva da gestão democrática, promovendo intervenções técnico-operativas contra-hegemônicas, que possibilite a expansão e a garantia de direitos, a participação das classes trabalhadoras nos espaços de decisões e controle social, no sentido de contribuir com o processo de superação da ordem capitalista.

Em relação ao processamento da gestão democrática na efetivação das funções gerenciais (direção, organização, planejamento e controle), os autores defendem que o gestor deve conduzi-las visando os interesses das classes subalternas.

Sinteticamente, a função direção diz respeito às ações que precisam ser realizadas para orientar e motivar pessoas no circuito da execução de tarefas a fim de alcançar os objetivos organizacionais. Tais ações abarcam atividades de coordenação e também de liderança da equipe de trabalho. O essencial para uma gestão profissional voltada para uma proposta de construção contrária aos ditames neoliberais, não se encontra na apreensão das tecnologias gerenciais, mas sim na qualificação permanente dos profissionais, para tornarem-se lideranças capazes de criar estratégias que favoreçam adesões na direção de um projeto societário democrático e de gestão. Isso requer competência teórico-metodológica, ético-política e técnico-operacional para fazer uma leitura da realidade concreta, pesquisar, planejar, avaliar, executar e negociar.

A função organização refere-se à ação de agrupar pessoas e recursos, estabelecer atribuições, responsabilidades e normas, como forma de atingir os objetivos. A organização possibilita a estruturação da burocracia conciliada com mecanismos de controle democrático interno, por meio da participação dos profissionais da instituição e externo por meio da participação dos usuários dos serviços. Dessa forma, a organização é uma tarefa fundamental para a ampliação e universalização dos direitos sociais.

A função de planejamento reporta-se a ação de projetar a organização para o futuro e apontar os meios necessários para sua efetivação dentro de um período determinado. É essencial que seja realizada uma análise da realidade concreta para um planejamento que se propõe

estratégico. Com base na análise da realidade em sua dinamicidade, os planejadores buscam entender as diversas determinações que atravessam as relações, com o interesse de compreender as possíveis tendências da realidade, por meio das ações dos sujeitos sociais que incidem sobre ela. Nesse sentido, o planejamento elaborado em torno da perspectiva de gestão democrática tem como finalidade promover os mecanismos de participação das classes trabalhadoras, visando transformar suas condições de vida no âmbito civil, político e social.

A função de controle destina-se ao acompanhamento do processo das ações organizacionais e tem como objetivo principal estruturar mecanismos que contribuam para um monitoramento contínuo do planejamento, propiciando a comparação entre o planejado e o executado, como forma de garantir que a implementação da direção estratégica definida e a efetividade das ações cotidianas, sejam executadas em conformidade com o padrão de qualidade estabelecido. Esta função não deve ser pautada em práticas fiscalizadoras, coercitivas e punitivas, mas, sim, conectada teórica e politicamente com a perspectiva de uma gestão democrática. Tal função é composta por duas dimensões: o monitoramento e a avaliação. O monitoramento é um processo de controle que possibilita o acompanhamento da execução do planejamento elaborado. Com base nos dados levantados sobre a execução do planejamento e comparando-os com as referências definidas no planejamento (metas e indicadores), o monitoramento contribui na correção das adversidades verificadas no processo de implementação do planejamento. A avaliação pode ser direcionada para diversas áreas da organização estabelecidas no planejamento. Ela pode ser dirigida para a estrutura organizacional, bem como para a "dinâmica da direção estratégica realizada ou para programas, projetos e serviços desenvolvidos" (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 224-225). Vale destacar que a avaliação no campo das políticas, programas, projetos e serviços sociais precisa ser desenvolvida para a ampliação e a universalização dos direitos, ou seja, não deve se restringir à mera composição de instrumentos, técnicas e mecanismos de controle de gastos.

Desse modo, a processualidade das funções gerenciais sob uma perspectiva democrática se constitui de forma interligada. Tais funções possuem uma interação dialética, constituindo uma unidade na diversidade. Nesse sentido, os elementos técnico-operativos das funções gerenciais devem ser subordinados a uma orientação ético-política e estratégica que propicie a construção de ações contra-hegemônicas, visando a ampliação e o aprofundamento de direitos (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Diante da excelente contribuição de Souza Filho e Gurgel (2016) exposta acima, pode-se afirmar que o assistente social (coordenador) deve-se aproximar das funções gerenciais no âmbito do PAIF de forma articulada, crítica, criativa, reflexiva, democrática e propositiva, no

sentido de alcançar ganhos para as classes trabalhadoras (usuário e equipe profissional do CRAS). Ou seja, realizando um exercício profissional que busque a superação de ações conservadoras e promova ações comprometidas com os princípios e valores contidos no Projeto Ético-Político hegemônico do Serviço Social, no cotidiano profissional.

### ***Capítulo 5 – Sugestões de Abordagens Metodológicas de Trabalho social com Famílias no âmbito do PAIF***

No que tange as sugestões de abordagens metodológicas de trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, o documento afirma que são um conjunto de fundamentos e pressupostos que embasam a ação profissional. Apresenta duas sugestões de abordagens metodológicas: a) Pedagogia Problematicadora, de Paulo Freire<sup>41</sup> e b) Pesquisa-Ação<sup>42</sup>, considerando que a escolha se deve à sua adaptação ao desenvolvimento do trabalho social, bem como por conter elementos que se alinham com os objetivos do PAIF. Reconhece também, que a apropriação pela política de assistência social dessas abordagens ainda é um processo de aprendizagem e que sua adoção demanda adaptações/modificações, a partir das peculiaridades de cada território (BRASIL, 2012b).

---

<sup>41</sup> A Pedagogia da Problematização foi pensada inicialmente por Paulo Freire para o uso na educação popular. Segundo o autor, considerando os anseios e a leitura do mundo dos educandos, é possível construir alternativas para o que se está vivendo. Por carregar essa mensagem, a pedagogia problematizadora, embora pensada para a educação, é empregada em outros contextos, por meio de adaptações, tais como a saúde, assistência social, entre outros. Paulo Freire parte do pressuposto de que a condição humana é a de “ser inacabado”, isto é, está em constante processo de criação e recriação. Por isso mesmo há na condição humana um caminho aberto de possibilidades, o “inédito viável”, no qual é possível o movimento de “ser mais”, que o autor convida a buscar. Outro pressuposto da pedagogia da problematização é o constante ato de desvelamento da realidade, mediado pelo diálogo, que reconhece homens e mulheres como seres históricos e, por isso, capazes de lutar contra a acomodação ao mundo da opressão. É por meio desse entendimento que Paulo Freire questiona e problematiza a percepção fatalista de que “as coisas são assim mesmo”, “não há nada que se possa fazer” ou “o sistema é assim” – insumos para as práticas assistencialistas. É a partir desses dois grandes pressupostos que o autor propõe a problematização dos homens em suas relações com o mundo: a) defendendo o uso da pesquisa problematizadora, na qual a pesquisa não é para dar certezas, mas para possibilitar o questionamento de verdades já instaladas e abrir novas alternativas de busca; e b) acreditando que homens e mulheres são sujeitos de sua busca e por isso autores da transformação social (BRASIL, 2012b, p. 98-99).

<sup>42</sup> É uma metodologia de pesquisa e intervenção das Ciências Sociais que permite uma maior aproximação entre teoria e prática, pois é absolutamente necessária a participação das pessoas implicadas nos problemas investigados. Os membros representativos da situação, problema sob investigação nunca são considerados como meros informantes. Também desempenham uma função interrogativa, fazendo perguntas e procurando elucidar os assuntos coletivamente investigados. A Pesquisa-Ação tem aplicação imediata e direta, porque é de sua própria natureza participar da resolução de problemas, pois constitui um dos seus principais objetivos devolver as pessoas implicadas nas questões investigadas os meios de se tornarem capazes de responder com maior eficiência aos problemas da situação em que vivem, em particular sob a forma de diretrizes de ação transformadora. Ou seja, constitui um modo de intervenção coletiva que se insere em um processo de mudança social. Como metodologia de ação, a Pesquisa-Ação tem um duplo objetivo: reforçar a eficácia da ação e adquirir novos conhecimentos, sendo um instrumento de trabalho e investigação com grupos, instituições, coletividades de pequeno ou médio porte (BRASIL, 2012b, p. 101).

Além disso, o documento evidencia que existe pouca produção bibliográfica sobre o tema, principalmente em relação ao trabalho social com famílias na rede socioassistencial. Agrega-se a isso, uma insuficiente compreensão do tema revelada pelos profissionais de nível superior do CRAS, conforme revela a Pesquisa Quanti-Quali do PAIF:

A Pesquisa Quanti-Quali do PAIF revelou que apenas 60% dos profissionais afirmam que o desenvolvimento do trabalho social com famílias segue alguma diretriz metodológica. E quando indagados sobre essa diretriz, percebe-se que há uma grande diversidade de entendimento sobre o termo: de procedimentos metodológicos (entrevistas) a visões teóricas (marxismo). A rigor, a maioria das respostas não pode ser enquadrada em qualquer acepção consistente do termo “abordagem metodológica”, portanto, entre os 60% dos profissionais que afirmaram seguir uma diretriz metodológica, há muitos que não compreendem seu significado. É importante destacar, ainda, que a ausência de uma abordagem metodológica relatada pelos outros 40% dos profissionais, ou ainda a compreensão equivocada por outra parcela significativa dos técnicos, não expressa que ela não exista. Ao não incorporar de modo crítico e consciente uma abordagem metodológica para o PAIF, tende-se a promover o entendimento funcionalista no fazer profissional (BRASIL, 2012b, p. 96).

Com base nessa pesquisa, percebe-se que os profissionais que não compreendem o significado da abordagem metodológica para o exercício profissional como método do conhecimento, o qual está atrelado à teoria que contribui, como referência para ação, na leitura da realidade, na apreensão das determinações dos múltiplos processos sociais, no planejamento e reflexão das ações, na aproximação do pesquisador com o objeto que se pretende conhecer ou transformar (KAMEYMA, 1989), certamente, são aqueles que buscam uma teoria que aplique na prática de forma imediata e também que forneça a capacidade de dar resolução imediata para as requisições socioprofissionais.

A esse respeito, é importante mencionar Forti e Guerra (2013, p. 5) ao comentarem o fato de alguns profissionais captarem as "Teorias Sociais como um conjunto de regras, modelos, procedimentos e referenciais instrumentais, precisas, capazes de serem diretamente aplicáveis na realidade, produzindo diretamente efeito ou produto previsto e/ou desejado". Coloca-se em destaque então, a cisão entre a teoria e a prática, que é inerente ao pensamento burguês. Partindo desse raciocínio, o pensamento burguês se reveste de vertentes teóricas que suprime as múltiplas determinações da realidade concreta, não ultrapassa a superficialidade dos processos sociais, satisfaz apenas com a experiência imediata, enaltece as atividades prático-utilitárias, concebe os processos sociais de forma unilateral e fragmentada, desconsiderando o seu movimento de processualidade e constituição.

Nessa perspectiva, a prática revela-se apenas como mera reprodução mecânica das experiências imediatas, fruto da leitura aparente dos fatos, transformando-se em uma manipulação dos fatos. Em outras palavras, é "uma visão de prática que nega a propriedade da teoria ou a negligência, torna-a mera experiência irrefletida e desconexa de conhecimentos essenciais, restrita ao âmbito do senso comum" (FORTI; GUERRA, 2013, p. 7).

Ainda refletindo sobre a pesquisa Quanti-Quali do PAIF, no contexto precarizado das condições e relações de trabalho pode-se vislumbrar que o cotidiano profissional aparece obscurecido pelas ações irrefletidas e automatizadas. Verifica-se que os profissionais situam equivocadamente a relação teoria e prática, sendo que a realidade lhes coloca diariamente desafios que necessitam de conhecimento qualificado e constante aprimoramento.

Mota e Amaral (2016, p. 43) denunciam que a "cultura profissional do Serviço Social no XXI parece enaltecer a dimensão técnica" da profissão. As autoras sublinham que a lógica gerencialista incorporada nos programas e projetos sociais apresenta manuais de orientação para o desenvolvimento do exercício profissional pautados em metodologias de ação e procedimentos uniformizados e padronizados. Assim, no âmbito do cotidiano profissional, tem-se a "primazia a produção do conhecimento aplicado e instrumental, que esvazia a possibilidade de saturar a realidade de mediações necessárias para compreender as reais necessidades subjacentes às demandas sociais", conforme abordado no capítulo 2 desta dissertação (MOTA; AMARAL, 2016, p. 41).

Neste cenário, o cotidiano profissional é carregado de requisições, prescrições, regras, normas e orientações determinadas pelos superiores. Aqui, o foco é responder aos fenômenos, sem se preocupar de que forma isso vai ocorrer. Isso resulta em respostas profissionais ligeiras, acrílicas e irrefletidas. Nessa direção, o exercício profissional tende a se resumir simplesmente na operacionalização dos objetivos institucionais, cumprimento de regulamentos, respostas pré-determinadas no campo da política social estatal pela via dos manuais normativos ou, ao contrário, na construção de respostas com base em conteúdo valorativo na direção dos interesses das classes trabalhadoras, uma vez que, o cotidiano profissional também contém possibilidades (GUERRA, 2013a). Sendo assim, faz-se essencial que os assistentes sociais acionem a perspectiva teórico-crítica como a única alternativa de abordagem teórico-metodológica, que se propõe a captar a lógica perversa da sociedade capitalista, visando sua transformação.

Conforme esclarece Netto (1996, p. 127-128):

Somente uma perspectiva teórico-crítica que permita apreender o movimento histórico que se contém nas transformações societárias em curso e a negatividade que ele comporta, perspectiva vinculada a um projeto social anticapitalista sem vincos utópico-românticos, pode assegurar que os componentes sociocêntricos e emancipadores que a cultura profissional recentemente abrigou seja, potenciados e atualizados.

É, portanto, essa perspectiva tomada como referência teórico-metodológica que fornece ao assistente social, a leitura da sociedade burguesa fundamentada na crítica da economia política e nas dimensões ontológicas do ser social; contribui na qualidade da formação profissional/continuada para uma atuação generalista; possibilita a problematização de forma aprimorada e sistemática sobre o seu exercício profissional, em uma perspectiva de totalidade; assegura a possibilidade de superação de práticas conservadoras; fortalece ações qualificadas, competentes, criativas, propositivas, críticas, democratizantes, politizantes e reflexivas comprometidas com as classes trabalhadoras. Ou seja, a apropriação radical da perspectiva teórico-crítica oferece subsídios para o assistente social realizar um exercício profissional realmente comprometido com Projeto Ético-Político do Serviço Social.

### ***Capítulo 6 – Diretrizes Teórico-Metodológicas do Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF***

Por fim, o documento indica as diretrizes teórico-metodológicas do trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, a saber:

- ✓ Fortalecer a assistência social como direito social de cidadania;
- ✓ Respeitar a heterogeneidade dos arranjos familiares e sua diversidade cultural;
- ✓ Rejeitar concepções preconceituosas, que reforçam desigualdades no âmbito familiar;
- ✓ Respeitar e preservar a confidencialidade das informações repassadas pelas famílias no decorrer do trabalho social;
- ✓ Utilizar e potencializar os recursos disponíveis das famílias no desenvolvimento do trabalho social;
- ✓ Utilizar ferramentas que contribuam para a inserção efetiva de todos os membros da família no acompanhamento familiar (BRASIL, 2012b p. 105-107).

Pode-se observar que tais diretrizes têm como horizonte o rompimento com as práticas assistencialistas, discriminatórias e clientelistas, afirmando a política de assistência social como direito social. Entretanto, com o objetivo de afirmar o princípio da matricialidade sociofamiliar,

as diretrizes indicam para os profissionais conhecimentos, ações, técnicas, instrumentos, recursos, estratégias, táticas, recursos, para "potencializar" a função de autoproteção das famílias que não conseguiram cumprir com o seu papel de proteção de seus membros, o que demonstra uma visão culpabilizadora sobre a vida dessas famílias. Desse modo, se o profissional seguir estas diretrizes sem uma crítica pode incorrer o risco de reatualizar as práticas conservadoras, que tendem a gerar resultados imediatos, aparentes, fugazes e mínimos, servindo apenas os interesses do capital.

Concordamos com Guerra (2013a), ao mencionar que no âmbito da política de assistência social, especificamente no trabalho social com famílias, tem-se adotado uma perspectiva sistêmica em uma reatualização do neopositivismo, que é funcional à sustentação da sociedade capitalista.

O documento sinaliza algumas perguntas que poderão auxiliar a adequar o material pedagógico e o instrumental técnico-metodológico às ações e características das famílias. Vejamos a citação a seguir:

É importante que as ações do PAIF sejam adequadas às experiências, situações, contextos vividos pelas famílias. Portanto, ao implementá-las cabe refletir sobre o tipo de família a que a ação se destina e se ela terá algum significado. Por exemplo: qual a composição desta família? Quem são seus membros? Quantos homens e mulheres? Qual o ganho financeiro da família? Quem destina mais recursos para a manutenção da casa? A que grupos raciais ou étnicos pertencem? Qual a idade de seus membros? Quais são suas crenças e identidades culturais? Que história de vida cada um deles tem para contar? Em que área vivem (urbana ou rural)? De onde vêm? Quais serviços estão disponíveis no território? Quais as atividades desempenhadas no dia-a-dia pelos homens e mulheres, incluindo-se as crianças, os jovens e idosos? Como cada um dos membros da família usa o seu tempo? Quais as expectativas e necessidades de cada um dos membros da família com relação ao trabalho social que será realizado? É necessário o encaminhamento para serviços da Proteção Social Especial ou de outras políticas públicas? O que cada um mais gosta ou menos gosta de fazer? A família conta com rede social de apoio (amigos, vizinhos, parentes que ajudam em momentos difíceis)?(BRASIL, 2012b, p. 107).

Durante o desenvolvimento das ações, os assistentes sociais podem veicular processos que favoreça a reflexão crítica, formulações, planejamento, sistematização, proposições que podem descortinar os processos sociais. Mas, também ele pode veicular nas suas ações o que desmobiliza, despolitiza e aliena os usuários (VASCONCELOS, 2015). Dessa forma, cada ação profissional contém a possibilidade de contribuir ou fragilizar os processos democráticos. Nesse sentido, é fundamental que o assistente social tenha preparo teórico-metodológico, direcionamento ético-político e conhecimento técnico-operativo, tendo como referência o

Projeto Ético-Político do Serviço Social para realização do exercício profissional, para que ultrapasse a mera execução terminal das políticas/programas/projetos/serviços sociais.

A partir da análise do Volume 2, foi possível identificar no documento, a presença de substratos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos sustentados no pensamento conservador. Ainda que, por vezes, o documento afirme a necessidade da equipe profissional supere as práticas clientelistas, assistencialistas, prescritivas, modeladoras e preconceituosas, se transveste de práticas conservadoras, oferecendo-lhes um discurso modernizador e legitimador.

Nessa direção, na tentativa de padronizar o trabalho da equipe profissional de referência do CRAS por meio de propostas, sugestões, metodologias, concepções e procedimentos interventivos previamente determinados, o documento repõe práticas centradas nas famílias, sob o discurso da identificação das suas vulnerabilidades e estímulo das suas potencialidades.

No âmbito do exercício profissional do assistente social, foi possível perceber que as indicações teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas do documento se convergem com o conservadorismo profissional, que favorece análises voltadas para o microsossial e ações pontuais. Assim, pode-se inferir que essas indicações não se dão de modo aleatório, pelo contrário, fazem parte das prescrições neoliberais para execução das políticas/programas e serviços sociais focalizados, precarizados e minimalistas hegemônicos da cena contemporânea.

Para finalizar esta dissertação, serão realizadas a seguir algumas reflexões conclusivas referentes ao percurso trilhado.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no objeto de estudo, o documento as "Orientações Técnicas sobre o PAIF" no que diz respeito ao exercício profissional do assistente social, esta pesquisa analisou como este documento pode direcionar o fazer profissional, bem como é apreendida sua direção social.

Partimos do entendimento de que as transformações societárias em curso assinalam a configuração de um padrão de proteção social assistencializado e mercantilizado, especialmente com a expansão da política de assistência social nesta fase do neoliberalismo. Nesse cenário, a política de assistência social determina o conteúdo dos programas sociais, exerce o controle na vida dos usuários, bem como define pela via dos documentos normativos a forma de atendimento, procedimentos, instrumentos, técnicas e abordagens para operacionalização dos serviços socioassistenciais focalizados, pontuais e precarizados. Em face do novo modelo organizacional dos serviços socioassistenciais sob a lógica gerencialista do Estado, o SUAS vem ampliando de forma precarizada a inserção do assistente social em tais serviços e estabelecendo uma padronização de procedimentos pré-estabelecidos de como operá-los.

Ao longo da análise das Orientações Técnicas sobre o PAIF procurou-se destacar as suas possíveis implicações para o exercício profissional do assistente social à luz do Projeto Ético-Político do Serviço Social. Percebemos que as perspectivas teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa contidas no Volume 1 apresentam-se em posição utilitária à manutenção da ordem vigente. Tais perspectivas expressam os princípios, as diretrizes e a direção social do novo modelo organizativo da política de assistência social consoante à contrarreforma do Estado no cenário de ajuste fiscal.

Abordamos que as categorias matricialidade sociofamiliar, território, vulnerabilidade e risco social são centrais na elaboração do documento, possuem um significado estratégico na vida dos usuários e no desenvolvimento do fazer profissional. Nessa direção, identificamos que essas categorias estão revestidas de um conteúdo conservador que descaracteriza as expressões da Questão Social, culpabiliza os usuários pela sua condição, exerce o controle na vida dos usuários, bem como estão deslocadas do processamento das relações sociais de produção e reprodução capitalista. Além disso, tais categorias aparecem mistificadas por meio do discurso de garantia de direitos, sob o enfoque de promover nos usuários sua "potencialidade", "capacidade", "habilidade", "autonomia", "solidariedade", "autocompreensão", "autoestima", "empoderamento" e "emancipação" etc. Nesse sentido, concordamos com Rodrigues (2012, p. 57) ao afirmar que o arcabouço teórico e técnico impresso nos documentos normativos da

política de assistência social contêm um caráter coercitivo e apresenta-se "encoberto por uma aura aparentemente progressista de fortalecimento dos sujeitos como cidadãos".

Rodrigues (2012) adverte que esse arcabouço é antagônico a direção social do Projeto Ético-Político do Serviço Social. Sendo assim, os profissionais devem realizar uma leitura crítica dos documentos normativos para não incorrerem o risco de reproduzir no exercício profissional apenas os objetivos institucionais em detrimento dos interesses das classes trabalhadoras.

Podemos inferir que, conforme as prescrições neoliberais que exigem a redução do Estado no campo social com a transferência para as organizações sociais e para sociedade, as Orientações Técnicas sobre o PAIF se revelam como um dos instrumentos que legitimam essas prescrições, uma vez que estimula a responsabilização das famílias e das "redes de apoio", corroborando para a desresponsabilização das ações estatais.

Quanto à análise do Volume 2, foi possível observar que o seu aporte teórico-metodológicos, ético-político e técnico-operativo apoia-se nas matrizes do pensamento burguês "presentes nas teorias sistêmicas, numa reedição sofisticada do neopositivismo" (GUERRA, 2013a, p. 66), que compreende uma visão reducionista da realidade social e uma ação voltada para o imediatismo.

Embora o documento afirme que a equipe profissional do CRAS tenha que superar as práticas assistencialistas, punitivas e preconceituosas no desenvolvimento do trabalho social no âmbito do PAIF, verificamos que este se apresenta repleto de ações tecnicistas, com conteúdo conservador, que promovem uma individualização, naturalização e psicologização das expressões da Questão Social. Cabe destacar que nos Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social é enfatizado que o exercício profissional "deve afastar-se das abordagens tradicionais funcionalistas e pragmáticas, que reforçam as práticas conservadoras que tratam as situações sociais como problemas pessoais que devem ser resolvidos individualmente" (CFESS, 2011, p.18).

Constatamos que o documento objetiva padronizar o trabalho da equipe profissional de referência do CRAS por meio de abordagens, metodologias, concepções, sugestões e procedimentos interventivos previamente estabelecidos. Essa padronização das ações profissionais desqualifica a cultura das profissões, bem como pode imprimir segundo Guerra (2016) uma tendência à desespecialização das mesmas. Na contramão das Orientações Técnicas sobre o PAIF, os Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social têm como indicação a construção de um trabalho interdisciplinar definido a partir das competências, atribuições e habilidades balizadas pelas regulamentações de cada profissão,

visando dialogar com abordagens diferentes, assegurar os projetos de profissões de forma respeitosa, e também, prestar serviços de qualidade para os usuários.

Percebemos no documento que, dada à particularidade do Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho na sociedade capitalista, a condição de trabalhador assalariado do assistente social, a profissão "é vista como técnica ou tecnologia social colocada para administrar a pobreza e, supostamente, mediatizar e/ou "conflitos sociais" (GUERRA, 2016, p. 91).

Afirmamos que no âmbito do exercício profissional do assistente social as indicações teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas do documento são confluentes com o conservadorismo profissional, que concebe a leitura do real de forma imediatista e dispõe de ações tecnicistas. Notamos que o documento apresenta instrumentos, técnicas, recursos, abordagens que estimulam a mudança comportamental, o disciplinamento, a manipulação das "problemáticas sociais", o consenso, a prevenção das "situações de vulnerabilidade e risco social" dos usuários na direção estratégica da manutenção da ordem burguesa. Compreendemos, então, que essas indicações contribuem na solidificação das prescrições neoliberais no campo social, fortalecendo uma operacionalização dos serviços socioassistenciais focalizados de forma precarizada e tecnicada, naturalizando a contradição capital e trabalho e obstruindo as lutas de classes.

Diante do que foi analisado nos dois volumes das Orientações técnicas sobre o PAIF, podemos afirmar que é essencial que os assistentes sociais tomem como referência a perspectiva teórico-crítica para iluminar a leitura sobre o Estado, as políticas sociais, condições e relações de trabalho para potencializar a relativa autonomia na condução do exercício profissional. Isso porque, o Serviço Social precisa ser apreendido no campo da crítica da econômica política e dos elementos ontológicos do ser social em uma totalidade histórica, não de forma endógena, messiânica e fatalista, conforme mencionado por Yamamoto (2011).

Desse modo, é assim que os assistentes sociais poderão tornar real sua capacidade de elaborar respostas profissionais robustecidas de conteúdo valorativo, de qualidade, de potencial crítico e comprometidas com a classe trabalhadora, ou seja, visando a articulação das dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa balizada pelo Projeto Ético-Político em tempos de barbárie.

Assim,

Quero concluir lembrando algo que me parece central: se o projeto ético-político está na contra mão do projeto capitalista, ele nos ajuda a não tratar a barbárie como algo natural. Este projeto pelos seus valores nos protege do individualismo do ethos liberal burguês, da resignação, dos procedimentos burocráticos e tarefeiros, da formação sem qualidade, do perfil de profissional flexível e perfeitamente adaptado às necessidades do atual regime de acumulação e do mercado de trabalho, ele nos afasta da postura possibilista. O projeto ético-político é a nossa trincheira. Nos ajuda a ter claro qual é a sociedade que queremos, quais são nossos reais e efetivos compromissos na construção deste projeto, e isso não é pouco (GUERRA, 2014b, p. 39).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABESS/CEDEPSS. As tendências no ensino da metodologia em Serviço Social. In: \_\_\_\_\_. **A Metodologia no Serviço Social**. Cadernos ABESS. n. 3. São Paulo: Cortez, 1989. Parte primeira. p. 69-97.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social. In: **Cadernos ABESS**. n. 7. São Paulo: Cortez, 1997a.

\_\_\_\_\_. Proposta básica para o projeto de formação profissional: novos subsídios para o debate. In: **Cadernos ABESS**. n. 7. São Paulo: Cortez, 1997b.

ABREU, M. H. E. **Território, política social e serviço social**: caminhos e armadilhas no contexto do social-liberalismo. Campinas: Papel Social, 2016.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo, Boitempo/Coleção Mundo do trabalho, 1999.

ARREGUI, C. C.; WANDERLEY, M. B. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza? **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 97. São Paulo, Cortez, 2009 p. 143-166.

BEHRING, E. A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. **SER Social**, Brasília, v. 18, n. 38, p. 13-29, jan./jun. 2016a.

\_\_\_\_\_. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do Assistente Social. In: CFESS. (Org.). **O Trabalho do Assistente Social no SUAS**. Brasília: CFESS, p. 84-93, 2011.

\_\_\_\_\_. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2a ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: BOSCHETTI, I. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, p. 9-13, 2016b.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. Biblioteca básica de serviço social. V.2. 2a ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. In: CEFESS/ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília-DF, 2009.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH)**. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Orientações Técnicas para o PAIF- O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. volume 1. Brasília, 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF - Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção Social e Atendimento Integral à Família**. volume 2. Brasília, 2012b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializada de Assistência Social**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasil: MARE. Brasília, DF:1995.

BRAZ, M, TEIXEIRA, J. B. O projeto ético-político do Serviço Social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CAMPAGNOLLI, S. R. A. P. **Desvendando uma Relação Complexa: o serviço social e o seu instrumental técnico**. 1993. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1993.

CARCANHOLO, M. Inserção externa e vulnerabilidade da Economia brasileira no governo Lula. In: **IV Encontro Internacional Economía Política y Derechos Humanos**. Setembro, 2010. Disponível em: <http://www.madres.org/documentos/doc20100924142304.pdf>. Acessado em 26 de dezembro de 2016.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, 2012.

CHESNAIS, F. A "nova economia": uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS, F.; DUMÉNIL, G.; LEVY, D.; WALLERSTEIN. (Orgs.). **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Cemarx IFCH-UNICAMP, 2003

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS. **Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**: Brasília. CFESS, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS n.º. 493, de 21 de agosto de 2006**. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Brasília: CFESS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS n.º. 557, de 15 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a emissão de pareceres, laudos, opiniões técnicas conjuntos entre o assistente social e outros profissionais. In: **Legislação e Resoluções sobre o trabalho do/a assistente social**. Brasília. CFESS, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS n.º 559, de 16 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a atuação do Assistente Social, inclusive na qualidade de perito judicial ou assistente técnico, quando convocado a prestar depoimento como testemunha, pela autoridade competente. Brasília: CFESS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS n.º 569, de 25 de março de 2010**. Dispõe sobre a VEDAÇÃO da realização de terapias associadas ao título e/ou ao exercício profissional do assistente social. Brasília: CFESS, 2010.

COUTO, B. R. Assistência Social: direito ou benesse? **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R.; RAICHELIS, R.; YAZBEK, M. C. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4a. ed. São Paulo: Cortez, 2014a. cap. 2. p. 55-88.

\_\_\_\_\_. Conclusão geral: contradições do SUAS na realidade brasileira em movimento. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4a. ed. São Paulo: Cortez, 2014b. cap. 5. p. 281-290.

DEFILIPPO, A. D. A relação entre Estado e Organizações da Sociedade Civil na política de assistência social. In: **Libertas**, Juiz de Fora, v. 12, n. 1, p. 27-46, jan./jun. 2012.

DELGADO, L. B. Espaço sócio-ocupacional do assistente social: seu arcabouço jurídico-político. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 113, p. 131-151, jan./mar. 2013.

DELGADO, L. B.; AQUINO, I. G. C. O mercado (precarizado) de trabalho do Assistente Social em Minas Gerais e no Rio de Janeiro: condições de contratação, remuneração e salários indiretos. In: MOLJO, C. B.; SANTOS, C. M. (Orgs.). **Serviço Social e Questão Social: implicações no mundo do trabalho e no exercício profissional do assistente social em Juiz de Fora**. Juiz de Fora: UFJF, 2014.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Kalálys**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

EIRAS, A. A. T. S.; MOLJO, C. B.; SANTOS, C. M. O exercício profissional na implementação do SUAS: Projeto Ético Político, cultura profissional e intervenção profissional. In: MOLJO, C., DURIGUETTO, M. (Orgs.) **Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: UFJF, 2012.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1981.

FORTI, V.; GUERRA, Y. Na prática a teoria é outra? In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Serviço Social: temas, textos e contextos**. 4a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 3-22.

GONÇALVES, R.; FILGUEIRAS, L. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HARVEY, D. Do fordismo à acumulação flexível. In: \_\_\_\_\_. **Condição:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 10a ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUERRA, Y. A dimensão técnico-operativa do exercício profissional. In: SANTOS, C. M.; BACKX, S.; GUERRA, Y. (Orgs.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. 2a. ed. Juiz de Fora: UFJF, 2013a. p. 45-74.

\_\_\_\_\_. **A instrumentalidade do Serviço Social**. 10a ed. São Paulo: Cortez, 2014a.

\_\_\_\_\_. Em defesa da qualidade da formação e do trabalho profissional: materialização do projeto ético-político profissional em tempos de barbárie. **Revista Conexões Geraes**, CRESS-MG, Belo Horizonte, 2º semestre, 2014b.

\_\_\_\_\_. Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 62, p. 5-34, mar. 2000.

\_\_\_\_\_. Mesa redonda Condições de Trabalho e Projeto Ético-Político Profissional. In: CFESS (Org.). **Condições de trabalho e Projeto Ético-Político Profissional**. Brasília: CFESS, 2010. p. 271-290.

\_\_\_\_\_. O projeto profissional crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. **Serviço Social & sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 91, p. 5-33, set. 2007.

\_\_\_\_\_. Racionalidade e Serviço Social: o acervo técnico-instrumental em questão. In: SANTOS, C. M.; BACKX, S.; GUERRA, Y. (Orgs.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. 2a. ed. Juiz de Fora: UFJF, 2013b. p. 182-203.

GUERRA, Y. Transformações societárias, Serviço Social e cultura profissional: mediações sócio-históricas e ético-políticas. In: MOTA, A. E.; AMARAL, A (Orgs.). **Cenários: contradições e pelejas do serviço social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2016.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, 2001, n. 3, p. 9-32, jan./jun. 2001.

IAMAMOTO, M. V. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CEFESS/ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, Brasília-DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Proposta de Interpretação Histórico-Metodológica. In: IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 6a. ed. CELATS, São Paulo: Cortez, 1988. Parte I. cap. 2.

\_\_\_\_\_. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. 12a. Ed. São Paulo: Cortez, 2013.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 6a. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.

IANNI, O. **A ideia de Brasil moderno**. 2a ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

KAMEYMA, N. Metodologia: uma questão em questão. In: ABESS/CEDEPSS. **A Metodologia no Serviço Social**. Cadernos ABESS. n. 3. São Paulo: Cortez, 1989. Parte segunda. p. 99-104.

LAGIOTO, N. Autonomia profissional x trabalho assalariado: exercício profissional do assistente social. **Revista Conexão Geraes**, CRESS-MG, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, 2º semestre, 2013.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo. Cortez, 1995.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARANHÃO, C. H. A ideologia neodesenvolvimentista e as Políticas Sociais no Brasil: apontamentos sobre crise e hegemonia na periferia do capitalismo. **Revista Conexão Geraes/CRESS-MG**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 15-24, 2º semestre, 2014.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. 1973. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>. Acesso em: 17 jul. 2017.

MARTINELLI, M. L.; KOUMROUYAN, E. Um novo olhar para a questão dos instrumentais técnico-operativos em Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 45, p. 137-141, ago. 1994.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIOTO, R. C. T. Família e assistência social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais. In: DUARTE, M. J. O.; ALENCAR, M. M. T. (Orgs.). **Família e famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MOLJO, C. B. et al. Serviço Social, projeto ético-político e cultura: as intersecções na intervenção do assistente social que trabalha na implementação da política de assistência social. In: SANTOS, C. M.; BACKX, S.; GUERRA, Y. (Orgs.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. 2a ed. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 153-182.

MOLJO, C. B. et al. Serviço Social e Assistência Social: uma análise a partir dos parâmetros para atuação do assistente social na política de assistência social. In: MOLJO, C. B.;

SANTOS, C. M. (Orgs.). **Serviço Social e Questão Social: implicações no mundo do trabalho e no exercício profissional do assistente social em Juiz de Fora**. Juiz de Fora: UFJF, 2014.

MONTAÑO, C. **O terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

MOTA, A. E. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 4a. ed. São Paulo: Cortez, 2010. cap. 4. p. 133-146.

MOTA, A. E.; AMARAL, A. Serviço Social brasileiro: cenários e perspectivas nos anos 2000. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Cenários, contradições e pelejas do serviço social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2016. cap. 1. p. 29-53.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. As tendências da política de Assistência Social, o Suas e a formação profissional. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 4a. ed. São Paulo: Cortez, 2010. cap. 6. p.180-198.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social brasileiro no Brasil pós-64**. São Paulo: Cortez, 15a ed., 2010.

\_\_\_\_\_. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XVII, n. 50, p.87-129, abril. 1996.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. Coleções Biblioteca básica de Serviço Social. V.1. 3a ed. São Paulo: Cortez, 2007.

ORTIZ, F. G. Serviço Social e trabalho interdisciplinar. In: MOTA, A. E.; A. A. (Orgs). **Serviço Social nos anos 2000: cenários, peijas e desafios**. Recife: UFPE, 2014.

PINTO, M. B. Mudanças no trabalho do assistente social: exercício e formação profissionais. In: SANTOS, C. M.; LEWGOY, A. M. B.; ABREU, M. H. E. (Orgs.). **A supervisão de estágio em serviço social: aprendizados, processo e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PEREIRA, R. P.; SANTOS, C. M. **Projeto Ético-Político do Serviço Social, Reforma Sanitária e SUS: possibilidades e desafios da intervenção profissional do Assistente Social**. In: MOLJO, C. B.; SANTOS, C. M. (Org.). **Serviço Social e Questão Social: Implicações no mundo do trabalho e no exercício profissional do assistente social em Juiz de Fora**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.

RAICHELIS, R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 107, p. 420-437, jul./set. 2011a.

\_\_\_\_\_. **O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social**. In: BRASIL, MDS. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011b.

\_\_\_\_\_. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 116, p. 609-635, out./dez. 2013.

RODRIGUES, M. O exercício profissional 30 anos depois do Congresso da Virada. **Praia Vermelha** (UFRJ), Rio de Janeiro, v. 21.2, p. 51-68, 2012.

SANTOS, C. M. A dimensão técnico-operativa e os instrumentos e técnicas no Serviço Social. In: **Revista Conexão Geraes**, CRESS-MG, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, ano 2, 2º semestre, 2013a.

\_\_\_\_\_. As dimensões da prática profissional do Serviço Social. In: **Libertas**, Juiz de Fora, v. 2, n. 2, p. 23-42, jul./dez. 2003.

\_\_\_\_\_. **Na prática a teoria é outra?** Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social. 3a ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2013b.

\_\_\_\_\_. A dimensão técnico-operativa e os instrumentos e técnicas no Serviço Social. In: **Revista Conexão Geraes**, CRESS-MG, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, ano 2, 2º semestre, 2013a.

SANTOS, C. M.; BACKX, S.; SOUZA FILHO, R. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social: questões para reflexão. In: SANTOS, C. M.; BACKX, S.; GUERRA, Y. (Orgs). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. 2a ed. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 21-44.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARMENTO, H. B. M. Instrumental técnico e o Serviço Social. In: SANTOS, C. M.; BACKX, S.; GUERRA, Y. (Orgs.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. 2a. ed. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 109-126.

SIMIONATTO I. **As expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-política**. Brasília: CFESS/ABEPSS, p.14/23, 2009.

SILVA, M. O. S; YAZBEK, M, C.; GIOVANNI, G. Tecendo a ideia de uma Política Nacional de Transferência de Renda. In. **A política Social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 7a ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In. MOTA, A. E. (Org.) **O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. 4a ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-179.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2a ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA FILHO, R. Política Social no Brasil: notas e críticas a partir da teoria marxista da dependência. Revista Conexões Geraes, CRESS-MG, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 25-33, 2º semestre, 2014.

SOUZA FILHO, R.; GURGEL, C. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica.** Coleção biblioteca básica de Serviço Social. V.7. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA FILHO, R. et al. Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: MOLJO, C.; DURIGUETTO, M. (Orgs.) **Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora.** Juiz de Fora: UFJF, 2012. cap. 1. p. 13-44.

TEIXEIRA, S. M. F. Assistência na previdência social: uma política marginal. In: SPOSATI, A. et al. (Orgs). **Os Direitos (dos desassistidos) sociais.** São Paulo: Cortez, 1991.

TRINDADE, R. L. P. Ações profissionais, procedimentos e instrumentos no trabalho dos assistentes sociais nas políticas sociais. In: SANTOS, C. M.; BACKX, S.; GUERRA, Y. (Orgs.) **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos.** 2a ed. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 75-126.

TRINDADE, R. L. P. **Desvendando as determinações sócio-históricas do instrumental técnico-operativo do Serviço Social na articulação entre demandas sociais e projetos profissionais.** Revista Temporalis, v. 2, n. 4, jul/dez, 2001. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/65N06Bp3L00eI373q8j6.pdf>. Acesso em 26 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. Desvendando o significado do instrumental técnico-operativo do Serviço Social. In: **Anais do VII ENPESS - O Serviço Social e questão social: direitos e cidadania.** Brasília: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS, 2000. v.1. p. 391-398.

\_\_\_\_\_. **Desvendando o significado do instrumental técnico-operativo na prática profissional do Serviço Social.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/ Escola de Serviço Social, 1999.

VASCONCELOS, A. M. de. **A/O assistente social na luta de classes: projeto profissional e mediações teórico-práticas.** São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro, 2015.

VIANNA, M. L. T. W. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.

YAZBEK, M. C. **O significado sócio-histórico da profissão.** In: CEFESS/ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília-DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Pobreza e Exclusão Social: expressão da questão social no Brasil. **Temporalis,** ABEPSS, Brasília, n. 3, p. 33-40, jan./jun. 2001.