

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
(PUC-SP)**

Vânia Baptista Nery

O Trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social -  
Saberes e Direitos em Questão

**DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**SÃO PAULO**

**2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
(PUC-SP)**

Vânia Baptista Nery

O Trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social -  
Saberes e Direitos em questão

**DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

Tese apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Professora Doutora Raquel Raichelis Degenszajn.

**SÃO PAULO**

2009

**Banca Examinadora**

---

---

---

---

---

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Marcello e Cely.  
Ele, de quem herdei o riso solto.  
Ela, com quem aprendo a preciosa alquimia  
entre a paciência e a determinação.  
Ele, uma memória saudosa.  
Ela, uma alegria renovada por uma  
convivência amorosa e amiga.  
Obrigada!

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora de tese, Professora Doutora Raquel Raichelis Degenszajn, pela convivência instigante e carinhosa, pelos questionamentos que me fizeram ampliar meus olhares e amadurecer meus saberes.

À Professora Doutora Maria Carmelita Yazbek, pelo apoio incondicional para a realização da pesquisa.

À Professora Doutora Aldaíza Sposati, pelas indagações que me instigaram a aprofundar o conhecimento sobre a Política de Assistência Social sob a ótica do profissional.

Às queridas amigas Neiri e Marô, pelo apoio e carinho permanentes e por me encherem de orgulho em participar do trio das grandonas.

À amiga Maria Luiza Mestriner, parceira de estrada, pelo prazer em redescobrir, a cada aula compartilhada, a força da reprodução do afeto.

Aos profissionais entrevistados, pela disponibilidade e a oportunidade de partilhar minhas indagações.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo apoio ao desenvolvimento desta tese.

Ao Evandro, amigo sempre disponível para a formatação dos dados da tese.

## RESUMO

**Nome do autor:** Vânia Baptista Nery

**Título:** O Trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social - Saberes e Direitos em Questão

A presente tese se apresenta com o intuito de investigar os saberes e as práticas construídas por assistentes sociais e psicólogos na Política de Assistência Social, tendo como cenário a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/04 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)/05. Considera a centralidade do profissional da assistência social enquanto força motriz para o desenvolvimento das atribuições hoje requeridas pela Política de Assistência Social. Observa a influência do legado conservador e doutrinário no processo histórico de desprofissionalização da área e os rebatimentos para sua afirmação no campo do direito social. Desenvolve, na perspectiva dos seus trabalhadores, uma reflexão sobre o SUAS e seu significado para a realização da Política de Assistência Social. Aborda as condições de trabalho e a sua efetivação por assistentes sociais e psicólogos, identificando significados, interpretações e representações sobre o objeto do próprio trabalho e as condições de sua realização no espaço estatal. A pesquisa foi realizada com os trabalhadores dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de três municípios dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, totalizando seis municípios, nos quais foram aplicados questionários e realizadas entrevistas, desvelando os desafios, entraves, avanços e retrocessos enfrentados pelos profissionais responsáveis pela execução de programas e serviços socioassistenciais. Particulariza a análise da prática profissional e dos saberes construídos à luz das seguranças sociais e funções da Política de Assistência Social, destacando os trânsitos e relações estabelecidas com os paradigmas históricos no campo da assistência social vinculados à benemerência e à caridade. Em caráter conclusivo, apresenta uma análise sobre as tendências descritivas de um campo ainda marcado por incoerências e ambiguidades entre os “saberes” e os “fazeres” no cotidiano profissional. Aponta, neste sentido, o necessário amadurecimento conceitual das categorias vigentes, de forma a possibilitar o enfrentamento dos desafios postos pela nova organicidade e paradigma ético-político do SUAS. Destaca a relevância da ampliação dos aportes teórico-metodológicos para a leitura crítica da realidade social, da matricialidade sociofamiliar e do trabalho socioeducativo. Evidencia os precários vínculos e condições de trabalho aos quais os profissionais estão submetidos e os desdobramentos para a efetiva implementação do SUAS. Por último, aponta reflexões sobre o premente detalhamento das atribuições e ampliação do leque de competências pactuadas entre psicólogos e assistentes sociais, de forma a compartilhar um trabalho coletivo no campo da assistência social, com base nos projetos ético-políticos construídos pelas categorias profissionais.

**Palavras-chave:** Política de assistência social. Trabalho de assistentes sociais e psicólogos. Saberes. Direitos.

## **ABSTRACT**

**Author Name: Vânia Baptista Nery**

**Title: Social Assistants and Psychologists Work about know ledges  
and rights in question on Social Assistance Politic**

The present thesis is presented with an investigation purpose about know ledges and practices constructed by social assistants and psychologists at Social Assistance Politics, having as scenery the PNAS/04 and SUAS/05. It is a consideration of professional centrality of social assistance as motive power for attributions development required today by Social Assistance Politics. It's an observation of conservator and doctrinarian legate influence about historic process of area des-professionally and to rebut his claim in the field of social law. Develops, in view of its workers a reflection on SUAS and its significance to the implementation of Social Assistance Policy. Addresses working conditions and its effect on social assistants and psychologists identifying meanings, interpretations and representations about its own work object and the conditions of its realization in state space. The research was realized held with the workers of Reference Centers of Social Assistance –CRAS of three counties of Minas Gerais and São Paulo, a total of six municipalities where were used questionnaires and interviews conducted unfolding challenges, interviews, advances and setbacks faced by professionals responsible for implementation of socio-assistance programs and services. Emphasizes the professional practice and knowledge constructed analysis constructed in the light of social and security functions of Social Assistance Politic, highlighting the passage and relationships with the historical paradigms in the fields of social assistance related to merit and charity. Conclusive in nature, presents a descriptive analysis of tens still marked by inconsistencies and ambiguities between the "know ledge" and the "making" of the daily work. It points in this sense, the required ripening of conceptual categories existing to the possibility of facing the challenges posed by the new paradigm organic ethical politic of SUAS. Stresses the importance of the extension of the theoretical contributions –methodological for a critical reading of social reality, the matrixes socio familiar and socio familiar and socio indicative work. Highlights the precarious working conditions and links to which professionals are subjected to and the ramifications of your effective implementation of SUAS.. Finally thoughts on the pressing points detailing the responsibilities and wider range of competencies agreed between psychologists and social assistants so the share collective job in the field of social assistance based on ethical and political projects built by the occupational categories.

**Key –words** : social assistance political, social assistants and psychologists work, know ledges, rights

**LISTA DE SIGLAS**

Abess	Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social
AI-5	Ato Institucional nº. 5
Anasselba	Associação Nacional de Servidores da LBA
Asselbas	Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da LBA
PBF	Programa Bolsa-Família
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixa de Aposentadorias e Pensão
CBCISS	Centro Brasileiro de Intercâmbio em Serviços Sociais
Ceme	Central de Medicamentos
Cemig	Companhia Energética de Minas Gerais
Cepam	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CPF	Conselho, Plano e Fundo
CRAF	Centro de Referência Ação Família
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Cress	Conselho Regional de Serviço Social
CRP	Conselho Regional de Psicologia
Crepop	Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas
Dasp	Departamento de Administração do Setor Público
Dataprev	Empresa de Processamento de Dados
DC	Desenvolvimento de Comunidade
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FLBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Iapas	Instituto Nacional de Administração e Previdência Social
Ibam	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
Igemas	Indicadores da gestão Municipal da Política de Assistência Social
Inamps	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
Ipea	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
JK	Juscelino Kubitschek
LBA	Legião Brasileira de Assistência
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NAF	Núcleo de Apoio à Família
Nepsas	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB - RH	Norma Operacional de Recursos Humanos
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
Procad	Projeto de Cooperação Acadêmica
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RCL	Receita Corrente Líquida
RH	Recursos Humanos
Sedap	Secretaria da Administração Pública
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
Sinpas	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
WEBSUAS	Sistema de Informação do SUAS

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1	
Trabalho, Política Social e Administração Pública	
1.1 Os impactos das transformações contemporâneas no trabalho em políticas sociais: administração pública e a figura do servidor público	37
1.2 A política de assistência social: da Constituição de 1988 à implantação do sistema único de assistência social – novas demandas institucionais e de organização do trabalho	67
CAPÍTULO 2	
Direito e Política Social – Um Processo em Construção	
2.1 A centralidade do direito na política social	80
2.2 Psicólogos e assistentes sociais na política de assistência social – construindo referências de profissionalização	94
2.3 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) - espaço de referência e os sentidos para a prática profissional	124
2.4 A concretização do direito socioassistencial aos usuários da política de assistência social no cotidiano de trabalho no CRAS	136
CAPÍTULO 3	
A política de assistência social e os trabalhadores dos municípios pesquisados	152
3.1 Os municípios pesquisados	157
3.1.1 A assistência social em Belo Horizonte (MG)	158
3.1.2 A assistência social em Carbonita (MG)	163
3.1.3 A assistência social em Coronel Fabriciano (MG)	165
3.1.4 A assistência social em São Paulo (SP)	166
3.1.5 A assistência social em Santo André (SP)	170
3.1.6 A assistência social em Batatais (SP)	172
3.2 Os trabalhadores da política de assistência social nos municípios pesquisados - reflexões iniciais	174
CAPÍTULO 4	
Matrizes de análise - as respostas e as concepções de psicólogos e	

assistentes sociais na efetivação dos direitos socioassistenciais no CRAS dos municípios pesquisados	
4.1 Matriz dos serviços, benefícios, programas e projetos em face das seguranças sociais	200
4.2 Matriz de descritores - as funções da assistência social e os trânsitos das concepções	218
4.2.1 A vigilância social - entre o desenvolvimento de comunidade e o conhecimento e monitoramento das vulnerabilidades e riscos sociais do território	220
4.2.2 A proteção social - entre a abordagem disciplinadora do trabalho socioeducativo e os processos propulsores da autonomia cidadã da família	227
4.2.3 A defesa social e institucional - entre a visão processante da assistência social e a sua especificidade na concretização do direito	239
CAPÍTULO 5 – Considerações Finais	
O Trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) - as processualidades dos saberes na afirmação do direito socioassistencial	245
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	258
ANEXOS	
Anexo A - Linha do tempo/ Matriz de referências sobre os profissionais da assistência social nos documentos regulatórios e de pesquisa da política de assistência social	270
Anexo B - Questões norteadoras da entrevista com os profissionais	271
Anexo C - Questionário	272

### **Quadros**

- Quadro 1 Cenário profissional dos municípios pesquisados, nos Estados de Minas Gerais e São Paulo
- Quadro 2 Alcance da pesquisa
- Quadro 3 Matriz do trabalho profissional no cotidiano dos CRASs pesquisados e as ações/atividades em face dos serviços e benefícios socioassistenciais
- Quadro 4 Matriz do trabalho profissional no cotidiano dos CRASs pesquisados e as ações/atividades em face dos serviços e benefícios socioassistenciais e as seguranças sociais
- Quadro 5 Matriz do trabalho profissional no cotidiano dos CRASs pesquisados e as ações/atividades em face dos serviços e benefícios socioassistenciais e as seguranças sociais - trânsitos e relações

## Gráficos

- Gráfico 1 Formação dos trabalhadores do serviço social e da psicologia
- Gráfico 2 Vínculo empregatício dos trabalhadores
- Gráfico 3 Formação e vínculo de trabalho
- Gráfico 4 Plano de cargos e carreira
- Gráfico 5 Carga horária de trabalho
- Gráfico 6 Remuneração dos trabalhadores
- Gráfico 7 Tempo no atual local de trabalho
- Gráfico 8 Tempo de formação e profissão
- Gráfico 9 Tempo de trabalho na política de assistência social e formação
- Gráfico 10 Influência das mudanças no SUAS no cotidiano de trabalho
- Gráfico 11 Influência das mudanças no SUAS no cotidiano de trabalho e formação
- Gráfico 12 Aspectos positivos das mudanças do SUAS
- Gráfico 13 Aspectos positivos das mudanças do SUAS e tempo no atual local de trabalho
- Gráfico 14 Aspectos negativos das mudanças do SUAS
- Gráfico 15 Aspectos negativos das mudanças do SUAS e formação
- Gráfico 16 Meios de participação em cursos de capacitação
- Gráfico 17 Temáticas dos cursos de capacitação

- Gráfico 18 Temáticas dos cursos de capacitação e formação
- Gráfico 19 Temas/questões mais prementes para capacitação
- Gráfico 20 Temas/questões mais prementes para capacitação e formação
- Gráfico 21 Objetivos do trabalho na política de assistência social
- Gráfico 22 Objetivos do trabalho na política de assistência social e formação

## Introdução

As análises sobre as Políticas Sociais Públicas, enquanto campo da reprodução social e de respostas às demandas dos trabalhadores, cobrem amplo espectro de temas e dimensões: desde o exame dos determinantes históricos nos quais emergem, aos interesses políticos, sociais e econômicos que circunscrevem o alcance de sua intervenção. Podem abordar também os instrumentos e modos de gestão, a natureza das provisões sociais, o perfil do cidadão demandante, a participação da sociedade civil no controle social de sua formulação e execução, mediados por distintos *lóci* institucionais.

No entanto, para além da inegável relevância de tais fatores, é premente considerar, nos dias atuais, que as Políticas Sociais Públicas constituem também arena de efetivação de projetos políticos, ideologias profissionais e práticas teórico-metodológicas. Na perspectiva de dirigir o foco de análise para contemplar as expressões do trabalho e do trabalhador da Política de Assistência Social, no polissêmico campo de conhecimento acerca da elaboração e intervenção das Políticas Sociais, é que os objetivos desta tese se definem, considerando a presença dos profissionais que a elas se vinculam e a diversidade dos campos prático-interventivos existentes.

No que se refere ao âmbito particular da Política de Assistência Social, as novas diretrizes apontadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004 e pela Norma Operacional Básica (NOB)/2005, relativas à organização, gestão e execução da assistência social, têm demandado reformulações e inovações no cotidiano e nas concepções orientadoras das práticas desenvolvidas, requerendo o debate acerca dos trabalhadores que estão diante do desafio de transformar as novas regulamentações em garantia de acesso a direitos sociais.

A assistência social possui em sua trajetória um panorama diversificado em conteúdo, forma e alcance, transitando entre a benemerência e os processos de institucionalização, enquanto política social regulada pelo Estado e afirmadora de direitos sociais. Em consequência, e ao mesmo tempo como propulsora desta dinâmica, a prática profissional constrói, perpetua, ressignifica e atualiza referências conceituais e procedimentos técnico-metodológicos em resposta às transformações sociais.

A assistência social vocalizou e vocaliza vários discursos, ocupando múltiplos lugares no Estado e na sociedade brasileira, desde sua origem institucional com o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, passando pela criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, à assunção ao campo da Seguridade Social na Carta Magna de 1988, acompanhada da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) em 1993. Foi regulada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998 e 2004, e pelas Normas Operacionais Básicas (NOB) de 1997, 1998 e 2005, esta última, acompanhada da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

As alterações de rotas, os desvios e avanços, historicamente processados nesta área, são a resultante não somente do cenário sociopolítico mais amplo, mas também de seus rebatimentos nas Ciências Sociais, em particular no Serviço Social, por meio das reflexões e mobilizações dos profissionais, pesquisadores e militantes da assistência social.

Embora a assistência social não se constitua campo de exclusividade profissional do assistente social, ainda que perdure equivocadamente atribuição desta área enquanto formação profissional<sup>1</sup>, é no Serviço Social que se desenvolveram e ainda perpetuam predominantemente as pesquisas, proposituras e as lutas para seu estabelecimento e reconhecimento público enquanto Política Social.

Todavia, recentemente, observa-se o crescimento gradual da participação de outras áreas profissionais, particularmente a psicologia, que historicamente esteve vinculada aos consultórios de psicoterapia, às organizações empresariais e ao campo educacional. Entretanto, a partir dos anos 1980 a inflexão da área é marcante, no sentido de ampliar sua

---

<sup>1</sup> Destaca-se que a visão equivocada aqui se refere à, ainda presente, confusão entre a profissão e a Política Social. Todavia, não é equivocado localizar o caráter que tem a assistência social na constituição desta profissão, ou, dito de outro modo: a assistência social é uma das mediações fundantes do Serviço Social. Alicerce de sua identidade, da prática profissional e essencialmente, de sua origem história, não enquanto política, mas como campo de atuação, mesmo que em sua vertente processante das demais Políticas Sociais. Tanto é verdade que acabou gerando, tanto na sociedade como na ambiência da área, a histórica indiferenciação entre assistente social e assistência social. Importa diferenciar a Política Social, da profissão, sem, no entanto, para uma análise crítica e contextualizada, desconsiderar, no Serviço Social, as marcas históricas e conceituais da assistência social e, nesta, por sua vez, a presença marcante dos profissionais da área nos caminhos que foram e ainda estão sendo trilhados, para sua efetivação enquanto Política Social. Para aprofundamento desta reflexão, consultar *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*, de Sposati et alii, 1985, Cortez (1. ed.).

intervenção para as políticas públicas, firmando compromissos eticopolíticos com a reversão das desigualdades sociais em seu campo de atuação.

Trazer à luz a problematização sobre os trabalhadores e o trabalho da assistência social tornou-se capítulo central na configuração do cenário da área no País. Importantes estudos, a partir de 2005<sup>2</sup>, foram desenvolvidos no sentido não somente de revelar dados, mas de fomentar a reflexão sobre a gestão do trabalho na assistência social, capaz de alterar, nos Estados e municípios, a extensa precariedade tecnopolítica e de condições de trabalho dos profissionais.

Na presente tese, serão analisadas as informações dos três estudos mencionados, de forma complementar e articulada, conforme argumentação a ser desenvolvida. Os dados da Pesquisa Munic (2005b), apontam a existência, no País, de 140 mil pessoas responsáveis pela assistência social nas administrações municipais. O estudo realizado sobre as gestões estaduais<sup>3</sup> revela cerca de 9.500 mil profissionais na área, totalizando aproximadamente 150 mil trabalhadores vinculados à assistência social no País.

No que se refere à formação acadêmica, a investigação aponta para uma prevalência do Serviço Social<sup>4</sup> (51,2%), seguida pela Pedagogia, com 18,6%, e a Psicologia, com 18,3%, revelando, ainda, dentre outras profissões<sup>5</sup>, a menor incidência (0,4%) para o Jornalismo.

De forma geral, as pesquisas delimitam elementos relevantes para a compreensão da base onde se inscreve a atual Política de Assistência Social no Brasil, desvelando os principais atores, as características regionais, as lacunas e potencialidades. Nesse cenário, é possível indicar três profissões (Serviço Social, Pedagogia e Psicologia) que, em tese, detêm penetração nacional para fomentar o debate sobre o marco regulatório de

---

<sup>2</sup> Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Assistência Social-Munic-IBGE/2005 e Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS (2005), Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil (Igemas) (2005/2006) - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social.

<sup>3</sup>“A força de trabalho de 23 Estados é de 8439 pessoas; a este número pode ser estimado acréscimo de cerca de mil trabalhadores para os três Estados e o DF que nada informaram.” Fotografia da Assistência Social na Brasil na perspectiva do SUAS, 2005.

<sup>4</sup> Apesar de fazer referência equivocadamente à “participação de pessoas com formação em assistência social”, como campo de formação profissional. (MUNIC, 2005:66).

<sup>5</sup> Direito (4%), Medicina (2,1%), Nutrição (1,8%), Enfermagem (1,4%), Sociologia (1,3%), Terapia Ocupacional (1%).

profissionalização da área e estabelecer inovação quanto às tecnologias de trabalho.

Circunscrevendo o campo de investigação e considerando a equipe básica definida pela atual regulamentação de recursos humanos<sup>6</sup> da Assistência Social (NOB-RH)<sup>7</sup>, a opção da presente investigação em pesquisar profissionais do Serviço Social e da Psicologia está relacionada às indicações da composição das equipes de referência<sup>8</sup> do SUAS, apontadas na NOB-RH de 2007, além do vínculo com a minha formação profissional e acadêmica.<sup>9</sup>

O texto da NOB-RH absorve os debates propositivos iniciados na V Conferência Nacional de Assistência Social em 2005 e propagados durante o ano de 2006, em todo o território nacional, finalizando com sua aprovação pelo CNAS.

Todavia, de caráter inédito e inovador na assistência social, a NOB-RH enfrentou resistências em seu processo de aprovação e se depara com desafios para sua implementação nos Estados e municípios do País. Há um processo lento de apropriação dessas diretrizes, em função dos múltiplos fatores relativos à gestão e administração pública, bem como ao compromisso político dos gestores em face das exigências do novo formato da assistência social.

A regulação, no que se refere à proteção básica, define que os Centros de Referência de Assistência Social (CRASs) devem contar – em todos os

---

<sup>6</sup> As terminologias empregadas nos documentos regulatórios e de pesquisa da assistência social referentes aos trabalhadores da assistência social mencionam Recursos Humanos, Gestão de Pessoas e Gestão do Trabalho. Tais termos serão utilizados, de modo crítico, em SUAS variáveis, tendo em vista possuírem contribuições relevantes para a presente pesquisa. Gestão do Trabalho será adotado para analisar as condições e instrumentos para a efetivação do trabalho na assistência social. A designação Recursos Humanos será empregada para parâmetros a reflexão sobre as questões administrativas vinculadas ao trabalhador. A abordagem conceitual de Gestão de Pessoas será adotada referindo-se às reflexões cujo foco é o profissional e as competências a serem desenvolvidas para a realização de um determinado trabalho. Não haverá uma simples transposição das designações correntes nas empresas para análise dos condicionantes dos espaços estatais. De outra forma, os termos serão utilizados com centralidade em relação à problematização do trabalhador de Políticas Sociais e, em particular, na assistência social.

<sup>7</sup> Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – dez./2006.

<sup>8</sup> “Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.” (NOB-RH, 2007: 27).

<sup>9</sup> Tanto o Serviço Social como a Psicologia constituem as áreas de minha formação graduada, de desenvolvimento de prática profissional e realização do mestrado (em psicologia social).

portes de municípios –, com um assistente social e outro profissional, “preferencialmente psicólogo” (NOB-RH, 2007:27).

No tocante à proteção especial de média complexidade, nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), novamente assistentes sociais e psicólogos são indicados para a composição da equipe mínima, além do advogado. Os serviços de alta complexidade (República, Família Acolhedora e instituições de longa permanência), do mesmo modo, devem contar com profissionais do Serviço Social e da Psicologia em suas equipes.

O conteúdo da NOB-RH foi dividido em vários itens<sup>10</sup>, contudo, para o presente estudo, será essencial o detalhamento e a problematização das equipes de referência, não desconsiderando a relevância dos demais aspectos, haja vista a interdependência dos mesmos na efetivação do trabalho.

A definição de critérios, para a composição das equipes básicas, retrata, ainda, a necessidade do aprimoramento dos aportes teórico-técnico-metodológicos das profissões envolvidas, capazes de configurar inovadores parâmetros para a execução de programas e serviços socioassistenciais.

A definição das equipes básicas visa atender a dois objetivos centrais comprometidos com a consolidação qualificada do SUAS, quais sejam: “...aquele responsável por efetivamente dimensionar tanto a carreira dos profissionais que devem integrar os quadros para atendimento na rede socioassistencial, quanto a proporção de equipes em relação ao número de potenciais usuários” (NOB-RH, 2007:21).

É fundamental reconhecer a importância do papel a ser exercido pelo trabalhador, na elaboração e efetivação de respostas aos desafios que a Política de Assistência Social tem enfrentado no atual estágio de consolidação do SUAS. Assim, trata-se de atribuir centralidade ao trabalho profissional e às concepções que o orientam, enquanto veio central, no processamento das

---

<sup>10</sup>Introdução, princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, equipes de referência, diretrizes para a política nacional de capacitação, diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários – PCCS, diretrizes para as entidades e organizações de assistência social, diretrizes para o co-financiamento da gestão do trabalho, responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do distrito federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, organização do cadastro nacional de trabalhadores do SUAS, controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS e conceitos básicos.

ofertas operadas pela assistência social, devendo adquirir um inovador relevo para a contextualização e elaboração da Política.

Do contrário, a consolidação do SUAS poderá se configurar de modo frágil, inconcluso e, no horizonte, não se viabilizar na acepção que está sendo proposta e nos moldes idealizados, durante quase duas décadas, por um conjunto expressivo de sujeitos vinculados à área. É inegável o adensamento organizativo, político, conceitual e metodológico do SUAS. Entretanto, ele somente conseguirá se implantar, se for operado por profissionais selecionados por concurso público, qualificados tecnicamente e quantitativamente instalados em espaços ocupacionais condizentes com as demandas da população e com a complexidade do trabalho a ser desenvolvido.

Considera-se, ainda, a luta histórica da assistência social, no sentido de constituir-se enquanto Política Social de direito, rompendo com sua gênese histórica de uma prática social vinculada à caridade, a ser operada por leigos e bem-intencionados. Para tal ruptura, é crucial a marca do profissional, a ampliação e o aprofundamento do conhecimento técnico-político-ético da área.

O SUAS traz novos contornos a essas exigências, no sentido de demandar domínios profissionais básicos para atuação, na medida em que atribui centralidade ao trabalho com a família, nas suas mais variadas dimensões e foca a abordagem territorial, enquanto ferramenta privilegiada do profissional, dentre outros requisitos teórico-metodológicos.

Nessa perspectiva, a negação do direito na provisão de benefícios e na oferta de serviços socioassistenciais, fruto de um processo coletivo e gradual do exercício da cidadania, constitui um dos elementos descritores a ser problematizado neste estudo.

Acrescenta-se, ainda, a vivência cotidiana adstrita ao acúmulo de tarefas rotineiras e funções administrativas – na operacionalização da transferência de renda, no desenvolvimento do trabalho com famílias e demais serviços a serem ofertados – que se torna um fim em si mesmo. Assim, a noção do direito é frágil, fragmentada e apartada da execução dos serviços e benefícios. Por sua vez, as representações sobre sua concretização, com frequência, são transferidas às demais Políticas Sociais.

Ventila-se, aqui, uma questão a ser debatida. A fragilidade da reflexão sobre a função da defesa sócio-institucional, como postulada na PNAS/04, pode se constituir em um dos limites para o acesso e usufruto dos direitos na sociedade contemporânea. Há, no contexto societário, um encolhimento dos direitos ou mesmo ausência de debate sobre essa temática, configurando-se, contrariamente, a afirmação das conquistas individuais dissociadas da legitimidade do direito coletivo e do exercício da cidadania.

A visão neoliberal postula a prestação eficiente de serviços, ausente, no entanto, de uma ancoragem no campo do direito. Em uma sociedade que vive tal crise de legitimidade dos direitos, é preciso considerar que o profissional não está imune a essa dinâmica, ou seja, tornar exequível a função de defesa sócio-institucional exige considerar essa ambiência social desfavorável, e seus fatores determinantes, tanto para a prática profissional quanto para os usuários das políticas públicas.

Assim sendo, indaga-se: o trabalho dos profissionais no SUAS reproduz a noção de direito, mais próxima da visão neoliberal que o desvincula do processo de prestação de serviços, ou vincula os serviços e benefícios da assistência social ao campo do direito socioassistencial?

Como analisa Raichelis (2000:156): “O que é recusado pelo diagrama neoliberal não é a assistência ao pobre em si mesma, mas a ideia de que aos deveres da sociedade em atenção ao pobre correspondam direitos”. E continua: “Numa sociedade constituída segundo o princípio da liberdade, a pobreza não dá direitos, ela confere deveres” (Ewald *apud* Raichelis).

Embora serviços e benefícios da assistência social – desde a CF de 1988 e reafirmados pela Loas –, estejam no campo do direito, no cotidiano profissional encontram-se ainda em estado de frágil associação ao direito socioassistencial. Tal perspectiva talvez decorra da fragilidade institucional, da circunstancialidade histórica das ofertas a serem asseguradas aos usuários por meio da prática profissional na assistência social.

A tendência é creditar à eventualidade das necessidades sociais – expressa equivocadamente no senso comum e profissional enquanto campo exclusivo da assistência social – um caráter transitório e intermitente distanciando-se da noção do direito coletivo. A área ainda padece desse mal,

tanto em função das precárias condições para execução da política na ótica do direito, como pelas concepções profissionais vigentes.

Nesse sentido, a exigência por formalização, normatização legal e regulação jurídica do direito é um fato inquestionável. Do mesmo modo, o direito requisita continente e continuidade institucional para se efetivar e tornar-se reconhecido como tal. Há um processo contínuo de conquista deste patamar, que deve atravessar os cotidianos institucionais, na garantia do acesso às ofertas da assistência social.

Na Política Social, enquanto fruição do direito, é preciso lançar olhares para os elementos da realidade descritores do campo fronteiro entre a legitimidade social e a legalidade jurídica.

A assistência social enquanto prática social não nasce do direito e sim de sua negação, não passa a existir enquanto resposta social a uma demanda coletiva, mas como solução benevolente ao necessitado tomado individualmente. Portanto, a função profissional de assegurar direito à população, além de conceitualmente frágil, é historicamente rudimentar e inconclusa, ou ainda inexistente, situação que perdura contemporaneamente em diversificados formatos e dinâmicas profissionais.

A marca de tal processamento, nos dias atuais, pode ser descrita, dentre vários elementos, em três dimensões, vinculadas às formas pelas quais os trabalhadores assimilam a Política, dicotomizando serviços de direitos, ao serem engolidos e reproduzirem o discurso hegemônico neoliberal na sociedade; às pressões sofridas no cotidiano profissional por respostas urgentes que expressam a imediatividade própria do cotidiano (HELLER, 2004, NETTO, 1987); e à frágil formação acadêmica, do ponto de vista da visão crítica dos determinantes estruturais que incidem nas relações sociais e que, de modos diversos, desconsideram a Assistência Social como direito.

Em um país com as dimensões brasileiras, tanto na diversidade territorial quanto na heterogeneidade social, é fundamental, portanto, admitir a hipótese de que a incipiente formação dos futuros trabalhadores, atrelada a uma precária análise sobre as concepções vigentes relativas ao direito e refletidas na prática profissional, comprometem sobremaneira os rumos da área.

A agenda a ser construída, pelo coletivo profissional da Política de Assistência Social, requer considerar o leque das escolhas que transitam entre metodologias, instrumentos e concepções afirmadoras do direito, à perpetuação de práticas ancoradas na tutela, no patrimonialismo e no clientelismo.

Por um lado, implica considerar, enquanto idéia diretriz, que uma precária inserção dos novos trabalhadores no cotidiano das ações socioassistenciais, em vista do despreparo conceitual e metodológico, afeta os ritmos e a amplitude das mudanças atualmente exigidas. Por consequência, os atuais investimentos em estratégias de capacitação<sup>11</sup> nos espaços institucionais, tornam-se, de certo modo, processos de formação inicial no campo da Assistência Social.

Na Assistência Social, o foco de análise para o sujeito-trabalhador responsável pela implementação da política tem história recente. Ainda com alguns resquícios, no senso comum e no cotidiano profissional, prevalece a concepção que sua efetivação pode assentar-se em um conjunto frágil de princípios ou mesmo prescindir de diretrizes técnicas e fundamentos teóricos, constituindo-se muito mais enquanto reforço e instrumento de manipulação da subalternidade do usuário.

Há aqui um duplo desafio, qual seja: a ruptura com as simbologias do passado e o risco de sua atualização na conjuntura atual; e a condução de argumentos e práticas fundamentados na realidade vivida pela população, viabilizadores da garantia do direito social.

É fundamental, ainda, argumentar que, apesar dessa área também se apoiar crescentemente em tecnologias de informação e comunicação, considerando os avanços empreendidos neste campo a partir do sistema de informação da política de assistência social - WEBSUAS, o profissional é peça fundamental para a concretização do acesso ao direito social. Configurando-se, neste sentido, enquanto **inteligência profissional renovada** a ser disponibilizada na relação com a população, já que, assim como destaca

---

<sup>11</sup>A proposta da NOB-RH de implantação de uma Política Nacional de Capacitação, atualmente em debate no MDS, assim como as recentes iniciativas de capacitação disseminadas pelo País, devem proceder a uma análise cuidadosa desse fator, visando adequar os conteúdos ministrados às reais prontidões e conhecimentos dos profissionais.

Sposati (2006:104), “a assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano. Quando usa de tecnologia ela é *soft*, apoio, e não *hard*, estruturadora”.

No trabalhador é que o usuário se referencia, isto é, na possibilidade de estabelecer um espaço relacional de escuta, capaz de estabelecer vínculos e assegurar o acesso a bens materiais e subjetivos. Trata-se de abordar tal lugar como aquele em que se constrói e se aprimora o saber técnico, em última instância, a tecnologia do profissional.

Seguindo a análise de Merhy (2002), estudioso do trabalho na saúde, é relevante problematizar que a prestação de serviços públicos não se viabiliza somente em bens materiais, mas, exponencialmente, na relação que se estabelece entre os sujeitos (profissional e cidadão). Cabe ainda refletir que a relação estabelecida não se restringe à dimensão individual, ao contrário, firma-se na expressão coletiva dos vínculos profissionais estabelecidos com a população.

Desse modo, se assumirmos que o principal desafio da Assistência Social é se consolidar enquanto uma Política Social no campo dos direitos coletivos, é possível depreender que, ao profissional, cabe assumir seu papel, enquanto fomentador e núcleo irradiador do alcance desse patamar na Assistência Social.

Em síntese, o trabalhador da Assistência Social é matéria-prima dessa política pública, que não se consolida sem uma qualificada atuação profissional. Garantir o acesso dos usuários ao direito socioassistencial é a essência do trabalho a ser desenvolvido.

Para um horizonte de constituição de uma política de direitos a ser assegurada para a Assistência Social, torna-se primordial conhecer e analisar o trabalho e a atuação profissional na área. As dinâmicas que estão se viabilizando nos espaços institucionais parecem estar em um movimento pendular entre a Política de Assistência Social como processante do direito a ser assegurado em outras políticas sociais; e práticas profissionais afirmadoras da constituição de sujeitos de direitos no acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais.

O direito, no campo social, é algo a ser demandado e, no horizonte do não acesso, reclamado ao Estado. Esta condição do reclamo, ao mesmo tempo em que se configura como mecanismo de pressão à esfera estatal, imprime visibilidade social ao direito.

Segundo Nogueira (2005b) os direitos sociais são do “tipo especial”, já que, diversamente dos demais direitos, de primeira e segunda gerações, não redundam em criminalização, quando não são afiançados. Mesmo amparados em lei, como no caso da Assistência Social, na Loas, a não-garantia de acesso a eles, pelo cidadão, dificilmente gera sanções aos responsáveis pela sua não efetivação. Nesse contexto, a concretização do direito socioassistencial fica a mercê dos compromissos éticos individuais dos gestores e profissionais, situando-se, por conseguinte, no campo da concessão e da singularidade.

Ainda que se reconheça a importância dos vários aspectos aqui esboçados para a análise do trabalho desenvolvido pelos profissionais no campo da Assistência Social, no presente estudo, serão priorizados dois.

O primeiro está relacionado com as ações e atribuições comuns no cotidiano dos trabalhadores – assistentes sociais e psicólogos – considerando a prática da Assistência Social no âmbito da Política Social. Envolve, portanto, o conjunto de características descritivas a serem abordadas para a apreensão do fazer atualmente vivenciado pelos profissionais da área, particularmente nos CRASs.

Desse modo, é fundamental, para uma compreensão crítica da conjuntura na qual assistentes sociais e psicólogos da Assistência Social estão inseridos, considerá-los enquanto trabalhadores assalariados submetidos às determinações institucionais e à precarização das condições e relações de trabalho, no contexto da reforma neoliberal do Estado. Tal cenário afeta de modo relevante o direcionamento dos resultados para a população, assim como define fragilidades na construção de uma marca identificadora do trabalho na Assistência Social.

Cabe, então, indagar: a que tipo de pressões e demandas os profissionais da assistência social estão atualmente submetidos, na dinâmica de implantação do SUAS?

Essa indagação será apreendida a partir de múltiplas dimensões: considerando tanto as exigências de um novo patamar de execução da Política

de Assistência Social, como aquelas relacionadas às complexas demandas populacionais. E, ainda, a escassez dos instrumentos de trabalho e as condições precárias para a sua execução.

Para essa análise, a reflexão sobre o cotidiano institucional será relevante para a apreensão crítica das particularidades do trabalho dos assistentes sociais e psicólogos no espaço institucional, bem como dos modos de articulação entre as áreas no processo de concretização das ofertas socioassistenciais.

O segundo aspecto da reflexão volta-se para a identificação e análise da face substantiva, no que se refere ao conjunto de concepções dos profissionais acerca de seu trabalho. Trata-se, aqui, de desvendar a compreensão dos profissionais relativas aos padrões teóricos, políticos e ideológicos que alicerçam seu trabalho. Neste particular, enquanto trabalhador estatal<sup>12</sup>, a percepção da função pública comprometida com a garantia do direito socioassistencial, constitui o núcleo da análise que se pretende desenvolver.

Para alcançar os objetivos propostos na NOB-RH, quais sejam: a criação e o fortalecimento da carreira para os profissionais, assim como o equacionamento entre a oferta dos serviços e a demanda dos territórios, é necessário, em um primeiro patamar de análise, problematizar o trabalho, enquanto referência do contexto social, considerando as configurações atuais no mercado e as particularidades no interior da política social e, mais especificamente, da Política de Assistência Social no contexto do SUAS.

Sendo assim, cabe inserir uma reflexão em torno das terminologias relativas ao trabalho presentes na área. Conforme o Anexo A, há, nas regulações e nos estudos sobre a Assistência Social, um conjunto de

---

<sup>12</sup> A ampliação de servidores estatutários no quadro da Assistência Social, visando proporcionar sua sustentabilidade enquanto Política Social é crucial, além de garantir as condições mínimas de trabalho. Todavia, na presente pesquisa, os sujeitos serão os trabalhadores efetivos e aqueles com outros vínculos (comissionados, celetistas, por projetos, terceirizados, etc.). Tal opção fundamenta-se em duas constatações, quais sejam: as últimas pesquisas (Fotografia da Assistência Social, Munic e Igemas) apontam que a força de trabalho possui índices significativos - em algumas gestões estaduais como as do Rio de Janeiro, do Mato Grosso do Sul, e da Paraíba, não há servidor efetivo, segundo a Fotografia da Assistência Social, de profissionais com vínculos instáveis. Assim, a realidade da Assistência Social demonstra um quadro marcado pela precarização das relações de trabalho no interior do Estado. É fundamental adentrar nesse contexto e isso inclui considerar os vários tipos de vínculo de trabalho. Negar a existência desses trabalhadores pode significar, para os caminhos futuros do SUAS, o escamoteamento da realidade atual, deixando de tomá-la enquanto subsídio para as proposições a serem efetivas no campo da gestão do trabalho. Somada a esta reflexão, considera-se que a apreensão crítica desse cenário espelhará a concepção sobre o trabalho na Assistência Social, na identificação do compromisso, qualidade e vínculo que esses profissionais estabelecem.

designações relativas aos trabalhadores que já se anuncia na regulamentação: embora denominada Norma Operacional Básica de **Recursos Humanos**, no texto utiliza a terminologia **gestão do trabalho**.

Por ocasião do debate público da NOB-RH, em 2006, entidades profissionais, particularmente do Serviço Social, por meio dos Conselhos Regionais e Federal<sup>13</sup>, postularam sugestões para a substituição do termo recursos humanos, presente na versão preliminar, para gestão do trabalho. Segundo o documento:

[...] entendemos que esta NOB deve avançar no debate e situar o marco legal sobre a profissionalização da intervenção na política de assistência social no âmbito da gestão do trabalho e não de recursos humanos. Tal perspectiva pressupõe garantir as condições adequadas e necessárias ao trabalho, e não apenas salário, PCCS e capacitação, ou seja, estabelecer os padrões e parâmetros básicos que os órgãos públicos e instituições privadas devem assegurar para que o trabalho seja realizado em condições adequadas (instalações físicas, equipamentos, recursos materiais). (CONTRIBUIÇÕES DO CONJUNTO CFESS/CRESS PARA A PROPOSTA DA NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS – NOB/RH/SUAS, 2006:4)

Tal polêmica ensejou relevantes reflexões e debates entre trabalhadores, gestores e instâncias organizativas profissionais, em torno da definição terminológica a ser adotada no texto final, capaz de contemplar a amplitude dos compromissos propostos na normativa.

Desse modo, a proposição encaminhada pelo Cfess e adotada no texto da resolução, embora no título tenha permanecido Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, reafirma o compromisso em assumir o exercício profissional dessa área enquanto um campo técnico-político, com diretrizes, aportes conceituais e espaços ocupacionais condizentes com a ação pública e não mais como prática de interesse privado, ancorada na benevolência e caridade.

Todavia, cabe ponderar que o termo **gestão do trabalho** não abarca a totalidade das questões a serem avaliadas para o aprofundamento desta questão. A reflexão sobre o trabalho – características, relações, vínculos e processos – refere-se às peculiaridades que compõem o fazer desencadeado por determinado trabalho. A gestão do trabalho refere-se ao gerenciamento de

---

<sup>13</sup> Contribuições do Conjunto Cfess/Cress para a Proposta da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS. Documento aprovado no 35º Encontro Nacional Cfess/Cress, ocorrido em Vitória (ES), nos dias 7 a 10 de setembro de 2006.

todos os elementos que compõem o trabalho e é sempre de um gestor em relação a um conjunto de trabalhadores.

O termo **recursos humanos**, com origem nos ambientes organizacionais da Administração e da Psicologia, em vista de sua inserção histórica nesta área, por meio da seleção e avaliação de pessoal, refere-se à noção de que os indivíduos constituem um dos recursos da administração organizacional. Para os estudiosos da área, o foco é a perspectiva administrativa na qual a empresa possui recursos físicos (equipamentos), humanos (força de trabalho) e organizacionais (cultura).

A perspectiva conceitual da **gestão de pessoas** adota a premissa de que a visão do profissional enquanto um recurso, fragiliza e reduz o protagonismo e a co-responsabilização do indivíduo nos ambientes de trabalho. Trata-se de considerar os espaços ocupacionais como resultantes das interações sociais, pessoais, interpessoais e, especialmente, de relações de poder, subordinação e conflito. Assim como ocorre nas empresas, o vínculo estatal se constrói por meio desses elementos. O Estado não se constitui em um espaço neutro; diversamente e de modo simultâneo, condiciona e é reflexo dos conflitos e lutas sociais desencadeadas endógena e exogenamente a ele.

O ponto de vista analítico da **gestão de pessoas** define o indivíduo como núcleo fomentador do direcionamento a ser adotado nas instituições, com base em um tripé estratégico, qual seja: gestão por competências, democratização das relações de trabalho para o estabelecimento da inovação do fazer profissional, e capacitação permanente e intensiva. Todavia, parece haver nesta postura, de certo modo, uma minimização dos conflitos inerentes às relações de trabalho como expressão das contradições de classe e dos diferentes projetos em disputa e das condições para sua efetivação.

Nesta perspectiva, há uma centralidade nos resultados a serem alcançados pelos indivíduos, a partir do desenvolvimento de um rol de competências. Nas organizações, a importância atribuída ao comportamento humano torna-se centro de interesse no âmbito dos negócios, gerando a identificação de níveis de desempenho condizentes com os objetivos institucionais. Trata-se de um conjunto de estratégias para o gerenciamento das pessoas. Dutra (2007:14), analista do campo empresarial, considerando o

processo de globalização e as modificações no mundo comercial e do trabalho aponta que:

A partir daí, as organizações passam a necessitar de pessoas mais autônomas e com maior iniciativa, com perfil bem diferente do exigido até então, de obediência e submissão; à medida que o processo decisório é cada vez mais descentralizado, ele fica mais sensível no âmbito do comprometimento das pessoas com os objetivos e as estratégias organizacionais. Pode-se dizer que o atual grande desafio da gestão de pessoas é gerar e sustentar, o comprometimento delas, o que só é possível se as pessoas perceberem que sua relação com as organizações lhes agrega valor.

É preciso analisar também as condições concretas dos profissionais para o exercício de maior autonomia e iniciativa, se não permanecemos no plano de um discurso abstrato que, na prática, significa autonomia para fazer dentro das regras e dos controles estabelecidos.

Essa orientação conceitual agrega ponderações para a análise do precário ou quase inexistente debate sobre o desenvolvimento de competências, enquanto um dos elementos afetos às condições efetivas de trabalho no âmbito estatal. Há, de forma generalizada, no discurso da sociedade, o descrédito quanto à competência do trabalhador público, assim como a constatação do elevado grau de irracionalidade da máquina estatal.

Assim, considerar a premência na criação de competências técnicas, políticas e éticas para os servidores públicos, significa reconhecer a importância desse trabalhador para o adequado funcionamento do Estado em face das demandas da sociedade. É preciso assumir a fragilidade nesse campo, sem, no entanto, instalar um processo de culpabilização individual, desconsiderando as condicionantes da dinâmica estatal, em suas conflituosas relações de poder, de dominação, na heterogeneidade de objetivos e na pactuação de interesses.

A questão, aqui, não se restringe somente ao desenvolvimento de competências profissionais, embora se constitua fundamental o enfrentamento dessa fragilidade estatal, mas de inseri-las em um contexto de trabalho – condições e instrumentos – capaz de fomentar a incorporação e o desenvolvimento de competências nos cotidianos.

Considera-se que a reflexão sobre as competências no âmbito estatal firma-se, conforme menciona Amaral (2006:554)<sup>14</sup>, em

olhar para o trabalho por uma lente que combina os conhecimentos, o saber-fazer, a experiência e os comportamentos exercidos em um contexto específico. O foco não mais repousa sobre a atribuição formal de um posto de trabalho [...] estamos falando, aqui de uma mudança radical frente ao modelo tradicional de posto de trabalho.

Tal processo é dinâmico, complementar e interdependente. Esse cenário inclui necessariamente alterar, para os servidores, os efeitos das mudanças políticas, os quais, com frequência, desencadeiam desmotivação, ausência de direção e, conseqüentemente, fragmentação do trabalho na prestação de serviços à população.

Uma Política Social, enquanto área de regulação e execução estatal, exige imprimir **profissionalismo competente** em sua atuação, desenvolvendo para tanto, saberes, protocolos e conhecimentos capazes de minimizar os impactos das constantes rupturas e descontinuidades desencadeadas pelas mudanças governamentais.

Assim, considera-se que as terminologias carregam conceitos e intencionalidades, quanto aos modos de organização dos ambientes de trabalho, as atitudes e papéis desempenhados pelos profissionais. As designações adotadas nos documentos regulatórios da Política de Assistência Social e do SUAS - gestão de trabalho, recursos humanos e gestão de pessoas - estão disseminadas na área, não devendo ser consideradas enquanto sinônimos, já que revelam heterogêneas visões sobre trabalho e sua organização. Tampouco se considera plausível serem, tais denominações, transpostas, sem uma mediação crítica, dos espaços empresariais para o estatal.

As análises sobre os trabalhadores das organizações circunscrevem visões no tocante aos processos de produção - na perspectiva do lucro - seus resultados e o efetivo envolvimento dos indivíduos com os projetos e a missão da empresa.

Em sua face estatal, o exame deve considerar que a aplicabilidade, na máquina pública, de tais conceitos, deve ter como horizonte o interesse público e o comprometimento dos quadros profissionais com os valores condizentes

---

<sup>14</sup> Decreto nº. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. (AMARAL, 2006:554).

com a responsabilidade constitucional do Estado, assim como compreendê-lo, na perspectiva capitalista, enquanto espaço de luta política e disputa pela hegemonia.

Cabe considerar que os entraves que compõem o recente cenário da área, não são somente contemporâneos, datados a partir da PNAS/04; ao contrário, resultam das tramas conjunturais sociopolíticas construídas no campo da prática profissional e da gestão da assistência social desde seus primórdios.

O cenário dos trabalhadores, hoje, é desenhado pelas linhas marcantes das exigências institucionais, expressando o desafio de enfrentar a gravidade das expressões da **questão social**, cujo conceito é trabalhado por vários autores (YAZBEK, 2003, CASTEL, 2004, IAMAMOTO, 1994).

As expressões da questão social decorrentes das lutas por acesso aos bens e serviços da sociedade com vista à “apropriação da riqueza socialmente produzida” (YAZBEK, 2003), devem demarcar a elaboração e a execução das políticas sociais. Por outro lado, não é possível compreendê-las distanciadas das políticas macroeconômicas, das opções e estratégias adotadas pelo mercado e patrocinadas pelo Estado.

Nesses termos, questão social não é sinônimo de problema social, mas uma questão que está na base da desigualdade social que se materializa na sociedade capitalista, e que pressupõe a intermediação do Estado para o enfrentamento do conjunto de disparidades econômicas, políticas e culturais por ela engendrada. Assim, a questão social decorre das relações de produção e da estrutura de classes, “considerando principalmente os processos de exploração econômica e dominação política, ao lado de outros fatores importantes, tais como territoriais, demográficos, étnicos, de gênero” (WANDERLEY, 2004:59).

As frequentes alterações nas manifestações da questão social precisam ser desvendadas criticamente pelo profissional da Assistência Social, em vista da interconexão entre os determinantes sociais e seus rebatimentos na vida cotidiana da população.

Assim sendo, lamamoto (2007:107) destaca:

Nesse novo momento do desenvolvimento do capital, a inserção dos países “periféricos” na divisão internacional do trabalho carrega as

marcas históricas persistentes que presidiram sua formação e desenvolvimento, as quais se atualizam redimensionadas no presente. Essas novas condições históricas metamorfoseiam a *questão social* inerente ao processo de acumulação capitalista, adensando-a de novas determinações e relações sociais historicamente produzidas, e impõe o desafio de elucidar o seu significado social no presente.

Contemporaneamente, observa-se um conjunto de fatores que cooperam para o agravamento da questão social: compressões políticas, econômicas e globais; reduzidas taxas de desenvolvimento; alterações do mundo do trabalho com desemprego e precarização das relações; políticas sociais focalizadas e seletivas distantes da perspectiva de universalização.

Configura-se, por fim, a tríade problematizadora a ser enfrentada pelos profissionais, qual seja: 1. Reconstruir cotidianamente uma prática profissional capaz de construir, em seu interior, capacidades teórico-metodológicas, técnico-operativas e, eticopolíticas para a identificação e o enfrentamento daquelas faces da questão social que cabem à Política de Assistência Social equacionar; 2. Superar o caráter conservador da área, assegurando a concretização do direito aos usuários; 3. Reafirmar a relevância do trabalho profissional para o atual momento da assistência social, sem autonomizá-lo das demais políticas sociais.

A pesquisa que deu base a esta tese de doutorado foi desenvolvida no âmbito do Projeto de Cooperação Acadêmica (Procad) 2005: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Um Estudo Avaliativo de sua Implantação<sup>15</sup>.

No referido Projeto de Cooperação Acadêmica, de âmbito nacional, estão sendo “desenvolvidos estudos sobre os Programas de Transferência de Renda em implementação no Brasil, mais especificamente sobre o Programa Bolsa-Família e sobre a Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (PROCAD, 2005).

---

<sup>15</sup>Trata-se de uma proposta de cooperação acadêmica aprovada e financiada pela Capes, integrada pelos seguintes programas de pós-graduação: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), sob a coordenação-geral do primeiro. O Procad tem como meta a formação de recursos humanos mediante a participação de alunos dos mestrados e dos doutorados dos programas de pós-graduação que integram a cooperação acadêmica, em atividades de pesquisa, além da produção de teses e dissertações sobre os temas investigados (PROCAD, 2005).

A participação da autora no subprojeto de análise da implantação do SUAS, oportunizou a realização de entrevistas com gestores municipais e de grupos focais com os profissionais dos CRASs, particularmente em municípios de Minas Gerais e São Paulo, quando foram identificados vários aspectos descritores dos cotidianos dos trabalhadores, desafios e limites enfrentados em face da implantação do SUAS.

Nesse sentido, durante a investigação que deu base empírica à presente tese, extrai uma amostra da pesquisa de campo do Procad realizada em municípios dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, de forma a ampliar o escopo a ser analisado por meio de entrevistas complementares, que aprofundassem a problematização da realidade vivenciada pelos trabalhadores da área.

A unidade empírica do estudo é o CRAS, espaço sócio-ocupacional dos trabalhadores entrevistados. Foram considerados a heterogeneidade das realidades e os possíveis avanços e retrocessos na implantação do SUAS, no que se refere aos cotidianos profissionais.

A escolha dos sujeitos a serem pesquisados destacou as experiências profissionais relevantes, desenvolvidas nos CRASs já pesquisados pelo Procad, dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Foram, portanto, selecionados intencionalmente três municípios de cada Estado para compor a amostra.

A pesquisa de campo compreendeu a aplicação de questionários com perguntas de múltipla escolha (Anexo C), por espontânea adesão de psicólogos e assistentes sociais que atuavam nos CRASs de cada município. A participação dos trabalhadores das municipalidades foi heterogênea, totalizando 38 questionários respondidos, os quais geraram informações, que são apresentadas em gráficos no corpo deste trabalho.

Enquanto segundo procedimento investigativo, através de uma amostra intencional, por indicação do gestor e interesse do profissional em participar da pesquisa, foram realizadas 1 entrevista com assistente social e outra com 1 psicólogo em cada município. Foram totalizadas 20 horas de gravação contendo 11 entrevistas, com roteiro semiestruturado (Anexo B), uma a menos do previsto, em função de impedimentos do órgão gestor do Município de São Paulo.

No tratamento analítico das entrevistas, não são identificados os trabalhadores, de maneira a preservar o anonimato dos sujeitos. Foi adotada numeração que especifica a formação profissional<sup>16</sup>.

Os seguintes municípios compõem a amostra:

- Estado de São Paulo: São Paulo (metrópole), Santo André (grande porte/área metropolitana) e Batatais (médio porte);
- Estado de Minas Gerais: Belo Horizonte (metrópole); Carbonita (pequeno porte I) e Coronel Fabriciano (grande porte).

A perspectiva metodológica adotada teve como base a concepção de que a construção do conhecimento sobre as relações profissionais na Assistência Social deve considerar a dinâmica da realidade, suas contradições e complexidades, sob a ótica da totalidade e interdependência dos processos sociais. Assim sendo, o desafio enfrentado no desenvolvimento da pesquisa voltou-se para a apreensão das interconexões temáticas e conceituais do trabalho profissional, de forma a evidenciar os elementos descritores do cotidiano e os fundamentos que compõem o exercício profissional.

A opção metodológica buscou privilegiar a coleta de dados primários, com a aplicação dos questionários e realização das entrevistas. Em decorrência, foram realizadas visitas pré-agendadas com gestores e profissionais de todos os municípios selecionados. Em ambas as atividades, houve excelente recepção.

Exceção ocorreu, no entanto, com o Município de São Paulo - maior capital do País, com o maior número de trabalhadores e de espaços estatais. A despeito das três tentativas empreendidas, com o objetivo de obter autorização para a pesquisa, não redundou em êxito. Apesar desse fato, em função do comprometimento e do interesse de alguns trabalhadores, dessa municipalidade, com a problematização da presente investigação, foi possível realizar uma entrevista com assistente social e aplicar quatro questionários.

Os questionários com questões de múltipla escolha objetivavam caracterizar os assistentes sociais e psicólogos dos municípios, do ponto de vista das condições de trabalho, tempo de formação, de trabalho na assistência

---

<sup>16</sup> Entrevistada n°.x SS – profissional do Serviço Social, Entrevistada n°.x Psi: profissional de Psicologia.

social e a indicação de aspectos negativos e positivos sobre o trabalho no SUAS.

O recurso metodológico da entrevista visou proporcionar uma interlocução qualificada com os profissionais, com a descrição do seu cotidiano de trabalho, os instrumentos e metodologias empregadas, visão sobre a articulação profissional entre assistente social e psicólogo, e concepção sobre a concretização do direito na Assistência Social.

Como fontes de pesquisa secundária, foram utilizados os relatórios elaborados por profissionais do Procad, da equipe da PUC-SP, a partir das pesquisas de campo aplicadas nos Estados de Minas Gerais e São Paulo. Tais documentos contêm informações sobre os municípios, do ponto de vista da gestão municipal da Política de Assistência Social. A essas informações, foram acrescentados dados coletados em *sites* dos municípios e em pesquisa documental sobre Assistência Social.

Com base no processo investigativo realizado, esta tese está estruturada em cinco capítulos, organizados da forma a seguir descrita.

O Capítulo 1 aborda as questões relativas ao trabalho na política social e na administração pública. Desenvolve reflexão sobre as configurações do mundo do trabalho e as particularidades da trajetória das Políticas Sociais no Brasil, apresentando uma análise da administração pública em face aos contextos sociopolíticos brasileiros. Realiza, ainda, análise sobre as conformações da Assistência Social, a partir da Constituição em vigor, à nova organicidade implementada pelo SUAS, destacando as exigências para a organização do trabalho profissional.

O Capítulo 2 versa sobre o direito e a Política Social, apresentando sua trajetória histórica, bem como o alcance de sua centralidade nas políticas públicas. Posteriormente, desenvolve uma análise sobre os difíceis processos de profissionalização da Assistência Social, focando as configurações históricas do Serviço Social e da Psicologia. Por último, apresenta reflexão sobre o CRAS, enquanto espaço sócio-ocupacional privilegiado para a execução da Política de Assistência Social.

O Capítulo 3 apresenta os resultados da pesquisa de campo, caracterizando os municípios pesquisados, consolidando, ainda, os dados dos

questionários respondidos pelos profissionais, matizados por uma abordagem analítica das informações coletadas e das entrevistas dos profissionais.

O Capítulo 4 desenvolve uma reflexão analítica a partir das entrevistas, abordando as respostas e concepções vigentes quanto à efetivação dos direitos socioassistenciais, com destaque para a problematização das seguranças sociais e funções da Política de Assistência Social: vigilância, proteção e defesa social e institucional.

O Capítulo 5, de caráter conclusivo, apresenta reflexões sobre as processualidades dos saberes de psicólogos e assistentes sociais na afirmação do direito socioassistencial, abordando em uma análise crítica as concepções e práticas vigentes no cotidiano profissional, considerando o percurso investigativo realizado.

## CAPÍTULO I

### Trabalho, Política Social e Administração Pública

#### 1.1 Os impactos das transformações contemporâneas no trabalho em políticas sociais - administração pública e a figura do servidor público

As transformações no mundo do trabalho, no capitalismo contemporâneo, apresentam múltiplas facetas, que expressam a complexidade desse processo: aumento da presença feminina, diminuição do trabalho operário, introdução da tecnologia em substituição ao trabalho manual, incorporação e rápida ampliação do setor de serviços e o crescimento do trabalho em tempo parcial e temporário (ANTUNES, 2006a). Segundo o autor, todos esses fenômenos e seus desdobramentos, fazem parte do processo de “subproletarização do trabalho”, instaurando uma crise de grave repercussão na produção, nos instrumentos e processos de trabalho.

Nesse contexto, diminuem os postos de trabalho, há a terceirização de áreas, a utilização de mão de obra imigrante a custos extremamente baixos, desencadeando “a expansão sem precedentes, na era moderna, do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global” (ANTUNES, 2006a:49).

As origens desse cenário situam-se, segundo o autor, em meados dos anos de 1970, ocasião em que o sistema de produção sofre profundas alterações nos índices de acumulação e reprodução do capital. Nesse período é que se desenham os primeiros movimentos da crise dos processos produtivos do **taylorismo e fordismo**<sup>17</sup>, acompanhados pela crise do petróleo, e que são substituídos pelas novas formas de acumulação, como relatadas por Antunes (2006b:42):

Estávamos presenciando, a partir de 1970, a experimentação daquilo que o cientista social e geógrafo norte-americano David Harvey, chamou de era da “acumulação flexível”. Tratava-se de garantir a

---

<sup>17</sup>Fordismo - processo produtivo baseado na produção em massa, linha de montagem, controle dos tempos, trabalho parcelado, separação entre elaboração, execução, unidades fabris concentradas, operário-massa. Taylorismo - introdução da gerência, desenvolvimento tecnológico, empresas como família sob a influência da cultura japonesa, desconcentração produtiva, introdução dos Círculos de Controle de Qualidade, trabalhadores multifuncionais, trabalho em equipe, produzir somente o necessário no menor tempo.

*acumulação*, porém de modo cada vez mais *flexível*. Daí que se gestou a chamada empresa flexível.

Os processos de acumulação flexível referem-se aos novos mecanismos de produção, contrários à rigidez da produção fordista, e vinculados aos inovadores procedimentos comerciais, tecnológicos e organizacionais. Do mesmo modo, para o trabalhador, instalam-se, de maneira heterogênea, vinculações trabalhistas flexíveis, na execução de um trabalho de cunho marcadamente polivalente, configurando ainda, um “individualismo exacerbado e um retrocesso na ação sindical” (ANTUNES, 2006a).

As transformações estruturais no mundo do trabalho são acompanhadas por um conjunto de mudanças, do ponto de vista das correntes políticas em vigência nos países desenvolvidos. Instalam-se, nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa, de modo geral, medidas econômicas focadas na retração do Estado e no triunfo do mercado, com desregulamentação genérica das ações econômicas.

Do ponto de vista das Políticas Sociais, há um enfraquecimento do *welfare state*<sup>18</sup> e fortalecimento da privatização no interior do Estado. Configura-se, nas relações de produção e reprodução social, a perspectiva neoliberal, liberada por Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente presidente dos EUA e primeira-ministra da Inglaterra.

A industrialização brasileira teve, em sua trajetória, a marca das referências *fordistas* e *tayloristas* e, por consequência, sofreu os impactos das alterações políticas, sociais e econômicas desencadeadas em âmbito internacional. Todavia, do ponto de vista da experiência do Estado do Bem-Estar Social, o País não alcançou sua constituição plena, em função da ausência da universalização do trabalho assalariado, dos direitos decorrentes e do precário Sistema de Proteção Social. Como menciona Sposati, ao se referir

---

<sup>18</sup> Várias são as denominações e análises conceituais utilizadas por autores acerca do *welfare state* ou Estado de Bem-Estar Social (Ebes). Surge no pós Segunda Guerra Mundial, na Inglaterra, idealizado por William Beveridge, inspirando posteriormente os demais países capitalistas. De modo geral, define-se pela responsabilidade estatal diante do padrão mínimo de sobrevivência para todos os cidadãos (SILVA, 2004:56), configurando-se como modelo embrionário da proteção social. Ou ainda “caracterizou-se como padrão de financiamento público da economia capitalista, mediante a estruturação de uma esfera pública” (RAICHELIS, 2000:57).

ao Estado do Bem-Estar Social no Brasil: “não se pode falar em desmanche, em uma realidade que nunca teve manche”.<sup>19</sup>

Assim, como nos faz ver Antunes (2006a), a crise do taylorismo e do fordismo alcança dimensões mais extensas, para além dos muros das fábricas, especialmente no tocante aos processos de circulação e acumulação do capital. Tratam-se, aqui, dos mecanismos de mundialização do capital<sup>20</sup>, que visaram interferir na legislação social do trabalho no sentido de pressionar os governos nacionais a implementarem medidas condizentes com as novas exigências do capital, reduzindo as garantias e direitos trabalhistas conquistados pelos trabalhadores. (ANTUNES, 2006b)

Iamamoto (2007:109) analisa a impossibilidade da “esfera estrita das finanças” suplantarem o campo produtivo do capital, já que este “nutre-se da riqueza criada pelo investimento capitalista e pela mobilização da força de trabalho no seu âmbito, ainda que apareça de uma forma fetichizada”, e completa, “como se o capital-dinheiro tivesse o poder de gerar mais dinheiro no circuito fechado das finanças, independente da retenção que faz dos lucros e dos salários criados na produção”.

Configura-se não somente uma crise econômica, que afeta as relações entre os países em tempos de globalização, segundo Iamamoto (2007:108), “ancorada em grupos industriais transnacionais” detentores da acumulação do capital no mundo, mas como em um movimento circular, desencadeiam sobremaneira, rebatimentos na condição social do trabalhador. As consequências afetam tanto adultos, que estão no mercado em empregos precários, ameaçados cotidianamente pelo desemprego, como os jovens, que saem dos bancos estudantis, envolvidos com a tardia entrada na vida produtiva e/ou constantes vínculos incertos de trabalho.

Tais vínculos circunscrevem o decréscimo das garantias trabalhistas conquistadas no século XIX na Europa e no século XX no Brasil, projetando

---

<sup>19</sup> Menção durante palestra no Seminário de Trabalho Social promovido pelo Instituto de Estudos Especiais – IEE/PUC-SP em novembro de 2006.

<sup>20</sup> Expressão cunhada por François Chénais, francês, especialista em economia industrial e de inovação tecnológica, professor titular de ciências econômicas na Universidade Paris-XIII-Villetaneuse, autor do livro *A mundialização do capital*. Para o autor, trata-se de um regime de acumulação predominantemente financeiro do capital e em escala global. A característica central é ser rentista e parasitário, desvinculado dos processos de trabalho.

uma fragmentação da classe trabalhadora, na qual o agravamento da precarização das condições de trabalho pode ser descrita, dentre outras características, pela alta exigência de qualificação, em contraposição à diminuição dos direitos trabalhistas e das proteções sociais, derivadas do trabalho e conquistadas nas lutas sociais.

Trata-se de considerar, como destaca Iamamoto (2004:60), que a análise da reprodução da força de trabalho requer a problematização das questões relativas aos valores, às ideologias e não somente a reprodução do ponto de vista material, mas também a reprodução dos “modos de vida” e “dos comportamentos”. São, portanto, as conformações e os efeitos dos processos de produção e reprodução da força de trabalho que delineiam identidades e sociabilidades dos trabalhadores na sociedade capitalista contemporânea.

Cabe ainda evidenciar que a área de prestação de serviços, o chamado “setor terciário”, revela as profundas transformações que o mundo do trabalho e o perfil do emprego vêm sofrendo desde as últimas décadas do século passado. É preciso reconhecer sua influência, especialmente no aumento do Produto Interno Bruto (PIB) dos países desenvolvidos e no processo de mercantilização dos serviços e suas articulações com a produção industrial, assim como na ampliação da participação da força de trabalho nesta área (OFFE,1991:13).

É fundamental analisar o grande contingente de indivíduos que se situa na informalidade - a mais profunda das precarizações - distanciando-se progressivamente, a cada geração, das proteções sociais decorrentes do trabalho assalariado. Nesse contexto, instauram-se novos “modos de vida”, em função das demandas sociais que se configuram, exigindo progressivamente respostas sociais do Estado sob a forma de políticas públicas, na perspectiva do atendimento às necessidades sociais e ao exercício da cidadania.

Para implementar as políticas sociais públicas, o Estado brasileiro incorporou um quadro de trabalhadores com diversas formações e qualificações, enquanto mediadores do acesso a bens e serviços públicos à população, como analisaremos mais adiante, constituindo-se, por um longo período, como o principal empregador da força de trabalho no Brasil.

O foco deste estudo sobre o trabalho e os trabalhadores nas Políticas Sociais requer um olhar retrospectivo sobre a administração pública, no

contexto da formação do Estado brasileiro, destacando suas características, do ponto de vista das relações socioeconômicas e políticas hegemônicas, que no transcorrer da sua histórica conformaram um cenário heterogêneo de atuação estatal.

A literatura sobre administração pública (ANDRADE e JACCOUD, 1993; COUTO, 1993; NOGUEIRA, 2005; OLIVEIRA, 2007) refere três formas de conceber o Estado, desde o período imperial, com forte cunho patrimonialista no qual o Estado-Coroa, inconsistente nas medidas de racionalidade administrativa, voltava-se para os interesses particulares dos monarcas, marcadamente para a cobrança de impostos da população.

O modelo burocrático<sup>21</sup> instalado a partir das exigências regulatórias oriundas do processo de industrialização, durante o primeiro período presidencial de Getúlio Vargas, inaugura a centralização administrativa. E, por último, o modelo gerencial, iniciado no Governo Fernando Collor de Mello e ampliado de modo significativo nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso.

Destaca-se que tais inflexões nas dinâmicas governamentais não constituem expressões homogêneas, sendo fundamental considerar, em uma análise dialética, a incorporação e/ou permanência de determinados aspectos nos modos de gestão adotados pelo Estado, em diferentes conjunturas sociopolíticas.

Embora a Era Vargas tenha balizado o modelo burocrático na administração pública, permaneceram práticas herdadas do patrimonialismo, caracterizadas pelo fisiologismo e pela repartição de privilégios, marcantes nos períodos populistas e que, de certo modo, permaneceram no cenário brasileiro e são ainda perpetuadas em diversas configurações nos dias atuais.

De forma complementar, Abrucio (2007:75), ao analisar a proposta da reforma do Estado do governo FHC e as possíveis incorporações da abordagem burocrática, destaca que “se o formalismo e a rigidez devem ser atacados como males, alguns alicerces do modelo weberiano podem, porém,

---

<sup>21</sup> Identificado com o modelo formulado por Max Weber, filósofo alemão que propõe o modelo burocrático como expressão da organização racional-legal característica do desenvolvimento da sociedade capitalista, cujos atributos são: impessoalidade, formalização, divisão do trabalho, hierarquização e competência técnica baseada no mérito (FERREIRA, 1996:8).

constituir uma alavanca para a modernização, principalmente em prol da meritocracia e da separação clara entre o público e o privado”.

Assim, transitando entre os modelos de administração pública adotados pela elite política dominante, o Estado figurou durante muitas décadas da história brasileira como um dos principais empregadores da força de trabalho. Segundo Pochmann (2006:31-32) “no final da década de 1970, por exemplo, o país registrava 12% da ocupação total absorvida no setor público. Nos países desenvolvidos, a quantidade de funcionários públicos encontra-se bem acima dos 16% da ocupação total, chegando a alcançar 1/3 do nível ocupacional nos países escandinavos”.

Evidenciando a diversidade dos contextos sócio-históricos, tematizar os fluxos e refluxos da organização do trabalho no setor público requer considerar as demandas a serem atendidas por intermédio das Políticas Sociais, assim como por outras áreas de atuação estatal, além da esfera do Executivo, responsáveis pelas regulações das relações sociais e econômicas, tais como o Judiciário e o Legislativo. Tal propositura parte do conceito sobre Políticas Sociais apontado por Raichelis (2000:88):

As políticas sociais são parte integrante das políticas públicas e participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade, situando-se dentro do repertório de respostas a serem mobilizadas para fazer face às expressões da questão social.

E, ainda, vale complementar, o pressuposto de que as Políticas Sociais se viabilizam através dos trabalhadores, nos processos de elaboração e execução dos serviços e bens públicos, cujos profissionais estabelecem contato direto com a população. Todavia, inexistem, ainda, estudos, especialmente do ponto de vista do trabalho social, com indicadores capazes de subsidiar a definição da relação entre o contingente de trabalhadores e as demandas populacionais, ou seja, entre a oferta de serviços e as necessidades da cobertura social a ser afiançada.

Assim sendo, analisar o trabalho na esfera pública exige conhecer o campo de atuação do Estado e a presença de um quadro de recursos humanos condizente com as responsabilidades que lhe são atribuídas. Estas sofrem alterações na medida e na dependência das escolhas que a sociedade faz com relação às conduções ideológicas implementadas através do jogo político. O

maior ou menor adensamento de trabalhadores nos espaços estatais revela, fundamentalmente, o compromisso governamental com a garantia do direito de toda a população alcançar um padrão de vida condizente com as conquistas civilizatórias alcançadas pela sociedade da qual participa.

A análise sobre o servidor público parte do pressuposto de considerá-lo enquanto componente de um coletivo heterogêneo, tanto do ponto de vista de sua composição profissional, de sua história, como das classes sociais a que pertence, como destaca França (1993:14), ao mencionar que “os trabalhadores do Estado compõem um conjunto amplo e contraditório de grupos, cuja unidade é também síntese de múltiplas determinações”.

O vínculo contratual do trabalhador com o Estado, do ponto de vista do direito administrativo brasileiro, estabeleceu, a partir da CF de 88, a obrigatoriedade universal do concurso público, por meio de um sistema unificado jurídico de trabalho. Os princípios norteadores da medida constitucional estão fundamentados na “legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade” (NOGUEIRA, 2006:153). Embora, de forma crescente, o campo estatal venha diversificando as formas de contratação, estabelecendo uma espécie de “*leasing* de mão de obra”, por meio dos processos de terceirização, conforme menciona Nogueira (2006).

Destacamos que a trajetória do servidor público, no Brasil, oscila entre momentos de glória, com ampliação dos quadros profissionais na prestação de serviços, crescentes investimentos financeiros, concentração de atribuições e elevado *status* social, em contrapartida aos períodos de desprestígio, com redução do número de servidores, contenção de despesas, delegação de responsabilidades estatais à sociedade, desqualificação técnica e queda vertiginosa do reconhecimento da opinião pública.

Oliveira (2007:272) remete a interferência das representações sociais sobre o serviço público à adoção de modelos heterogêneos na trajetória da administração pública brasileira:

A história da administração pública no Brasil é pontuada por altos e baixos, por momentos em que a organização das atividades do Estado recebeu especial atenção e por outros nos quais não era um tema da agenda do governo.

Podemos situar um primeiro momento de inflexão da administração pública no Brasil, e da figura do servidor público, no auge da ditadura de

Getúlio Vargas - 1937 a 1945 -, sob a égide da repressão dos direitos civis, quando se configurou o governo autoritário do Estado Novo.

A criação do Departamento de Administração do Setor Público (Dasp) agrega efetividade para a perspectiva centralizadora e conservadora assumida pelo presidente, definindo significativamente a esfera estatal em prol da intervenção autoritária nas relações sociais. Como forma de viabilizar tal perspectiva de ação governamental, o Dasp

criou regras rígidas de admissão de pessoal, instituiu concurso público e estabeleceu critérios meritocráticos de avaliação – entre outras inovações na administração de RH – como ainda efetuou importantes transformações no plano organizacional. (COUTO, 1993:116)

O processo de fortalecimento de um Estado centralizador, inspirado na burocracia weberiana, embora ainda ancorado em práticas patrimonialistas e autoritárias, cria as primeiras medidas de proteção social, que progressivamente passam a exigir uma estruturação governamental enquanto resposta às demandas sociais.

Visando ao fortalecimento da legitimidade social, o governo varguista ampliou significativamente as áreas de atuação estatal no campo das Políticas Sociais<sup>22</sup> e demais áreas (BEHRING e BOSCHETTI, 2006; NOGUEIRA, 2005; SILVA, 2004). Em consequência, criam-se novos postos de trabalho público, configurando um cenário no qual o servidor público estava acentuadamente prestigiado, embora sob o escudo de um Estado autoritário e corporativista.

A criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, significou, concomitantemente, uma referência sócio-ocupacional para a assistência social, como também delimitou uma das características da prática profissional desenvolvida no campo estatal, já que, segundo Mestriner (2001:107), representou “a intervenção direta do Estado, inaugurando a benemerência estatal e valendo-se do trabalho civil, feminino e de elite”.

Posteriormente, no governo de Juscelino Kubitschek, a Política Social passa por um refluxo em função do direcionamento político para os processos de fortalecimento da industrialização, especialmente no campo automobilístico,

---

<sup>22</sup> São deste período os Ministérios do Trabalho e da Educação e Saúde Pública (1930), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1938), a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Vale do Rio Doce e a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) (1942), a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (1943) e a Hidrelétrica do Vale do São Francisco (1945).

fomentando o consumo da população e o aquecimento da economia, à custa de um acentuado processo inflacionário. Os trabalhadores estatais, de certo modo, permaneciam com o *status* adquirido no período anterior, sem, no entanto, observarem-se investimentos na área através da abertura de novos espaços ocupacionais.

Segundo Couto, o governo JK, com a administração pública herdada de Getúlio Vargas, em muito contaminada pelo clientelismo, encontra dificuldades em implementar seu projeto desenvolvimentista. Assim, segundo o autor, são criados mecanismos de administração paralela dentro do governo, já que “não se preocupava em remodelar a administração pública, mas apenas ajustá-la provisoriamente às necessidades do Plano de Metas” (1993:117).

O breve governo de Jânio Quadros<sup>23</sup> é marcado pelo apelo moralista e conservador da ação estatal, inclusive com regras quanto à vestimenta dos servidores públicos, impactando a sociedade com discursos sobre moralização do serviço público.

Segue-se a instabilidade política do período João Goulart<sup>24</sup>, deposto pelo golpe militar de 1964, no qual, segundo Mestriner (2001:139), “a área social vai ser tratada de modo ainda mais incipiente pelo Estado brasileiro e utilizada como estratégia favorecedora ao desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, como mediadora da correlação de forças neste campo”.

Embora repleto de polêmicas entre os estudiosos, os efeitos do “milagre econômico<sup>25</sup>”, durante o período militar, caracterizado pelo crescimento da indústria automobilística e de eletrodomésticos, já desencadeado na década de 1950<sup>26</sup> e adensado no período ditatorial, configurou um cenário de elevado consumismo da classe média (BEHRING e BOSCHETTI, 2006; NOGUEIRA, 2005a).

---

<sup>23</sup> 31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto de 1962.

<sup>24</sup> Presidente de 1961 a 1964.

<sup>25</sup> Contexto específico da ditadura militar (1968-1973) do governo Médici, caracterizado pelo crescimento econômico, através da entrada maciça de capital estrangeiro no País, incentivo do governo brasileiro para as empresas multinacionais; em contrapartida, aprofundou-se o arrocho salarial, a concentração de renda, além de violenta repressão às manifestações sindicais e populares. Teve como principal idealizador o ministro da Fazenda Antonio Delfim Netto, propagador do ideário do crescimento do País, sintetizado da famosa frase “deixar o bolo crescer para depois repartir”.

<sup>26</sup> O desenvolvimentismo dos anos 1956-1961, de Juscelino Kubitschek (JK).

Em função do acelerado crescimento econômico, fruto da gradativa presença do capital internacional, parcela da sociedade brasileira inebriava-se com as promessas de ampliação do poder aquisitivo. A economia, nesse período, sedimenta sua dependência internacional, acompanhada dos efeitos da interferência americana na política sul-americana. O cenário revelava, em contrapartida, acentuada restrição de acesso aos bens e serviços para os segmentos mais pauperizados da população, como decorrência das medidas inflacionárias.

O Estado, por sua vez, apartado da sociedade e ancorado nos interesses do mercado, conduz um processo conservador de ampliação e modernização da Política Social. Tal movimento, visando promover sua licitude perante a população, delimita sua face provedora, ao mesmo tempo em que, gradualmente, amplia a contenção das manifestações sociais. Assim, durante aproximadamente duas décadas, o Estado brasileiro é marcado por um caráter paradoxal entre sua expressão pretensamente protetora e sua prática intencionalmente repressora da sociedade.

Salienta-se que, na história brasileira, a Política Social, em diferentes períodos de ditadura, expressou-se por meio do binômio assistência/repressão: assistência porque cria uma série de mecanismos previdenciários e assistenciais, com os quais estabelece a ampliação e a modernização da Política Social; repressão, com o acirramento – no Estado Novo, com Vargas, e na ditadura instalada com o golpe de 1964 - das estratégias e medidas de contenção da liberdade individual e coletiva e de criminalização dos movimentos sociais e populares, e da sociedade civil.

Com o aumento do poder do Estado que visa obter legitimação política, em uma ditadura, esta meta é mais necessária. Como nos faz lembrar Raichelis (2000:93):

Os períodos de maior avanço na institucionalização da política social brasileira ocorrem no contexto dos regimes autoritários, quando as relações entre política social, acumulação e legitimação são fortemente acentuadas. O que não quer dizer que a pressão dos grupos e classes sociais não seja elemento central na configuração das políticas sociais, principalmente nos períodos de abertura política.

Sob essa égide, no período da ditadura de 1964, várias medidas legais e institucionais, no âmbito da Previdência Social, são direcionadas aos

segmentos dos trabalhadores (autônomos, rurais, domésticos, etc.), sob a nova organicidade do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Destaca-se, ainda, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974; do Banco Nacional de Habitação (BNH); da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), em 1965; da Central de Medicamentos (Ceme); e da Empresa de Processamento de Dados (Dataprev).

Tais organismos compuseram, junto com o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas) e o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps), a partir de 1977, o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (Sinpas). (BEHRING e BOSCHETTI, 2006)

Segundo Behring e Boschetti (2006:137), uma das heranças do regime militar “é a de que, mesmo com uma ampliação dos acessos públicos e privados, milhões de pessoas permaneciam fora do complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar”.

Ainda que sob o injustificável marco da imensa adversidade político-social gerada pela violação dos direitos civis e políticos, é relevante analisar que, do ponto de vista da trajetória da Política Social no Brasil, tal período constitui-se em uma das etapas marcantes no seu processo de institucionalização. Consta-se, assim, o paradoxal e perverso processo de consolidação das Políticas Sociais brasileiras.

Na área da Educação, ações de alfabetização em massa e de caráter tecnocrático e centralizador são adotadas enquanto estratégia para alteração dos altos índices de analfabetismo, assim como para o fomento do desenvolvimento do País. Deste modo, a intencionalidade estatal volta-se para a promoção de novas prontidões operacionais, capazes de responder às recentes exigências do mercado de trabalho resultantes do intenso processo de industrialização do capitalismo vigente na época. O Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) é um dos pilares do redirecionamento educacional com expressiva capilaridade no território nacional.

A Política de Saúde, distanciada das reais demandas da população, adota um conjunto de medidas de cunho administrativo, sem, no entanto, imprimir alteração significativa do ponto de vista da qualidade do serviço público a ser disponibilizado ao usuário.

Somente a partir de 1974, com a V Conferência Nacional de Saúde, começam a ser debatidas novas diretrizes e propostas, inspiradoras das origens do Movimento de Reforma Sanitária. Tal mobilização contou com substantiva liderança dos servidores públicos da área, o que posteriormente veio a fomentar as proposituras para o reordenamento da Saúde e a construção de uma Política Pública alicerçada em um sistema único, influenciando ainda, a compleição da Assembléia Constituinte a ser instalada no final da década de 1980.

No processo de abertura política, conhecida como “lenta, gradual e segura”, iniciada no governo do general Ernesto Geisel, do ponto de vista da administração pública, no final da década de 1970, o governo de João Figueiredo cria o Programa Nacional de Desburocratização (PrND, 1979), chefiado pelo ministro Hélio Beltrão. Visava implementar mecanismos facilitadores para o acesso aos serviços públicos, o que requisitava do governo direcionar investimento aos servidores, a fim de superar a cultura burocratizada vigente, que segundo Couto (1993:123), “exigia um projeto que visasse não só a capacitação do funcionário para que este pudesse atender com maior presteza ao usuário, como ainda para que no seu trabalho de escritório, se visse também ele menos dependente de trâmites meramente formais e sem nenhum propósito substantivo”.

Tal medida vincula-se à tendência dos governos ditatoriais em buscar legitimidade social, vocalizando um discurso de maior proximidade do cidadão com o Estado. Todavia, de pouca adesão popular e frágil concepção, no que se refere ao reordenamento da administração pública, o programa é suspenso no Governo de José Sarney. (COUTO, 1993)

O discurso desenvolvimentista do Estado<sup>27</sup>, em contraposição ao primado do arrocho salarial, a perspectiva de modernização conservadora reiteravam o agravamento das desigualdades sociais. Diante do espetáculo ilusório de crescimento e melhores condições de vida para a população em real situação de pobreza, “as ações assistenciais serão mais uma vez utilizadas

---

<sup>27</sup> No governo militar, são editadas duas versões do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A primeira no governo Médici e a segunda no governo Geisel, indicando em seu texto a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores”. (MESTRINER, 2001:155)

A Assistência Social, no período ditatorial, combina, como analisa Mestriner (2001), ações burocráticas e “segmentação das faixas etárias”, dentre outras características configuradas na criação dos aparatos institucionais, porém de atuação desarticulada e ineficaz diante do agravamento do ciclo de pobreza.

Nesse contexto, a LBA, a partir de 1969, já transformada em Fundação de Assistência à Maternidade, à Infância e à Adolescência e vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, adquire expansão nacional por intermédio dos convênios com organizações sociais e prefeituras, tornando-se o principal órgão executor das ações assistenciais. Desde sua origem, a LBA constitui-se em uma estrutura fortalecida, cujas instâncias estaduais e municipais dependem das regras políticas da representação central do órgão.

Sendo assim, ainda que tenha adquirido organicidade nos níveis federal, estaduais e municipais, a atenção estatal desta área tem como característica predominante a lógica da subsidiariedade<sup>28</sup>, ou seja, a parceria entre Estado e sociedade civil, de caráter benevolente e complementar às demais Políticas Sociais, produzindo uma inversão de responsabilidades públicas por parte do Estado.

A LBA, embora marque emblematicamente o primeiro-damismo na histórica brasileira, refletindo a prevalência de práticas clientelistas, desenvolveu, durante sua história, um conjunto expressivo de atenções sociais, consistindo, do ponto de vista do trabalhador, grande referência de espaço sócio-ocupacional, notadamente para os assistentes sociais<sup>29</sup>.

Considerando os dados revelados pela pesquisa desenvolvida por Sposati (1990:39), na qual afirma “que em todas as regiões do país, considerados os municípios que contam com a presença da LBA, as prefeituras mantêm convênios nas seguintes proporções: região norte, 94%; nordeste 68%, sudeste, 38%; sul, 44%; centro-oeste, 34%.”, é possível depreender, em face da sua expressiva presença, que, durante a existência da LBA foram

---

<sup>28</sup> Para o aprofundamento da temática sobre a lógica de subsidiariedade na relação entre Estado e sociedade civil, consultar Mestriner (2001).

<sup>29</sup> Foram criadas as superintendências estaduais e os centros sociais prestadores de serviços (SPOSATI, 1990:17).

construídas e desconstruídas indicações de trabalho na assistência social que se perpetuam, mesmo que repaginadas, nos atuais cotidianos profissionais.

Segundo Couto (1993), a administração pública do Governo Sarney foi incapaz de implementar reformas, criando tão somente, após a extinção do Dasp, a Secretaria da Administração Pública (Sedap), voltada para iniciativas de cunho normativo, que sofreram as pressões relativas aos apoios políticos, rotatividade das equipes, assim como a frágil presença dos “núcleos de excelência”.

A partir da mobilização da sociedade civil em prol da redemocratização do País, em meados dos anos 1980, um novo campo de direitos, inspirado na gestão democrática, na primazia estatal e na universalização, adquire crescente adesão social.

É possível apontar que os princípios e diretrizes idealizados para a Política Social pós Constituição de 88, foram gestados nos movimentos sociais e sindicais, envolvidos com o agravamento dos efeitos sociais do processo de industrialização das décadas de 1970 e 1980. Tal contexto ocasionou altos índices inflacionários, desdobrando-se, ainda, em um quadro de alta concentração e acúmulo do capital, em escassos investimentos públicos e crescente deterioração das condições de vida da maioria da população.

A complexidade do novo momento político internacional - transformações do capitalismo em escala mundial, crise dos Estados do Bem-Estar Social, crise do socialismo real, reestruturação produtiva, reforma do Estado, fortalecimento do neoliberalismo - exigiu dos diversos segmentos sociais a articulação de interesses e o estabelecimento de consensos, capazes de assegurar novos patamares no interior das relações sociais e seus desdobramentos no campo estatal.

As expressivas mudanças observadas no capitalismo, a partir da crise do taylorismo e fordismo, em meados da década de 1970, impactam o trabalho estatal e o papel estratégico do Estado como gerador de postos de trabalho protegido e estável. Sob o manto da perspectiva neoliberal e componente do processo de globalização, a mundialização do capital, segundo Iamamoto (2008:121), reconfigura o papel do Estado na mediação dos interesses vigentes na sociedade. Na análise da autora:

O Estado passa a presidir os “grandes equilíbrios” sob vigilância estrita das instituições financeiras supranacionais, consoante a sua necessária submissão aos constrangimentos econômicos, sem que desapareçam suas funções de regulação interna.

Aqui vale a pena observar que o Brasil dirige-se na contra tendência do movimento internacional, o que vai criar sérios constrangimentos para a concretização do ideário da CF de 88.

Embora a sociedade brasileira, na década de 1980, tenha adquirido novas bandeiras e redirecionado sua participação nos espaços públicos, a concretização dos ideários constitucionais da Política Social, no Brasil, não se configurou tarefa de alcance imediato – especialmente porque a regulamentação das matérias constitucionais (inclusive da Loas) já vai ocorrer num cenário de emergência do neoliberalismo e das (contra) reformas conservadoras do Estado.

Evidenciou-se, a partir da CF de 88, a ascensão dos municípios à instância de ente federado, anunciada nos seus princípios fundamentais (art. 1º) e detalhada nos artigos 18 e 23, relativos, respectivamente, à organização político-administrativa e às competências comuns entre os entes.

Assim, destaca Gomes (2008:196) que surge “um novo arranjo federativo pautado pela democratização, autonomia fiscal e descentralização, com expressiva transferência de capacidade decisória, de funções e de recursos da esfera federal para Estados e, principalmente, para municípios”.

Um novo estágio de relações intergovernamentais e de gestão das políticas sociais se anunciava desafiante para gestores, profissionais e sociedade civil, já que

a Constituição Federal de 1988, ao desencadear o processo de descentralização entres as esferas de governo, tornou os municípios autônomos e independentes no plano político-institucional, não se limitando só ao reordenamento estatal, mas valorizando o poder estatal e a participação popular como fundamentos da prática democrática, reconquistadas após as décadas de autoritarismo. (BRASIL, 2008b:17)

Do ponto de vista da operacionalização de tais Políticas Sociais, a partir da nova diretriz constitucional da descentralização, observou-se um processo marcado por contornos, ritmos e tonalidades distintas nas rotas percorridas pelas áreas, assim como pelas centenas de administrações municipais do País. (GOMES, 2008). Descentralização aqui matizada a partir de dois “conceitos-

chave” que permearam os debates, as compreensões e a incorporação do princípio de descentralização da gestão pública:

- Transferência das responsabilidades do Governo para a sociedade civil, vista como “desconcentração”, na qual prevalece a mudança de acento das competências governamentais, sem a devida alteração das dinâmicas e mecanismos de poder.

Muitos municípios e estados se encontram nesta situação, realizando tão somente funções burocratizadas e cartoriais, reiterando o caráter subsidiário de transferir as responsabilidades da área para a rede privada, em especial às entidades sociais. (BRASIL, 2008b: 19)

- Descentralização enquanto sinônimo de municipalização, na qual os municípios assumem amplo conjunto de ações relativas às Políticas Sociais, gerando desresponsabilização das demais instâncias federativas, particularmente da esfera estadual, como analisa Gomes (2008) em seu estudo sobre a gestão da assistência social nos Estados.

No que concerne à Saúde, Previdência e Assistência Social – tríade da Seguridade Social a partir da CF de 88 – houve maior densidade do processo de descentralização das ações governamentais no campo da Saúde, tendo em vista que “é a única em que a reforma pós-constitucional decorre de uma política deliberada e radical de descentralização proposta no âmbito federal, síntese convergente dos Poderes Executivo e Legislativo” (GOMES, 2008:197).

Do ponto de vista das gestões públicas municipais, é relevante atentar para o fato de que a transferência de responsabilidades da União e Estados para os municípios ocorreu sem o devido repasse de financiamento, gerando a não-efetivação dos preceitos da Carta Magna.

Para Abrucio (2007:70), com a descentralização,

acima de tudo, foi criado um federalismo compartimentalizado, em que há mais uma atuação autarquizada dos níveis de governo do que o estabelecimento de laços entre eles. Como a descentralização em um país tão desigual como o Brasil depende da articulação entre os entes federativos, a compartimentalização afeta diretamente (e de forma negativa) os resultados das políticas públicas.

O ponto a ser problematizado não está na descentralização, enquanto um novo fato político isolado, já que constitui legítimo mecanismo político-administrativo de incentivo à autonomia das instâncias federativas. A questão a

ser analisada é a direção política e a forma de operá-la, viabilizando a conformidade entre a disponibilidade de recursos – humanos e materiais – e o perfil das demandas populacionais.

Contudo, estendeu-se também, em decorrência, o leque de serviços a serem disponibilizados no patamar municipal, sem, no entanto, ser acompanhado do acréscimo do contingente de profissionais. Houve, então, um considerável aumento de funções e responsabilidades para os trabalhadores municipais, demarcando uma nova cultura a ser incorporada na relação com a população, o que conseqüentemente exigiu alterações nas estratégias de efetivação das políticas sociais no cotidiano de trabalho.

Jacobi (1993), ao analisar o processo de descentralização na Saúde, refere os obstáculos para sua concretização na ausência de capacitação dos profissionais, diversidade de contratos de trabalho e obscuridade nas regras entre os entes federativos no tocante “às normas de cedência, isto gera uma situação onde tudo fica na base de acordos particulares entre funcionários e órgãos, sem respaldo legal, gerando uma cultura de adicionar vantagens” (p.184).

Tematiza-se, ainda, que após a CF de 88 e ainda nos dias atuais, o aumento considerável de municípios<sup>30</sup>, a despeito do novo patamar político-administrativo, expõe as frágeis capacidade operativa e condições para alcançar a autonomia financeira, operando, em contrapartida, somente por intermédio das transferências federais. Trata-se, aqui, de analisar a precária realidade dos municípios de pequeno porte, particularmente no que se refere ao quadro de servidores públicos, que, muitas vezes, conta com profissionais que assumem funções concomitantes em mais de uma Política Social, e, por vezes, em mais de um município, refletindo as precárias condições de trabalho e desprofissionalização na área social.

---

<sup>30</sup> A exemplo, como demonstra Bremaeker, “em 1980 existiam no Brasil 3.991 Municípios. Ao longo da década esse número se elevou em 12,5%. Em 1993 o número de Municípios era 24,6% maior em relação a 1980. Em 1997 o crescimento acumulado de Municípios chegava a 38,0%, alcançando a 39,3% em 2001, ou seja, 21 anos depois. Em termos relativos o crescimento de Municípios no período entre 1980 e 2001 foi mais intenso na região Norte (119,0%). A região Sul apresentou um crescimento da ordem de 65,4%, enquanto que o número de Municípios na região Centro-oeste cresceu 64,2%. Com crescimento relativo abaixo da média nacional estão as regiões Nordeste (30,3%) e Sudeste (18,3%)”. (2001:4).

O legado histórico das relações patrimonialistas na configuração do Estado brasileiro é refletido, de certo modo, no processo de estruturação dos municípios, já que, como nos faz lembrar Sposati (1990:14),

os municípios, de modo geral, tiveram sua formação e desenvolvimento feito pela via “extrínseca”, isto é, através da ação tradicionalmente paternalista, clientelista e centralizadora do Estado, ao contrário das práticas européia e americana, nas quais os municípios se originam por um processo de coesão social intrínseco. Explica-se desta forma o caráter distorcido e assimétrico da distribuição de recursos e de poder da nossa ‘federação’, ao contrário do ‘federalismo municipalista’ de outros países.

Os estudiosos do federalismo, e, particularmente, da instância municipal, referem que o processo de emancipação dos municípios foi truncado em suas finalidades e condições estruturais, em face das novas responsabilidades constitucionais. Apesar dos incentivos criados pós Constituição, notadamente os financeiros, por intermédio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>31</sup>, Bremaeker (2001) alerta para a necessidade de adoção de uma abordagem acentuadamente político-técnica, visando a melhoria do processo de constituição da esfera municipal no país.

Acredita-se que antes de efetuar um julgamento de valor, as pessoas deveriam vivenciar o ambiente que motiva a emancipação de um espaço do território para transformá-lo numa unidade autônoma de Governo. Esse é exatamente o ponto-chave de todo o processo. É onde a teoria não tem nada a ver com a prática. (p. 9).

A Política Social pós 1988 marca um divisor de águas na história brasileira, balizando um salto democrático do ponto de vista dos direitos sociais e do alargamento da cidadania. Todavia, o Estado é marcado pelo reformismo neoliberal, na medida em que, segundo tal perspectiva, é o responsável pela grave crise econômica do País, devendo, simultaneamente, imprimir severo ajuste fiscal das contas públicas e reduzir áreas de atuação.

Observava-se, ainda, e de forma complementar, no sentido de imprimir às relações sociais o paradigma neoliberal, total descrédito da sociedade quanto à capacidade do Estado em fazer frente à crescente desigualdade social.

---

<sup>31</sup> FPM: transferência constitucional (CF de 1988, art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos é feita de acordo com o número de habitantes. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br). Acesso em: fev. 2009.

Tal cenário, forjado no final da década de 1980 e potencializado a partir do Governo Collor<sup>32</sup>, porta-voz de ataques aos servidores públicos, por ele tratados pelo codinome “marajás”, marca o recolhimento estatal na garantia da cidadania e do direito social. Com o desmanche de várias Políticas Sociais, “o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal, algo que produziu uma lógica do “salve-se quem puder”.(ABRUCIO, 2007:70 - grifo do autor).

Nesse período, em continuidade ao discurso de *marketing* político, iniciado na fase eleitoral, no qual o confronto com os servidores públicos foi peça central no combate à expansão do Estado, Collor desencadeia medidas restritivas aos concursos, imprime arrocho salarial e cria planos de demissão voluntária<sup>33</sup>. Instala-se no País total descrédito da população na ação estatal e consequentemente nos agentes públicos, atribuindo, em contrapartida, à iniciativa privada, as soluções necessárias para o Projeto de Reconstrução Nacional, assim denominado pelo então presidente.

No período de governo de Itamar Franco, não houve significativas mudanças quanto à retração do Estado e consequentemente das Políticas Sociais. Destaque será observado na aprovação da Loas, após pressões dos movimentos vinculados às lutas da área, dentre eles, as entidades representativas do Serviço Social, universidades, pesquisadores, militantes e organizações sociais.

O movimento de descrédito do Estado adquire renovado vigor, a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, caracterizado simultaneamente por uma atuação estatal gradualmente minimizada e uma progressiva ampliação das áreas de atuação da sociedade civil, atribuindo a esta maior eficiência no trato das demandas sociais.

---

<sup>32</sup> Primeiro Presidente da República eleito por voto direto em 1989, após o Regime Militar de 1964. Governa de 1990 e 1992, focando sua gestão na abertura do mercado nacional às importações e no início do Programa Nacional de Desestatização. Afastado em 2 de outubro de 1992, é substituído pelo vice, Itamar Franco. Fernando Collor renuncia ao mandato antes do início do julgamento pelo Senado Federal em dezembro de 1992, para não perder seus direitos políticos. Em 2006, é eleito senador pelo Estado de Alagoas.

<sup>33</sup> “O total geral de funcionários públicos decaiu de 1.533.382, em 1988, a 1.324.523 em 1992.” (ABRUCIO, 1993:38)

A defesa desse discurso, tanto na voz governamental como na de parcela da sociedade civil pautava-se, dentre outros fatores, na maior capilaridade sócio-territorial das organizações sociais, já que o aparato estatal, inchado, burocrático e lento, contribuía para o seu distanciamento do cotidiano dos demandantes das Políticas Sociais.

Além disso, segundo o debate vigente na época, a crescente profissionalização, agregando saber técnico às ações, no campo social, dos agentes envolvidos com a mobilização das organizações da sociedade civil, os credenciava para desenvolverem atividades tanto de consultoria, como de prestação direta de serviços sociais. Aqui se instaura um dos dilemas centrais de muitas ONGs, cujos trabalhos foram iniciados na década de 1970, no combate à ditadura e que, no processo de redemocratização do País, reconfiguraram sua relação com o Estado, transitando entre o espaço institucional (estatal) e a mobilização popular.

Tais movimentos, aparentemente complementares e simultâneos, amparados no discurso da defesa da democracia, no estabelecimento de maior transparência pública e no controle social, encerram ampla gama de conflitos, cujo foco central é o papel do Estado diante do mercado e da sociedade civil.

Cabe argumentar que a proposição de reforma se fez e ainda se faz necessária, não para subtrair as responsabilidades estatais, transferindo-as para a sociedade civil, mas para criar mecanismos éticos, legais e administrativos capazes de reafirmar o papel do Estado diante da desigualdade social. Nogueira (2005:40) considera que no contexto da década de 1990 “a própria idéia de Estado perdeu a clareza e dignidade”, já que as análises correntes sobre o reformismo enfatizavam “muito mais a dimensão instrumental do Estado do que sua dimensão ético-política”.

Pondera-se ser necessário o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão estatal de políticas, programas e serviços visando ao reconhecimento da realidade social e à sistematização das práticas, o que significa redesenhar os modos de intervenção social. Entretanto, a problematização deve voltar-se para a crítica na adoção de tais medidas, enquanto eixo central da reforma estatal, desconsiderando a natureza, os objetivos e as finalidades diametralmente opostos destes atores - mercado e Estado.

Segundo Nogueira (2005), a proposta de reforma estatal teve como resultado “a desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e a desorganização de seu aparato técnico e administrativo” além da “desmotivação” do servidor público (p. 44).

Assim, uma substantiva desqualificação pública marca o declínio intencional da instância governamental, e o lugar coadjuvante dos recursos humanos no cenário estatal. Nesse período, vale destacar o advento da Lei Camata<sup>34</sup>, limitando os gastos com pessoal na esfera estatal. Nogueira (2006) faz interessante análise sobre os efeitos da tal lei no período de 2000 a 2003, problematizando os gastos com servidores efetivos e terceirizados na administração pública e destacando que

Não ocorreu em anos recentes uma limitação efetiva do total das despesas com pessoal nos municípios, a não ser com respeito ao segmento formal e permanente da força de trabalho desse setor público. O segmento informal e/ou temporários, dos trabalhadores vinculados mediante contratos de terceirização e por tempo determinado, tem obtido aumentos constantes de despesas em termos reais. O que se pode argumentar, então, é que os recursos usados para contratar pessoal terceirizado e temporário poderiam estar sendo usados para aumentar o contingente do pessoal efetivo, sem que isso implique em elevação significativa dos percentuais de despesas que já estão em prática. (p. 9).

Nogueira (2005), ao verificar as configurações do governo resultantes de um determinado quadro histórico, apresenta análise crítica sobre as várias visões sobre o Estado, destacando o período em que se formulou o projeto de reforma conservadora do Estado nos anos 1990:

Sempre tivemos dificuldade de compreendê-lo como expressão ética, jurídica e política da comunidade, algo a ser valorizado justamente por sua capacidade de fornecer parâmetros para a movimentação social, aí incluídos os interesses particulares e as condutas governamentais. A imagem instrumental do Estado,

---

<sup>34</sup> Lei Complementar nº. 82/95, conhecida popularmente como Lei Camata, regulamentava o artigo 169 da CF, disciplinando os limites das despesas com o funcionalismo público a 60% dos gastos nos orçamentos municipais, estaduais e a 50% no âmbito Federal. Revogada pela Lei Complementar 96/99, reorganizou os limites de despesas com pessoal após a aprovação da Reforma Administrativa (EC 19/98), a qual, por sua vez, foi revogada pela Lei Complementar nº. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao). Acesso em: 20 set. 2008. A LRF, diferentemente da primeira, regula punições para o não-cumprimento por parte dos entes federados. Amplia, ainda, o escopo das restrições para além dos gastos com o funcionalismo público, já que estabelece um ordenamento baseado em maior transparência da questão orçamentária, limitando gastos com empréstimos e outras despesas. Ressalta-se que, do ponto de vista da contratação de recursos humanos, os entes federativos têm se utilizado do recurso da terceirização, tendo em vista que esse gasto não é computado como despesa destinada ao funcionalismo público.

construída ao longo dos séculos, chegou, por saltos e solavancos, aos dias de hoje impulsionada tanto por certas características da redemocratização dos anos 1980 e 1990 como pela modernização capitalista do país, particularmente naquilo que representou de vínculo com a globalização, com a mercantilização geral da vida, da cultura e da política. (p. 180)

O pressuposto de que o Estado é o instrumento central para a efetivação de relações democráticas, enquanto mediador de pautas políticas, sociais e econômicas na direção de interesses coletivos, reafirma o conceito do “Estado ético” (Nogueira, 2005), enquanto base de sustentação para uma imprescindível reengenharia político-administrativa.

Assim, na perspectiva da melhoria da qualidade dos serviços públicos, tendo em vista a efetiva concepção ética da atuação estatal, tal reformulação administrativa exige adequadas condições de trabalho, educação continuada e o reconhecimento do servidor público enquanto figura central para o reordenamento e requalificação da gestão governamental.

No entanto, esse não foi o cenário configurado durante o período da (contra) reforma do Estado nos anos 1990, visto que houve um declínio acentuado da ação governamental no campo das Políticas Sociais, o que conseqüentemente gerou redução do quadro profissional, conforme aponta Pochmann (2006), a despeito da Constituição de 1988 ter sido denominada de social e cidadã.

Ao longo da década de 1990, cerca de 550 mil postos de trabalho que pertenciam ao setor produtivo estatal foram destruídos por força da profunda mudança no papel do Estado no Brasil. Além disso, a Administração Pública direta também passou por uma ampla modificação, diante da aprovação de uma reforma administrativa que facilitou a demissão de pessoal e a ampliação da terceirização de atividades no interior do Estado. (p. 31)

Do ponto de vista do trabalhador dos municípios, era preciso considerar que, apesar da perspectiva descentralizadora-participativa a ser assumida pelas instâncias federativas, a ação estatal ainda demandava novas estratégias baseadas na contextualização das complexas relações entre Estado, economia e política. Estas, aptas a afirmar tanto o papel do governo em face da questão social, como também o “significado do público e da esfera pública” como afirmam Raichelis e Wanderley (2004), cujos elementos constitutivos são:

“visibilidade social, controle social, representação de interesses coletivos e democratização.”<sup>35</sup>

Assim, os trabalhadores das Políticas Sociais estavam diante de novas categorias conceituais para a efetivação da administração pública nos moldes constitucionais. Instigados, portanto, a refletir sobre sua prática, reordenando visões e processos metodológicos empreendidos para a população, desenvolvendo estratégias de articulação dos sujeitos políticos ativos, enfim, rompendo com práticas burocráticas e centralizadoras da gestão pública. Este novo cenário exigiu o tensionamento da cultura clientelista impregnada nas ambiências de trabalho profissional dos trabalhadores do campo social.

Desse modo, o argumento de que o aparato estatal é lento, precário e tecnicamente desqualificado, assume novos elementos, quando analisados a partir dos significados, ambiguidades e das distintas direções sociais assinaladas pelo contexto neoliberal. Há um processo de “satanização” e culpabilização do Estado, que ganha corpo na sociedade ou, ainda, como destaca Raichelis (2000:75):

Esta verdadeira cruzada contra o Estado na América Latina, e no Brasil em particular, coloca-o cada vez mais à mercê dos interesses privados das classes dominantes e dos organismos internacionais e enfraquecendo ainda mais sua capacidade de formular e executar políticas públicas.

Assim, do ponto de vista da reforma postulada nos anos 1990, “a proposta de Cardoso e Bresser Pereira é a criação de um Estado social-liberal, uma espécie de Estado intermediário entre os Estados social (responsabilizados pela crise) e o neoliberal clássico (cuja saída da crise é o mercado). (FERNANDES, 2008:111) Assim, o Estado envolve-se em um processo que prioritariamente beneficia o capital com efeitos na produção, desencadeando alterações no trabalho, emprego e, em última instância, nos índices sociais.

---

<sup>35</sup> Visibilidade social: as ações governamentais e dos diferentes atores sociais devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas todos os implicados nas decisões políticas; controle social: acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões segundo critérios pactuados; representação de interesses coletivos: constituição de sujeitos políticos ativos que se apresentam na cena pública a partir de qualificação das demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores; democratização: ampliação dos fóruns de decisão política que, ampliando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos atores sociais como portadores de direitos legítimos. (RAICHELIS e WANDERLEY, 2004:12)

Tal cenário, responsável pela ampliação de antigas demandas sociais e pelo surgimento de novas, depara-se com uma ação estatal minimizada, com recursos humanos reduzidos, seguindo as novas regras da “focalização, publicização, privatização e descentralização” para a gestão pública. (BERHING e BOSCHETTI, 2006)

Termos largamente ventilados no final dos anos 1980 e durante toda a década de 1990, traziam em seu bojo premissas conceituais que alicerçaram o projeto reformista do Estado. Segundo Bresser Pereira (1998:10)<sup>36</sup>, ao advogar tal projeto,

se trata de organizar a produção ou de controlar os serviços sociais, é a emergência do público não-estatal, tanto na forma de organizações sem fins lucrativos, voltadas para o interesse geral, como através de mecanismos de controle social ou de participação dos cidadãos, por meio dos quais a sociedade se prepara para a prática da democracia direta.

Trata-se de examinar criticamente a factualidade de tal perspectiva ideológica, na qual a sociedade civil constitui arena de plena harmonia – isenta de conflitos - e compromissada solidariamente com a defesa dos interesses coletivos. Diversamente à análise desenvolvida por Raichelis (2000) sobre publicização, segundo a qual os interesses heterogêneos são confrontados, em consequência da organização e participação dos diversos sujeitos atuantes na sociedade, constituindo a esfera pública, o autor defende a transferência da prestação de serviços sociais do Estado às entidades sem fins lucrativos pelo processo de publicização. Para Pereira (1998:13), “o grande desafio diante da crítica à cultura burocrática é utilizá-la para a publicização da administração pública, partindo do reforço da esfera pública”.

Do ponto de vista da descentralização, a idéia prevalente dos mentores da contrarreforma<sup>37</sup> dos anos 1990 não era operá-la enquanto sinônimo de municipalização, afirmando a relevância da esfera municipal no pacto federativo, mas como

a descentralização dos serviços sociais para as entidades territoriais locais, junto com um esforço para estimular a concorrência em nível de oferta, tanto por meio de mecanismos de financiamento

---

<sup>36</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo Fernando Henrique Cardoso foi ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), idealizando as propostas da Reforma Gerencial do Estado de 1995.

<sup>37</sup> Segundo Nogueira (1998, 2005) e Behring e Boschetti (2006) a reforma do Estado brasileiro constituiu um processo de “modernização conservadora”, revelando sua natureza muito mais voltada para o termo contrarreforma.

associados em alguma medida a lucros, como visando estimular também a provisão privada dos serviços. (Grau, 1998:74-75)

Há, nesta perspectiva, três questões a serem comentadas criticamente, visto seu caráter complementar e articulado na conformação da proposta reformista (gerencial/conservadora), quais sejam:

- A supressão do papel do Estado na oferta direta dos serviços sociais à população, assim como sua inconsistente interferência no que se refere à mediação das relações sociais;
- A reafirmação do histórico princípio da subsidiariedade, na relação entre o âmbito estatal e as entidades privadas, definindo o estatal a serviço do privado;
- A transferência das diretrizes da cultura da produção social – mercado - para a esfera da reprodução social. Aprofunda-se, aqui, por intermédio da descentralização dos serviços, a noção de compra e venda dos bens públicos no mercado.

Segundo Silva (2004) o apelo neoliberal do uso dos mecanismos de mercado, tais como “eficiência e qualidade”, tende a suprimir a arena política na qual se estabeleceram articulações e pactuações em prol do “interesse público”. Mota (1995) contribui com interessante perspectiva sobre o “cidadão-consumidor”, ou seja, aquele subtraído dos direitos sociais a serem garantidos pelo Estado, e que se encontra refém das reduzidas, ou quase nulas, oportunidades determinadas pela sociedade de mercado.

Observam-se, ainda, no período, a defesa e a concretização da privatização das empresas estatais, sob o argumento da diminuição da dívida interna, de maior abertura para o capital internacional, gerando concorrência e baixos preços no mercado, creditando, por consequência, a melhoria da qualidade dos serviços. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006)

Todavia, em oposição ao discurso governamental e às práticas desencadeadas no mercado,

houve a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade das empresas privatizadas de comporem insumos no Brasil, o que levou ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006:153)

Sendo assim, a restrição de acesso aos direitos sociais à custa de um balanço positivo contábil, que afeta essencialmente o investimento social, compõem a perversa equação, circunscrevendo novos elementos para o pacto social. As relações sociais se modificam na direção dos interesses pessoais, no duelo cotidiano pela sobrevivência. Nogueira (2005:46) destaca:

As populações das regiões terminaram por ser incentivadas a não esperar mais nada do Estado, a buscar viabilizar-se por si mesmas, no mercado ou na dinâmica comunitária, num contexto de luta pela vida, esforço pessoal e voluntarismo.

É relevante considerar que, de forma quase unânime, vários autores (BEHRING e BOSCHETTI, NOGUEIRA, SILVA, MOTA) assinalam o insucesso da reforma do Estado, no que se refere à melhoria da qualidade de vida de grande parcela da população por meio da proteção social, em contraposição à progressiva ampliação da lógica “fiscal e privatista” das relações sociais.

A Política Social, nesse contexto, sofre grandes rebatimentos pois, embora a Carta constitucional de 1988 afirme o direito, especialmente à Seguridade Social, são desencadeadas iniciativas governamentais contrárias aos princípios constitucionais. Geridas de modo prioritário pelo pressuposto da focalização e não da universalidade, a lógica prevalente estava direcionada para o “atendimento aos comprovadamente mais pobres” e de maneira pontual. Sposati (2007:7) conceitua o termo:

O fato de se aproximar da demanda deve ser referenciado a um processo de inclusão, de ampliação de acessos e não de apartação, segregação que o sentido de focalização traz ao se contrapor à universalização.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso extingue por decreto a LBA e a CBIA<sup>38</sup>. É importante destacar que os servidores da LBA, por meio de suas entidades representativas (Associação Nacional de Servidores da LBA - Asselba e Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da LBA - Anasselba)<sup>39</sup>, participaram das mobilizações no período da Constituição e da

---

<sup>38</sup> Fundação do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência.

<sup>39</sup> Associação Nacional dos Servidores da LBA. Gomes (2008:200), em sua tese de doutorado, relata a realização do “Seminário Nacional As Políticas Sociais na Nova República: transformação da assistência social no país, realizado entre 8 e 11 de julho de 1986, realizado pela Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da Fundação Legião Brasileira de Assistência de São Paulo, em conjunto com o Programa de estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUC-SP. Teve a participação das Asselbas de Alagoas, Ceará, Paraná, Roraima, Pernambuco, Rondônia, representantes de Universidades estaduais e federais (Unicamp, Unesp Franca, UFUberlândia), representantes do Sindicato de Assistentes Sociais, de

Loas, assim como por ocasião de seu desmantelamento, elaborando documentos e construindo proposições quanto à concretização da área enquanto política pública. (SPOSATI, 2003)

Cabe apontar que um dos exemplos emblemáticos da focalização ancorada na postura político-conservadora, característica prevalente na sociedade brasileira, ocorreu na Assistência Social quando da criação do Programa Comunidade Solidária após “desmanche dos organismos governamentais” vinculados à assistência social. (RAICHELIS, 2000)

Presidido pela primeira-dama, instalou-se à revelia das diretrizes constitucionais no que se refere à necessidade de um ordenamento institucional e controle social para a área, representando ainda, a criação de uma “unidade paralela, atrelada à Presidência da República”, cujo objetivo era a organização de um coletivo de “celebridades” preocupado solidariamente em elaborar e executar soluções para o “enfrentamento da pobreza” do País. (RAICHELIS, 2000)

Evidenciou-se, assim, a restrição e, em última instância, a negação do acesso aos direitos e, conseqüentemente, o lugar secundário a ser ocupado pelas Políticas Sociais no Brasil. No caso da Assistência Social, os benefícios e serviços socioassistenciais garantidos constitucionalmente enquanto direito, tornam-se “acessório coadjuvante” para o governo, prevalecendo ações pontuais amparadas no discurso da solidariedade. Todavia, é fundamental destacar a mobilização, nesse período, de trabalhadores, militantes, acadêmicos e usuários comprometidos com a Assistência Social, no sentido de tensionar e confrontar as articulações e definições governamentais nesse campo.

Uma inflexão significativa desse cenário marcadamente desfavorável às políticas sociais, parece circunscrever inovadores contornos para as Políticas Sociais a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Considerando um cenário repleto de polêmicas entre os estudiosos da ciência política e demais áreas, no sentido do debate sobre a ruptura com as

---

secretarias municipais, da Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo e outras instituições governamentais”. Segundo a autora o evento não somente marcou a participação expressiva dos trabalhadores da LBA no movimento pós-constituição, mas também configurou reivindicações quanto à participação mais efetiva dos profissionais nas direções política e técnica do órgão federal.

premissas anteriores, é fundamental afirmar a mudança de enfoque governamental quanto às Políticas Sociais.

Do ponto de vista da criação de mecanismos para a articulação das Políticas Sociais, observam-se ainda insuficientes movimentos no nível central, de tal forma a impactar a sua execução integrada no âmbito municipal, especialmente no tocante às áreas afetas à Seguridade Social. A Assistência Social, a partir de 2004, é uma exceção dessa tendência, já que a instância federal passa a desenvolver iniciativas no sentido de fomentar, com recursos e insumos, os demais entes federados, em especial, os municípios.

No campo da Política de Saúde, o processo de transferência das responsabilidades estatais quanto à saúde pública, para as organizações sociais e fundações de direito privado, ganha grande evidência e efetividade, especialmente nos Estados e municípios. Nota-se, ainda, fato amplamente explorado pela mídia, a decadência gradativa do atendimento de emergência e de média complexidade disponibilizados pelos hospitais das capitais.

A Previdência Social, objeto de uma profunda reforma em 2003, é marcada por alterações significativas tanto do ponto de vista do servidor público como do trabalhador privado, o que, segundo Behring e Boschetti (2006:174), em comparação com a reforma implementada em 1998 “não houve qualquer mudança de rota”, a partir de 2003. Destaca-se que essas reformas foram precedidas por grande mobilização dos servidores públicos no que se refere às requisições para aposentadoria, gerando um déficit no quadro de recursos humanos do setor estatal, especialmente nas universidades públicas.

Em contraponto, não se pode deixar de negar que, como menciona Behring (2008:160), “houve alguma recomposição do Estado, com a realização de concursos públicos em várias áreas e instituições que estavam praticamente desprofissionalizadas e sem quadro técnico”, o que, segundo a autora, impactou especialmente a assistência social, imprimindo um “choque de gestão e intensa regulação”.

É inegável que a área da assistência social ganha fôlego, institucionalidade e representação social substantiva no cenário brasileiro, como afirma Abrucio (2007:79), analista da administração pública brasileira:

É bem verdade que o governo Lula está colhendo bons resultados em certas áreas de políticas públicas. E tais resultados derivam em parte de uma boa estratégia de gestão. O trabalho do Ministério do

Desenvolvimento Social, por exemplo, está ancorado num conjunto competente de técnicos e numa estratégia de monitoramento bem formulada.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, há uma evolução orçamentária significativa no MDS, já que, em 2005, contava com R\$ 18,3 bilhões e, em 2008, passa a dispor de R\$ 28,6 bilhões<sup>40</sup>. Em 2007, 58% dos recursos totais do MDS foram destinados à proteção social básica, sendo que 94% foram destinados ao BPC e à Renda Mensal Vitalícia<sup>41</sup>.

Tais dados revelam não somente a recondução do investimento para a assistência social, mas, também, e por consequência, a afirmação de uma opção política no que se refere à ascensão da área ao mesmo patamar das demais políticas sociais, particularmente às da Seguridade Social, para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Polêmicas ao redor da insuficiência de tais recursos em face da amplitude das demandas por serviços e benefícios socioassistenciais, são inquestionáveis, assim como fundamentais de serem travadas e publicizadas na sociedade, no sentido de tornar pública a relevância da assistência social enquanto política de direito no campo da proteção social.

De toda forma, há rupturas em curso, inauguradas pela PNAS/04, sedimentadas pela NOB/05, na proposição da constituição do SUAS e da NOB-RH, assim como no que se refere às proposituras quanto á mudança da função do CNAS não mais como espaço cartorial, mas enquanto efetivo campo de controle social da política. Arenas de lutas são projetadas, na aprovação dos Projetos de Lei<sup>42</sup> do SUAS e do CEBAS, ambos atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

Todavia, do ponto de vista das relações de trabalho, em comparação aos dois mandatos de FHC, embora o governo Lula tenha instalado processos de negociação com os servidores públicos, uma iniciativa positiva, segundo Nogueira (2006:19), foi “truncada e obscurecida diante da falta de perspectiva mais geral sobre a recuperação do setor público e uma efetiva alteração das políticas neoliberais anteriores”.

---

<sup>40</sup> *Jornal MDS*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, jul. 2008.

<sup>41</sup> *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nov. 2008.

<sup>42</sup> PL SUAS nº.3.077/08 e PL de Certificação de Entidade Beneficente nº. 3021.

Na contramão desse argumento, observa-se a ampliação dos concursos públicos e, como consequência, do quadro de servidores da máquina estatal<sup>43</sup>. Segundo Nogueira (2006:4), em análise comparativa<sup>44</sup> entre as aposentadorias e os novos ingressos via concurso público, ocorridos no período de 1995 a 2005, é possível constatar que houve um acréscimo de novos servidores, já que, em 1995, aposentaram-se 34.263 servidores, em contrapartida aos 19.675 novos concursados. Já nos anos de 2004 e 2005, a relação é diametralmente oposta, tendo em vista que, no primeiro ano, aposentaram-se 6.486 e ingressaram 16.122 funcionários, enquanto que, em 2005, se afastaram da administração pública 5.448 e ingressaram 11.006 servidores.

E acrescenta o autor, ao discorrer sobre os vínculos precarizados na administração pública:

Os precarizados por serem irregulares, deverão mais cedo ou mais tarde deixar suas funções, sendo substituídos por trabalhadores regulares, que ingressarão na administração pública mediante concurso público. Portanto o que está em jogo é a implantação de uma situação de legalidade de vínculos de trabalho. Esta é a orientação que está sendo seguida pelo governo Lula nos anos recentes, substituindo cooperados e os terceirizados dos diversos ministérios por servidores devidamente concursados, ao mesmo tempo em que se busca recompor a força de trabalho, diminuída devido ao grande número de aposentados de anos recentes. (NOGUEIRA, 2006:6)

Fortalecer o serviço público, com investimentos significativos que potencializem os vínculos efetivos e de organização de trabalho dos profissionais das Políticas Sociais, constitui medida a ser fomentada pelas administrações públicas – de todas as esferas do Estado – como forma de afirmar o campo do direito, rompendo com o legado subalterno de seus usuários e de residualidade de fragmentação de sua operação.

---

<sup>43</sup> “O Brasil contava, em agosto de 2008, com 1.007.226 servidores civis e militares da União.” Em 2006, o Brasil contava com 997.739 servidores públicos para uma população de 187.850, resultando em 5,32 servidores para 1.000 habitantes. Em comparação, a França, neste ano, contava com uma população de 59.013 e 2.270.100 servidores, resultando na proporção de 38,47 servidores por mil habitantes. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em: dez.2008

<sup>44</sup> Segundo o autor, dados elaborados tendo como fonte o *Boletim de Recursos Humanos* do Ministério do Planejamento.

## **1.2 A política de assistência social - da Constituição de 1988 à implantação do Sistema Único de Assistência Social – novas demandas institucionais e de organização do trabalho**

O reconhecimento constitucional da Assistência Social no Brasil possui história recente, inaugurada em 1988, compondo com a Previdência Social e a Saúde, a Seguridade Social, e, posteriormente, com a promulgação de sua Lei Orgânica, em 1993, adquire seu marco regulatório. Todavia, seu histórico, como já analisado, foi marcado pela descontinuidade e fragmentação institucional, distanciadas da responsabilidade pública-estatal e enraizadas em iniciativas da sociedade civil.

Segundo Mestriner (2001:16),

quando particular a Assistência Social caracteriza-se geralmente por iniciativas institucionalizadas em organizações sem fins lucrativos, quando pública, poderá ter ou não o estatuto de política social, isto é, as ações e programas públicos não lhe configuram o estatuto de política social, ainda que ela incida na esfera pública.

Sendo assim, sua história revela que a ausência de um aparato técnico-político e a descontinuidade das ações, dentre outras características, largamente analisadas por diversos autores (SPOSATI, 2006; MESTRINER, 2001; YAZBEK, 2003; RAICHELIS, 2000), compõem um quadro emoldurado por uma marcante simbologia social vinculada ao exercício da caridade destinada aos “pobres”, àqueles cuja pobreza é atribuída em seu caráter individual. Para os usuários, reduzidos à condição passiva de receptores das “eventuais” doações, estabelece-se um grande abismo para o exercício pleno de seus direitos sociais.

Esse cenário marcante na origem e perpetuado em sua história está relacionado, dentre outros fatores, aos escassos recursos financeiros desta política e ao frágil lugar institucional no âmbito da administração pública e da ação intersetorial. Subentende-se, assim, no senso comum, que as demandas direcionadas à Assistência Social ocorrem na eventualidade do agravamento das necessidades humanas, movidas pela solidariedade das doações e da boa vontade da sociedade.

Legado este herdado da LBA, que, em sua origem, em 1942, cunha a caridade na identidade da Assistência Social, já que, como relata Sposati (2003:13),

do apoio às famílias dos pracinhas, ela vai estender sua ação às famílias da grande massa não previdenciária. Passa a atender as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social.

Nesse contexto de âmbito privado e caráter emergencial das atenções, não há, portanto, exigências para o estabelecimento do direito à proteção social por meio de uma gestão social planejada, alicerçada em diretrizes, objetivos, lócus institucional, recursos financeiros e força de trabalho tecnicamente qualificada, responsável pela execução da política pública.

Desse modo, a Assistência Social traz em sua biografia uma institucionalidade residual e fragmentada, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto político, teórico e técnico, assim como a desprofissionalização de seus trabalhadores. Trata-se de uma engrenagem sustentada por um ciclo vicioso que se retroalimenta, criando e fortalecendo desvios e empecilhos para sua efetivação enquanto Política Social. Tal mecanismo demarcou historicamente, a conjugação entre o senso comum, o imediatismo e a circunstancialidade, enquanto núcleo fomentador da prática profissional.

É possível, ainda, em uma visão crítica, polemizar que a expressão “dos que dela necessitarem”, contida na Loas,<sup>45</sup> pode fomentar a apreensão conceitual desse campo de atuação enquanto arena do “não direito”, já que a palavra “necessitados” carrega simbologias do imaginário coletivo relativas ao campo da ajuda, do favor e da bondade, refutando as necessidades sociais produzidas pela sociedade.

É admissível então supor, a partir desse cenário, uma das justificativas para a histórica desprofissionalização da área, assim como a marca conservadora e sua “força de reprodução” na trajetória da Assistência Social. (MESTRINER, 2001)

Trata-se de considerar a presença, ainda nos dias atuais, de repertórios conceituais ancorados em interesses e intencionalidades contrapostos ao

---

<sup>45</sup> Embora a concepção fundante da Loas, neste particular, fruto do amadurecimento político das lutas e militância da área precedentes à sua promulgação, expresse o reconhecimento das necessidades sociais produzidas pela sociedade, negando a noção do indivíduo enquanto necessitado e produtor de sua condição social.

direito. Implica, ainda, compreendê-los atrelados à visão de que, para o exercício da “ajuda” diante de uma “carência” circunstancial e desprovida de condicionantes sociais e históricos, cabe mais a presença de um benfeitor, em sua prática humanitária da boa vontade, do que o estabelecimento de definições e intencionalidades técnicas e políticas para o exercício da prática de profissionais qualificados.

A Constituição de 1988, após anos de reivindicações, lutas e negociações, constitui-se no primeiro momento, cuja expressão legal fundamenta as futuras mudanças da Assistência Social, imprimindo, ao campo de atuação profissional, institucionalidade e intencionalidade política inerentes ao direito social. Na sequência<sup>46</sup> e de forma complementar, enquanto marco regulatório, a promulgação da Loas marca um novo estatuto para esse campo, a ser efetivado na implementação do SUAS.

Durante o período pós-aprovação da Loas, e já sob os efeitos da reforma do Estado iniciada por Collor e aprofundada no governo de FHC, sob os influxos das teses neoliberais de enxugamento do Estado, o campo de atuação da assistência social, diferentemente das demais áreas sociais, sofre grande impacto em sua difícil jornada no âmbito das políticas públicas. Considerando que a área foi marcada em sua história por uma frágil institucionalidade, quadros profissionais reduzidos e sem o estatuto de política, sofre, na ocasião, uma espécie de ruptura em seu processo de constituição enquanto resposta pública a demandas sociais.

É interessante observar que após a edição da Loas, a Assistência Social inicia o processo de afirmação enquanto política, no mesmo momento em que são precipitados os movimentos de desmanche das conquistas históricas das demais áreas sociais; Educação e Saúde particularmente.

Durante o contexto do desmantelamento da administração pública e das políticas sociais, em nome da “modernização” do Estado e da economia, a área

---

<sup>46</sup> Embora tenha percorrido cinco anos para sua promulgação. “O primeiro projeto aprovado pelo Legislativo em 1990 foi vetado por Fernando Collor...” “A primeira gestação da menina LOAS teve aborto provocado. Mas, o processo social era extremante fecundante e se fortaleceu na luta. Em seu veto Collor afirma que a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável.” “Em agosto de 1993 o presidente Itamar Franco envia, em regime de urgência, projeto de Lei para a Câmara Federal onde recebe o nº. 4.100/93.” “O Cfess, a Abepess, com a presença dos Cress – à época CFAS e Cras – organizaram forças e constituíram uma comissão interlocutora composta por Laura Lemos Duarte, Carmelita Yazbek, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Rosangela Batistoni e Ana Lígia Gomes.” “Finalmente em 7 de dezembro de 1993 a Loas vira Lei.” (SPOSATI, 2003: 33-38)

começa a se estruturar, em função da lenta trajetória percorrida pela Assistência Social e de seus embates na sociedade pré e pós Constituição, sendo a última política da Seguridade Social a ter aprovada sua lei orgânica.

Contou ainda com tardia aprovação da 1ª Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a primeira Norma Operacional Básica (NOB), em 1998, após cinco anos da aprovação da Loas, embora importante na sinalização de alguns aspectos que agregam organicidade à área,<sup>47</sup>, não apresentou grandes avanços em função da reforma gerencial do Estado empreendida pelo governo FHC, caracterizando um descompasso entre o movimento social que impulsionava a sua constituição como política de responsabilidade estatal nos três níveis de poder e os interesses políticos prevalentes<sup>48</sup>.

Segundo Mestriner (2001), a PNAS/98 reflete a cisão entre as exigências do marco legal e as estratégias neoliberais, já que

descreve a situação social do país, sem, no entanto, correlacioná-las às determinações políticas e ideológicas que a influenciaram e sem contextualizá-la historicamente na realidade da assistência social no plano nacional e internacional. Mais do que isso, não configura a responsabilidade da assistência social nessa totalidade de questões e situações (p. 247).

Em contrapartida, o governo FHC cria o Programa Comunidade Solidária, de caráter privatista e no contraponto ao marco legal de primazia da responsabilidade estatal atribuído à Assistência Social, anulando o movimento da sociedade e enfraquecendo todas as iniciativas de efetivação das diretrizes segundo a Loas.

Como analisa Raichelis (2000:109):

A criação do Programa Comunidade Solidária entra em rota de colisão com o que determina a Constituição, quando trata da Seguridade Social como área que articula a Saúde, a Previdência e a Assistência Social por meio de ações universais, integradas e continuadas de proteção social e garantia de direitos.

---

<sup>47</sup>Alguns aspectos da NOB/98: Definia, de forma genérica, a competência dos municípios no cofinanciamento da política e na organização e coordenação da proteção social. Todavia, não houve menção à abrangência das proteções a serem afiançadas. Institui as Comissões Intergestoras (CIB e CIT) - instâncias de pactuação e habilitadoras da gestão, o financiamento da Assistência Social integra o orçamento da Seguridade Social.

<sup>48</sup> Fato relevante nesse período foi a proibição, pelo Presidente FHC, da realização da III Conferência Nacional de Assistência Social, em 1999, modificando ainda o disposto de realização bienal das conferências passando-a para quadrienal. Da IV Conferência, em 2003, em diante, retoma-se a orientação anterior. (SPOSATI, 2003)

Além disso, o tratamento governamental dispensado à assistência social e a instalação do Programa Comunidade Solidária conjugam, de forma conveniente, o discurso e a prática política do então governo, através dos quais o Estado não deve assumir funções que a sociedade e o mercado têm (supostamente) melhores prontidões técnicas e estruturais para desenvolver. O campo das atenções socioassistenciais é campo fértil para transferência de responsabilidades públicas para o campo privado. Primeiramente, porque reforça o legado histórico da benesse, renomeada de solidariedade; e, em segundo lugar, pela também histórica inconsistência da cultura institucional, não favorecedora das intervenções governamentais na área.

O interesse do governo não estava voltado para a Política de Assistência Social e tampouco para viabilizar as diretrizes dos marcos regulatórios, mas em efetivar uma política econômica favorecedora do mercado e inibidora dos investimentos públicos em políticas sociais, já que, como afirma Raichelis (2000:118)

são expressivas a redução dos gastos sociais do governo e a imensa distância do orçamento realizado em 1996 em relação à magnitude das expressões da questão social. Há evidente privilégio das medidas neoliberais de ajuste da economia, e seu impacto nas condições de vida e de emprego da população trabalhadora não têm sido atenuado nem sequer por ações compensatórias das diferentes políticas sociais.

Configura-se, em 2004, passados 16 anos da aprovação do marco legal da Assistência Social, a possibilidade de uma mudança radical e histórica do processo de retroalimentação vicioso e do campo residual reservado à área nas gestões governamentais anteriores. Projeta-se a construção, por meio da inclusão de novos aportes teóricos, metodológicos e especialmente políticos, de um mecanismo capaz de assegurar a efetivação da Assistência Social enquanto Política de Proteção Social não contributiva dentro da Seguridade Social brasileira.

Assim, considera-se que estão sendo empreendidas iniciativas vinculadas a outro patamar de Política Social, de prática profissional, de concepção de Estado e de relação deste com a sociedade, de tal forma a configurar que

os esforços da área se voltam agora para a consolidação desta nova institucionalidade pública da assistência social, visando aprofundar os processos de descentralização e cooperação federativa, introduzindo novas matrizes conceituais, padronizando sistemas de

organização e gestão das proteções sociais básica e especial, criando novo padrão de financiamento, na perspectiva de integrar as esferas de governo em torno de um projeto nacional de assistência social como campo de direito de cidadania, público e democrático, respeitadas as diversidades regionais e locais. (BRASIL, 2008:13)

O SUAS, baseado em um novo marco teórico-político sinalizado pela PNAS/2004, propõe nova arquitetura institucional para a Assistência Social, abarcando os diversos elementos constitutivos para a gestão de uma política pública. Inspirado no SUS, o SUAS estabelece mecanismos e níveis de gestão, comprometendo, via pacto federativo, os gestores com responsabilidades condizentes com seu grau de habilitação<sup>49</sup> dentro do Sistema.

Permite, à Assistência Social, a assunção definitiva, enquanto política de proteção social aos usuários, por meio da provisão institucionalizada de um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos, organizados em seguranças sociais<sup>50</sup> e em níveis de proteção<sup>51</sup>.

O SUAS, como sistema, considera as funções que são inerentes à Assistência Social, atribuindo à **proteção social** o núcleo principal para seu funcionamento no campo socioassistencial. Define ainda, enquanto finalidade, o radar para efetivar a proteção, **a vigilância social**, na identificação das “formas de vulnerabilidade e sistematização de informações e indicadores”, ou seja, quem, onde e quantos são os usuários da Política (NOB/2005). Por último, aponta a função da **defesa socioinstitucional** vinculada à concepção de que a provisão das ações socioassistenciais deve estar pautada na garantia do direito social, na autonomia e no exercício pleno da cidadania.

A despeito dos avanços alcançados na função da proteção social, nas experiências exitosas espalhadas pelo País, fruto do envolvimento profissional e da condução ao estatuto de Política da Assistência Social, postula-se a ampliação dos investimentos relativos aos processos metodológicos de trabalho, no detalhamento das finalidades e conteúdos dos serviços e benefícios vinculados às seguranças sociais.

No entanto, observam-se tímidos progressos e significativas lacunas, especialmente quanto às funções de vigilância social e defesa

---

<sup>49</sup> Níveis de habilitação: inicial, básica e plena.

<sup>50</sup> Seguranças sociais: sobrevivência a riscos, acolhida, convívio e vivência familiar, renda, autonomia.

<sup>51</sup> Proteção Básica e Proteção Especial (média e alta complexidades), organizadas de acordo com o agravamento dos riscos e vulnerabilidades sociais.

socioinstitucional, tornando-se premente debatê-las e explicitá-las na expectativa de uma melhor demarcação quanto ao “lócus institucional”, à organização e alcance das mesmas.

Da parte dos profissionais, as funções propostas pela PNAS/04, delimitam a proteção social, enquanto **o fazer** cotidiano na oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais. A vigilância social constitui **a lente ampliada** que processa e direciona a execução da proteção social. Por último, a defesa socioinstitucional representa a **perspectiva ética**, que deve nortear a visão dos espaços públicos da Assistência Social enquanto arena de acesso aos direitos sociais, desconstruindo, em contrapartida, o acervo histórico fundante das práticas fisiologistas e caritativas.

Apesar da tecnologia da informação e as bases de dados criadas e aprimoradas constantemente pela Secretaria Nacional de Assistência Social para, entre outros objetivos, efetivar a função de vigilância social, seu impacto nos cotidianos profissionais, particularmente nos CRASs, enquanto subsídio para a organização das ofertas socioassistenciais no território, parece ainda denotar pouca incorporação no trabalho profissional.

Destacam-se, ainda, os tímidos avanços de conceituação e formatação acerca da função de defesa socioinstitucional. É indiscutível que resida nesse campo o fio condutor, o vetor do fazer profissional, remetendo ao agente público a reflexão sobre a concepção que o alicerça na provisão de serviços e benefícios socioassistenciais. Cabe destacar, nesta linha de raciocínio, que a análise do trabalho na Assistência Social, no âmbito governamental, significa afirmar a relevância da primazia estatal, enquanto política social de direito que não se pode alcançar e muito menos afirmar socialmente no âmbito da solidariedade privada.

Significa, portanto, analisar o servidor público, à luz de sua função social de execução de uma determinada política pública, assegurando direitos sociais ao cidadão, assim como resgatando a concepção de Estado enquanto prestador de serviços sociais, considerando ao mesmo tempo tratar-se de um espaço marcado por relações políticas, sociais e econômicas em permanente conflito de interesses e disputa por significados e projetos.

Contudo, a premissa é considerar que:

Os servidores são agentes do governo legítimo cujas políticas expressam a vontade da maioria e respeitam os direitos da minoria. Prestar contas a cidadania, nesses termos, significa prestar bons serviços: trabalhar eficazmente na realização dos programas de governo, com profissionalismo, espírito público e respeito aos cidadãos. (ANDRADE, 1993:25)

Todavia, não se desconsidera a composição ampla e diversificada dos trabalhadores comprometidos com a Assistência Social. Tal coletivo é composto por servidores públicos e por profissionais vinculados às organizações sociais que, por intermédio de convênios e parcerias subsidiados pelo Estado, desenvolvem uma gama significativa de trabalhos com os usuários, assim como pelos demais agentes sociais envolvidos com os processos democráticos de controle social.

Ao profissional, é lançada uma série de exigências para sua efetivação. Todavia, muitas vezes, ao colocar-se na imediaticidade do cotidiano (HELLER, 2004) de trabalho, o profissional não consegue fomentar a criação e transcender de forma crítica as demandas por respostas imediatas.

No entanto, é fundamental questionar quais são as pressões direcionadas aos trabalhadores neste cotidiano. Quais são as dificuldades enfrentadas pelos profissionais no sentido de refletir sobre o que fazem, analisar criticamente seu trabalho, redefinir metodologias e ressignificar seus fundamentos? As respostas para tais indagações parecem estar na vivência cotidiana dos trabalhadores e nas formas de apreendê-las.

É no cotidiano, no chão institucional da política de Assistência Social, que o profissional concretiza o direito do usuário, no entanto, esse mesmo cotidiano tem sido limitador para o alcance dessa proposição. Dialeticamente, ele contém e limita as possibilidades de criação e transformação. A noção dos direitos socioassistenciais exige, portanto, considerar que:

É preciso ter claro que atribuir à Assistência Social a condição de política de direitos, não acresce um adjetivo, mas muda substantivamente a concepção que dela se possa ter. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005:23)

A partir dessa ponderação, é fundamental salientar que, para o agente público, uma reflexão ainda incipiente sobre a defesa do direito na Assistência Social acaba gerando uma dissociação entre o fazer e o conceber a ação profissional. O seu aprofundamento implica situar o cotidiano institucional no campo da reprodução de práticas, através das quais se estabelece a

prevalência do controle administrativo, sobre aspectos conceituais e metodológicos do trabalho. O destaque está em utilizá-los a serviço do direito, ou, ainda, operá-los do ponto de vista ético-político, firmando o horizonte da sua concretização.

Cabe ainda considerar que as novas diretrizes e alterações propostas para concretizar a gestão nesta área, exigem transformações profundas do ponto de vista da formulação, organização e transferência de recursos financeiros.

Para além da tradicional relação convenial entre municípios, Estados e o governo federal, muitas vezes atrelada somente a procedimentos administrativos, sem o devido pacto de responsabilidades, instaura-se um novo modo de repasse financeiro automático fundo a fundo. A partir de 2005, o manejo das finanças na Assistência Social deve ocorrer pelos pisos de proteção a serem alocados nos fundos e gerenciados pelas secretarias municipais e estaduais com o controle social do conselho.

Tais alterações têm exigido dos órgãos gestores alterações significativas nas estruturas de organização do trabalho, na disponibilização de recursos humanos e materiais, na necessária ampliação dos conhecimentos técnicos, a fim de estabelecer elos de comunicação e articulação com os entes federados, imprimindo, assim, monitoramento constante e eficiente dos recursos financeiros.

Há, no debate sobre o financiamento na Seguridade Social e, em particular, na Assistência Social, a necessidade de ampliar o conhecimento, de instalar capacidade de gestão orçamentária em face da fragilidade de domínio dos meandros dos recursos financeiros da área, além da intransparência do orçamento e da execução orçamentária que prevalecem na burocracia estatal.

Da parte dos trabalhadores, a incorporação de novos conhecimentos está sendo exigida, como o domínio da informática, a construção e a leitura de indicadores sociais, a elaboração de diagnósticos sociais, no sentido de ampliar e adequar o leque de recursos a serem empreendidos na prestação do serviço socioassistencial.

No que se refere ao manejo dos recursos financeiros da Assistência Social dos municípios e Estados, há ainda conquistas a serem efetivadas no sentido de eliminar os Fundos de Solidariedade, vinculados, em sua maioria, às

primeiras-damas, na contramão do direito e da cidadania, mas na continuidade dos mecanismos de favorecimento e troca de favores.

A presença do primeiro-damismo é refletida na perpetuação das práticas fisiologistas na Assistência Social, que impedem o comando único e interferem na condução técnica – à luz das diretrizes propostas – do trabalho profissional. A convivência entre a prática profissional alicerçada em conhecimento técnico qualificado e no compromisso ético-político dos projetos profissionais e iniciativas particularistas atreladas ao poder municipal, reforçam a perversa herança supostamente apolítica e as representações sociais da caridade, minando ainda as possibilidades de profissionalização da área.

Neste particular, como forma de enfrentar as interferências e as pressões políticas e fundamentado em sua autonomia técnica, é necessário que o profissional busque incessantemente o exercício político-ético no processo de afirmação do direito socioassistencial ao usuário.

Vale aqui destrinchar duas questões relevantes para a compreensão do papel técnico-político exercido pelo trabalhador estatal da Assistência Social das várias áreas do conhecimento que atuam nesta política.

Por um lado, os profissionais, assim como qualquer trabalhador assalariado, estão submetidos às relações de compra e venda de sua força de trabalho, o que configura um campo de tensionamento e de conflitos de interesses, diante das determinações dos empregadores. Evidencia-se, aqui, o que lamamoto (2007) denomina de “autonomia relativa”, já que a autora, ao analisar o campo de atuação do serviço social, lembra que:

Os empregadores determinam as necessidades sociais que o trabalho do assistente social deve responder; delimitam a matéria sobre a qual incide esse trabalho; interferem nas condições em que se operam os atendimentos assim como os seus efeitos na reprodução das relações sociais. (p. 215).

Assim, segundo a autora, a condição de trabalhador assalariado tende a recair sobre a direção teórico-metodológica a ser empreendida no exercício profissional, criando condicionantes às formas e conteúdos adotados pelos profissionais em resposta às necessidades sociais dos sujeitos. Por outro lado, embora o Serviço Social se realize enquanto profissão institucionalizada em face das expressões da questão social, o profissional, por ser reconhecido pela

Consolidação das Leis Trabalhista (CLT) como profissional liberal, detém o reconhecimento e a legitimidade de sua autonomia técnica diante do usuário.

Evidencia-se, portanto, um campo complexo e repleto de tensões, no qual os trabalhadores dispõem de autonomia profissional condicionada aos determinantes sócio-ocupacionais vigentes.

Um segundo ponto a considerar é o legado (supostamente) apolítico e o cunho benevolente, características particulares da Assistência Social, ainda presentes nos espaços sócio-ocupacionais e que, de forma mais ou menos prevalente, a depender do grau de politização entre os profissionais, determinam a abertura ou estreitamento para as interferências sobre o trabalho especializado a ser desenvolvido.

Evidencia-se a necessidade de mediatizar os componentes de um campo profissional ainda muito minado pela filantropia, pelas iniciativas tradicionais da sociedade favorecedoras da relação política patrimonialista, pela ausência de unidade conceitual e pela instabilidade institucional da assistência social.

Contudo, mesmo considerando as ambiguidades presentes, a gestão do trabalho exige analisar que a política social, de forma geral, mesmo que em estágios avançados de tecnologização e organicidade, mais ou menos estruturadas, não pode prescindir da mediação direta do trabalho profissional. Especificamente na Assistência Social, é relevante considerar que os profissionais a ela vinculados constituem o principal “recurso” a ser disponibilizado à população na concretização das ofertas socioassistenciais.

O atual processo de informatização e reorganização proposto pelo SUAS, particularmente no tocante ao WEB-SUAS, constitui inegável avanço do ponto de vista dos seus instrumentos gerenciais. Facilita processos, fomentando análises socioterritoriais, promovendo a transparência das informações e por último, objetivo central, favorecendo a prestação de serviços adequada aos usuários. Contudo, a operacionalização dessa tecnologia de informação tem na tramitação do acesso aos serviços, programas e projetos, o “trabalho humano” enquanto fio condutor que potencializa ou não os resultados a serem alcançados. (SPOSATI: 2006).

Mediante a conjugação entre processos metodológicos de trabalho e as concepções que os fundamentam, a implantação do SUAS traz o desafio e, ao

mesmo tempo, oportuniza construir uma estrutura capaz de desenvolver nova prontidão técnica para a Assistência Social.

Trata-se de efetivamente, na ótica do trabalhador, sair da proclamação dos valores, do anúncio e do discurso e alcançar sua concretização, do ponto de vista dos processos, dos meios e impactos. É importante identificar, deste modo, as divergências, convergências, entraves e facilitadores que se perpetuam no tempo, entre os enunciados ético-conceituais e a prática no cotidiano profissional.

Neste sentido, trabalhadores da Assistência Social constituem-se, dentro dessa nova proposta, peça fundamental de um novo aparato institucional que está sendo projetado. Segundo Yazbek<sup>52</sup>,

ao longo dos últimos anos, criamos uma arquitetura institucional e o SUAS é isto, do ponto de vista ético-político para a Assistência Social brasileira. A estrutura e a arquitetura estão criadas, temos agora o desafio de preservá-las e qualificá-las. A partir dessa arquitetura que construímos e das mediações que a movimentamos (técnicas, políticas, éticas) que poderemos realizar na esfera pública, direitos relativos à Assistência Social.

Significa, ainda, argumentar que as mudanças desenhadas no SUAS necessitam superar o risco de se reduzirem às constantes reformulações das estruturas organizacionais, com alterações contínuas nas nomenclaturas e relações hierárquicas dos espaços governamentais. Sendo assim, do ponto de vista dos profissionais, a dissociação entre as novas diretrizes e o debate sobre a construção de uma nova cultura política, poderá redundar na manutenção de concepções e valores vinculados ao conservadorismo, à moeda de troca política e ao paradigma pretensamente apolítico da Assistência Social.

Nota-se, na ambiência da Política de Assistência Social - da academia ao CRAS, passando pelos conselhos - a retomada de bandeiras de luta e a renovação de desafios pretéritos, constituindo-se na oportunidade de superar seu histórico papel, exclusivamente cartorial e meritocrático, e assumir a responsabilização estatal na gestão da Política Pública de Assistência Social.

Nesse contexto é que se instala a reflexão sobre o profissional da Assistência Social comprometido em afiançar direitos, considerando que este papel profissional, embora apoiado em tecnologias, é orientado por valores,

---

<sup>52</sup> Menção proferida em Oficina sobre a PNAS/SUAS, organizado pelo Instituto de Estudos Especiais/PUC - SP realizado em 2006.

conhecimentos e aportes ético-políticos que alimentam e configuram a relação com o usuário.

A Assistência Social é campo de expressão das contraditórias e conflitivas relações sociais. Nesse sentido, é fundamental considerar que centralizar a análise no trabalhador da área a partir do SUAS, no sentido de caracterizar as práticas e concepções profissionais em voga, requer matizar o processo histórico da Assistência Social, evidenciando as tensões e conflitos que trazem e se encerram nos dias atuais.

Mais do que isso, a mudança almejada não se viabilizará somente pela intencionalidade e compromisso profissional; é preciso construir e sedimentar, de forma continuada e com todos os recursos governamentais, inclusive os legais, a estrutura institucional para a efetivação da política.

Assim, credita-se à implantação do SUAS em todo o território nacional, mediante a conjugação entre gestão e concepção, a construção de uma organicidade capaz de elaborar nova inteligência crítica para a Assistência Social, tendo em vista que a PNAS de 2004 traz para o debate os fundamentos necessários para a superação de visões, práticas e posicionamentos vinculados historicamente a um cenário doutrinário e conservador desta área.

Assim, novos modos de gestão estão sendo construídos na diversidade territorial do País, circunscrevendo um campo dinâmico e fértil de propostas, em vista do premente estabelecimento de nova tecnologia de trabalho para os profissionais da Assistência Social compromissados em fomentar, ressignificar e estabelecer parâmetros comuns de intervenção nesse campo.

Há, portanto, um terreno propício ao imprescindível enfrentamento do ideário tradicional da Assistência Social enquanto uma prática privada, sustentada por iniciativas religiosas ou caritativas.

Atribuir centralidade à análise do cotidiano do profissional, na agenda da implantação do SUAS, significa agregar contribuições sobre o conteúdo desta área, alargando o conhecimento, sempre polêmico, sobre sua especificidade. A partir desse patamar, é possível construir novas relações entre gestores e trabalhadores das três instâncias governamentais, entre sociedade civil e governos e, especialmente, entre profissional e cidadão.

## CAPÍTULO 2 – Direito e Política Social – Um Processo em Construção

### 2.1 A centralidade do direito na política social

A abordagem da questão do direito na política social contemporânea exige retroceder no tempo e demarcá-lo na trajetória sociopolíticoeconômica de sua constituição na sociedade moderna. Dos elementos descritores de um cenário europeu marcado pela ausência de participação dos indivíduos na vida pública e no qual imperava o absolutismo dos reis, conjugado aos poderes eclesiásticos (séculos XVII e XVIII), à busca pela liberdade individual e pelas conquistas sociais, a partir do movimento liberal inglês e da Revolução Francesa (séculos XVIII e XIX), os fluxos e refluxos no campo dos direitos são marcantes, na construção da sociedade burguesa.

Baseado na ideologia liberal, alicerçada no binômio autonomia-liberdade, a Inglaterra desencadeia a luta<sup>53</sup> contra a centralização do poder político, de caráter monárquico e religioso<sup>54</sup>. O Estado a ser conquistado deveria voltar-se para o estabelecimento de leis que assegurem os direitos à propriedade, à vida e à liberdade de cada indivíduo. No entanto, esclarece Couto (2008:43):

É importante salientar que os liberais clássicos defendem que os direitos devem ser exercidos somente pelos cidadãos livres e autônomos e não por aqueles que vivem da venda de sua força de trabalho, não podendo, portanto, requerer esses direitos. Essa ideia restringe o usufruto dos direitos a apenas aqueles homens que eram proprietários tanto da terra como dos meios de produção, o que os colocava no patamar de liberdade e autonomia necessária para exercer esses direitos. Quanto aos trabalhadores, a ideia é de que sua situação de subordinação a quem o emprega limita sua capacidade de discernimento, devendo, portanto, serem impedidos do usufruto dos direitos civis e políticos.

Na Europa, inspirados na ideologia liberal, são ainda conformados relevantes movimentos na direção da conquista de um novo patamar de relações para a vida em sociedade. Por um lado, a Revolução Industrial (1760) demarca as reivindicações quanto à conquista de direitos, embora acentuadamente restritos, perante a venda da força de trabalho dos operários,

---

<sup>53</sup> Revolução Gloriosa de 1688. (COUTO, 2008:38)

<sup>54</sup> “*Bill of Rights* de 1689 – declaração contra o poder absoluto do rei.”(COUTO, 2008:50).

para os proprietários dos meios de produção. Na sequência, a Revolução Francesa (1789), alicerçada nos princípios de Liberdade, Fraternidade e Igualdade e que redundaria, por intermédio da Assembleia Nacional Constituinte Francesa, na declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, propaga os ideais de maior participação política para o povo, para além do território francês. (COUTO, 2008). Esse período constitui a base na qual as sociedades burguesa e capitalista viriam a ser construídas.

É fundamental destacar, na perspectiva liberal, o papel secundário do Estado no que concerne à mediação dos conflitos sociais, visando não afetar os princípios de autonomia e liberdade do homem. Sendo assim, o Estado não-intervencionista deveria operar - fornecendo a base legal - a serviço dos direitos pleiteados pelos proprietários. Nessa perspectiva, na qual um dos maiores idealizadores foi Adam Smith, o mercado era capaz de assegurar o bem-estar dos indivíduos, enquanto o Estado se constituía como elemento parasitário, usurpador das riquezas produzidas pela sociedade.

Vale enfatizar, ainda, o raciocínio prevalente à época de atribuir condições inatas aos indivíduos de potencializar suas capacidades naturais de sobrevivência e de atuação em face das ofertas do mercado livre. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006) Passados três séculos, a reedição de tal razão liberal se expande na sociedade mundial e sob nova nomenclatura e dinâmica do Estado mínimo, a desigualdade social fica à mercê das “janelas de oportunidades”.

Considerada natural do ponto de vista liberal, a miséria, como destaca Behring e Boschetti (2006:62), “decorre da imperfectibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida”. A esta camada da sociedade está destinada a “caridade privada”.

Ao Estado cabia estabelecer legislações - “protoformas de políticas sociais” - capazes de regular o trabalho, acentuadamente de modo repressor, desenvolvendo, simultaneamente para os pobres, ações assistenciais, via concessão de benefícios<sup>55</sup>. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006) Estes, operados no âmbito da ajuda, serviam de contrapartida para a inserção em trabalhos forçados.

---

<sup>55</sup> Legislações de caráter coercitivo do trabalhador: Lei dos Pobres (1601), Lei de Domicílio (1662) e Speenhamland Act (1795). (BEHRING e BOSCHETTI, 2006:48)

Assim, o direito, muito distante da fluidez igualitária, além de estar no campo da benesse e da moral, quando acessado pela população, gerava uma espécie de condicionalidade perversa que, amparado na lei, credenciava uma maior exploração da força da mão de obra do trabalhador. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006) Posteriormente, os movimentos inaugurados na Revolução Industrial, em 1760, marcam as lutas operárias e o enfrentamento dos conflitos decorrentes da exploração da força de trabalho pelos patrões.

Portanto, é no cenário do século XVIII que se conforma o debate sobre os direitos civis e políticos, embora de acesso a uma parcela da sociedade, da qual é excluída a camada mais empobrecida da população. Sendo assim, são denominados, pelos estudiosos, de direitos de primeira geração, assim descritos: “direito à vida, a liberdade de pensamento e fé, de ir e vir, à propriedade, à liberdade de imprensa e a igualdade perante a lei. A partir do século XIX, direitos políticos se configuram enquanto: direito de votar e ser votado, direito à associação e à organização”. (COUTO, 2008:47)

Semeados e nascidos na cena liberal, os direitos de primeira geração (civis e políticos) são considerados em sua faceta individual, preconizando a defesa da liberdade dos homens e a preservação da propriedade como requisitos essenciais para a coesão social.

Fomentada pela débil participação do Estado na mediação dos conflitos sociais, a busca pela universalização dos direitos, mote das lutas da classe operária, atravessa o século XIX, alçando suas conquistas iniciais a partir da Primeira Guerra Mundial, momento no qual a sociedade necessitava de novos arranjos produtivos para reerguer a economia. Imprimir a lógica do acesso coletivo ao direito, em face das novas demandas da sociedade no campo das relações de trabalho, acirra o crescimento de movimentos reivindicatórios por condições justas na venda da força de trabalho, assim como pelo acesso a bens e serviços públicos.

É no cenário das tensões decorrentes das desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo que emergem os direitos de segunda geração: os sociais. Ancoram-se no princípio da igualdade, através do qual a intervenção do Estado torna-se fundamental como mecanismo de enfrentamento da crise social.

Da “quase” postura contemplativa em face da desigualdade da vida social e a serviço dos proprietários dos meios de produção no período liberal, para uma gradativa presença na sociedade capitalista, o Estado passa a reconhecer a necessidade de estabelecer mecanismos capazes de restituir a capacidade laborativa dos indivíduos. Todavia, segundo Behring e Boschetti (2006:63),

não se trata, então, de estabelecer uma linha evolutiva linear entre o Estado liberal e o Estado social, mas sim de chamar a atenção para o fato de que ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo.

O ideário dos direitos sociais, vinculados às relações trabalhistas, requeria a proteção social estatal em face das fragilidades temporária ou definitiva dos trabalhadores. Tais medidas, traduzidas em políticas sociais públicas, exigiam do Estado posicionamento diante das contingências do mundo do trabalho, reconhecendo, ainda, a amplitude das necessidades da vida dos indivíduos.

É fundamental considerar nesta narrativa histórica, a premissa de que a política social está no campo da reprodução social, desde as origens dos direitos sociais às oscilações quanto ao maior ou menor reconhecimento de sua relevância pela sociedade. Todavia, não se desvincula da produção e da ordem macroeconômica e política, ao contrário, é expressão da correlação de forças existentes em um dado momento sócio-político. Trata-se de analisar, em tal pressuposto, as relações de aliança e de tensionamento na defesa de interesses específicos, capazes de circunscrever um modo e um perfil de Política Social a ser implementada.

Cabe aqui uma assertiva analítica na qual o Estado, a partir da concretização dos direitos sociais, por meio das políticas sociais, adquire um papel inovador na sociedade em face dos conflitos de interesse e a prevalência da desigualdade social no mundo capitalista. Advogar a presença de um Estado democrático e participativo na sociedade não significa versar a linguagem da solidariedade, contrariamente, tal assertiva está circunscrita ao léxico do direito e processa-se no campo da juridicidade e regulação estatal.

Ao Estado, o direito pode e deve ser reclamado - exigindo dos cidadãos uma atitude pró-ativa - já que cabe a ele mediar as relações entre os desiguais

na sociedade, garantindo seu acesso pleno. Na solidariedade, não há direitos a serem reivindicados e, sim, ajudas eventuais a serem esperadas, de modo passivo e resignado. A lógica e a natureza das relações são diametralmente opostas.

Vários foram os eventos e movimentos na direção da afirmação dos direitos civis, políticos e sociais no trânsito do século XVIII ao XX<sup>56</sup>, demarcando a arena de embates da classe trabalhadora para a conquista do direito ao voto, da organização de classe e do acesso à proteção social, através das políticas sociais, a serem garantidas pelo Estado. Este, por sua vez, expande seu campo de atuação na denominada *fase madura do capitalismo*, após a crise de 1929<sup>57</sup> e em decorrência dos efeitos da Segunda Guerra Mundial. A sociedade acirra as tensões sociais e são demandados novos pactos para a relação entre capital e trabalho.

Esse novo modelo, denominado por estudiosos como Estado Social ou *welfare state*, inspirado nas premissas dos direitos sociais universais e caracterizado por maior intervenção estatal no mercado, amplia as medidas no campo das políticas públicas de promoção de bem-estar, com destaque para o pleno emprego e o salário-desemprego, visando amortecer os efeitos das desigualdades sociais criadas no âmbito das relações de produção.

O *welfare state* adquire no mundo diferentes formatos, de timbres mais liberais (EUA, Canadá e Austrália), com foco na pobreza; passando por um cunho corporativista e conservador (Áustria, França, Alemanha e Itália), de caráter contributivo; para a perspectiva social-democrata (países escandinavos), com acesso universal.

É possível depreender que o direito, nesses modelos, possui distintas nuances, ou seja, as perspectivas liberal e conservadora têm baixa solidez na afirmação do direito à proteção social, contrariamente, os regimes social-democratas (bastante heterogêneos), além de possuírem maior consistência

---

<sup>56</sup> Além das já mencionadas no texto, destacam-se: Constituição Jacobina na França (1793), Revolução Russa (1917), Declaração Universal dos Direitos Humanos – EUA-ONU (1948), dentre outras. (COUTO, 2008:50)

<sup>57</sup> Os EUA, em prosperidade plena, passam por um aumento da produção industrial em função da mecanização, sem, no entanto aumentar os salários, provocando a ausência de consumidores no mercado. Os preços dos papéis na Bolsa de Nova York despencaram, ocasionando o *crash* (quebra). Com isso, milhares de bancos, indústrias e empresas rurais foram à falência e pelo menos 12 milhões de norte-americanos perderam o emprego.

política vinculada ao direito, contam com elevada centralidade na condução da política social. (ESPING-ANDERSEN, 1991)

Couto (2008) amplia a análise ao destacar a conjugação entre a frágil mobilização da sociedade e o precário desenvolvimento da economia, enquanto fatores descritores dos distintos estágios do projeto do *welfare state* no mundo:

O sistema de proteção social criado em torno dessa proposta foi sendo construído a partir de um amplo aparelho burocrático estatal e com inúmeras repercussões nas legislações que foram surgindo no mundo. Seu suporte estava fundamentado no desenvolvimento pleno da economia, o que permitia o investimento por parte do Estado em sistemas de políticas sociais. A sua consolidação aconteceu de maneira diversa, uma vez que em países onde os trabalhadores tinham forte estrutura sindical, foi possível avançar mais concretamente na área dos direitos sociais. Em compensação, nos países de baixa mobilização, e neles estão incluídos os de economia periférica como o Brasil, a proteção social teve grandes dificuldades de se constituir como sistema. (p. 67)

No entanto, os *welfare states*, a partir do final da década de 1960 entram em uma crise marcada por vários fatores, dentre eles: diminuição do pleno emprego, em função do processo de incorporação de tecnologia da informação e comunicação na produção industrial e da ampliação do setor de serviços – primórdios da crise no mundo do trabalho – gerando, em decorrência, menor arrecadação estatal e restrições financeiras para o financiamento das políticas públicas.

O colapso na produção de petróleo, entre 1973 a 1979, reafirma a crise do capitalismo na década de 1970, alterando significativamente as possibilidades de consumo da população, assim como demarcando novas configurações para a questão social. O enfrentamento desse novo cenário social requereu, da classe trabalhadora, o tensionamento na relação com Estado, no sentido de ampliar o leque de reivindicações quanto à manutenção e dilatação dos direitos sociais.

Nesse contexto, o papel do Estado, das Políticas Sociais e a afirmação dos direitos conquistados estão em xeque na sociedade. Questionados pelo discurso, agora neoliberal, a prevalência da ação estatal no provimento das atenções sociais constituía o fio condutor da crise do capitalismo, ou, em outros termos, como destaca Couto (2008:69):

na lógica da teoria neoliberal, o enfrentamento das desigualdades, via intervenção do Estado, é considerado indesejável, pois seu

enorme custo incidirá diretamente sobre o lucro e também reforçará a tese de abandono do mundo produtivo, uma vez que os trabalhadores preferirão o benefício estatal ao trabalho.

O novo panorama social, baseado no princípio neoliberal, de maximizar a liberdade dos mercados e reduzir significativamente a atuação do Estado no campo social, ancora-se na orientação do Consenso de Washington<sup>58</sup>, que estabelece tais exigências para a concretização da ajuda dos países ricos aos periféricos. Do ponto de vista das Políticas Sociais, retomam o campo da focalização e residualidade, relativos aos séculos XVII e XVIII, acarretando ainda, acentuado declínio das lutas e conquistas pelos direitos sociais. Couto (2008:72) esclarece:

O projeto de Estado fundado nesse paradigma sustenta o retorno à ótica da sociedade civil para reconhecimento dos direitos, dando sustentação ao âmbito dos direitos individuais. Já no campo dos direitos sociais, retoma a lógica do mercado e da filantropia, para o atendimento das demandas geradas por eles. Se o indivíduo tem dinheiro, deverá comprá-los no mercado, transitando, assim, da ótica do direito para a da mercadoria. Se não possui condições para comprá-los, deverá acessá-los através da benevolência da sociedade, que retoma o papel de responsável por atender às demandas sociais. E deverá fazê-lo de forma a atender de maneira a incidir no desejo de progresso, que é imanente da relação com o mercado. A regulação que pode e deve ser feita pelo Estado é, nesse caso, aquela que fornece as condições efetivas de funcionamento do mercado.

Do ponto de vista da constituição do direito na história do Brasil, é possível identificar, como apontam alguns estudiosos, que a década de 1930 foi o período em que são instalados no interior de Estado, os processos de reconhecimento das demandas sociais da classe trabalhadora na fase da industrialização brasileira.

Todavia, é interessante retroceder um pouco no tempo, não somente para asseverar o veio histórico na acepção cronológica, mas, essencialmente, para configurá-lo em suas marcas socioculturais e éticas da assunção do direito na sociedade brasileira.

Não se pode desconsiderar, na problematização deste tema, que a nação brasileira nasce em uma sociedade escravocrata e colonizada, com

---

<sup>58</sup> Em 1989, no bojo do reaganismo e do tatcherismo, máximas expressões do neoliberalismo em ação, reuniram-se, em Washington, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano para estabelecer de um conjunto de reformas centradas doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira e na redução do tamanho e do papel do Estado.

marcante ausência de liberdade e, por conseguinte, de igualdade entre os homens, prevalecendo a dependência e a subjugação. O longo período de três séculos de escravidão no País é fator de extrema relevância a ser considerado na problematização da trajetória brasileira do direito, em face da negativa da condição humana aos negros, marcando de maneira nociva a cultura, os valores e a ética da sociedade.

Da colônia à Proclamação da República, em 1889, a produção brasileira baseia-se na agricultura<sup>59</sup> e na exploração do trabalho escravo. Contrariamente aos movimentos europeus e americanos, que já neste período detinham significativos avanços no que se refere às medidas legais afirmativas dos direitos civis e políticos, é possível indicar que, a partir da abolição da escravatura, em 1888, o Brasil inicia sua tardia e perversa trajetória no campo dos direitos civis, já que persistiu a cultura exploratória da mão de obra negra e dos demais trabalhadores, pelos donos de terra. Couto (2008:78) destaca as relações de poder vigentes à época:

Nas grandes propriedades, a lei que vigorava era a dos coronéis, que se portavam como dono não só dos escravos, mas também dos trabalhadores que dependiam deles para viver. Criam-se aí as condições objetivas da ideologia do favor, da relação de dependência pessoal, a ponto de Schwarz (1981) apontar que o favor, no Brasil, é uma mediação universal.

O primeiro marco constitucional do Brasil data de 1824 e é inspirado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), refletindo os ares liberais oriundos da Europa e as lutas sociais no território brasileiro, para a independência de Portugal, que, por fim, acaba sendo promulgada por D. Pedro I, em 1822. Todavia, tal inspiração não é traduzida no cotidiano de vida das pessoas, já que

as garantias eram usufruídas por uma parcela ínfima da população, aquela que podia manter-se e participar da vida política do país. O trabalho escravo foi mantido nesta época e conviveu, paradoxalmente, com a Constituição e com as ideias liberais que conformavam o ideário mundial da época e que defendiam a abolição de qualquer forma de escravidão. (COUTO, 2008:85)

Foi, portanto, a primeira constituição do País, uma forma de asseverar muito mais a independência econômica de Portugal, privilegiando os donos de

---

<sup>59</sup> Economia baseada na produção de pau-brasil, cana-de-açúcar, mineração, café e borracha. (COUTO, 2008).

terra na luta contra os tributos cobrados pela Coroa, do que constituir mecanismos sociais de igualdade de todos perante a lei, embora, à luz dos ideais franceses de liberdade, fraternidade e igualdade, afirmasse em seu texto tal preceito.

O Estado brasileiro nasce como instrumento de defesa dos interesses da classe dominante voltada para a agroexportação e que, sob a égide do mandonismo autoritário, abafa as manifestações de grande parcela da população destituída do usufruto dos direitos constitucionais, ou ainda, a classe burguesa “ao invés de constituir instituições próprias nesse processo, ela converge para o Estado, procurando exercer pressão, orientar e controlar a aplicação de seu poder político, segundo interesses particulares”. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006:78)

Tais marcas percorreram a atuação estatal, tanto no que concerne a conquista de direitos, como nos desenhos das políticas sociais, refletindo a força de reprodução, na formação social brasileira, do conservadorismo e do patrimonialismo.

A instalação dos imigrantes europeus, entre os séculos XVIII e XIX, especialmente no sul e sudeste do País, trazia a vivência das lutas sindicais e as reivindicações quanto ao acesso aos direitos sociais já concretizados em solo europeu. Tal contingente de trabalhadores, em substituição à mão de obra escrava, pressionava o Estado e as elites burguesas por garantias e condições de trabalho.

De certo modo, a Constituição de 1891, segunda no cenário brasileiro, busca refletir a ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, embora ainda persistisse na sociedade da época, um gigantesco distanciamento entre a intenção e a ação do ponto de vista da concretização do direito. Couto (2008) afirma que “no campo dos direitos, embora alguns já estivessem escritos na Constituição, a relação entre o povo, a elite e os governos fluía através da ótica persistente da dívida e do compadrio”. (p. 92)

Na década de 1930, sob o governo de Getúlio Vargas, consolidam-se duas constituições, quais sejam: a de 1934 e 1937 (do Estado Novo). A partir da Revolução de 1930, demarca-se um tímido rompimento com a oligarquia agrária, porém acirram-se as exigências da classe média por medidas direcionadas à regulação das relações entre capital e trabalho. Iniciam-se,

nesse período, os primeiros movimentos para o processo de industrialização do País e, do ponto de vista dos direitos sociais, uma das marcas prevalentes foi a instituição da Carteira de Trabalho, em 1932, definindo uma marca identitária de cidadania para os trabalhadores. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006)

Assim, o governo Vargas, com a implementação das legislações trabalhistas, busca equacionar os conflitos entre empregadores e empregados. Sob a perspectiva liberal, a intenção do governo era satisfazer ambos os lados como forma de legitimar-se no poder. Assim, para os trabalhadores, são criadas medidas de caráter meritocrático e assistencialista visando à manutenção do trabalhador urbano nas cidades em crescimento e a transferência do trabalhador rural.

No campo previdenciário, as Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAPs)<sup>60</sup>, criadas em 1923, são ampliadas, assim como é regulamentado o trabalho feminino e infantil, dentre outras medidas. (COUTO, 2008) Assim, é possível indicar que a Constituição de 1934 amplia o escopo dos direitos sociais, destacando o campo da regulação das relações trabalhistas.

No Estado Novo, período ditatorial varguista (1937-1945), é promulgada a Constituição de 1937, na qual os direitos políticos são objeto de ação rigorosamente restritiva, em nome da mão forte do Estado autoritário, ao passo que, aos direitos sociais, são agregadas medidas de incentivo educacional ao trabalhador – em resposta às demandas do processo de industrialização - em contraposição aos mecanismos de repressão do movimento operário. Destacam-se a criação do salário mínimo regional, em 1940, e da CLT, em 1943, mecanismos estes que, sob o manto do reconhecimento dos direitos sociais dos trabalhadores, imprimia forte sujeição e controle do governo sobre a classe operária e suas organizações sindicais. (COUTO, 2008, BEHRING e BOSCHETTI, 2006)

Após longo período de ditadura, a Carta Constitucional de 1946, quinta na história brasileira, desde o império, ventila ares democráticos, restabelecendo não somente mecanismos de participação da sociedade, mas essencialmente ampliando o escopo dos direitos trabalhistas, ao reconhecer o

---

<sup>60</sup> Aprovada pela Lei Eloy Chaves, as CAPs atendiam categorias de trabalhadores vinculados às áreas mais produtivas da economia, assegurando direito à aposentadoria, pensão aos familiares, auxílio-médico, compra de medicamentos, etc. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006)

“direito à greve, instituir a Previdência Social e a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas”. (COUTO, 2008)

Como parece se reproduzir na trajetória brasileira no que concerne à concretização do direito, a despeito da afirmativa legal, os movimentos operários enfrentam significativa repressão governamental à greve, o que se constituirá em um dos elementos para o credenciamento da escolha de Getúlio Vargas para um novo mandato presidencial, a partir de 1951. Portanto, o varguismo, enquanto uma personagem histórica na política brasileira, retorna à cena por meio do voto direto, carregado de expectativas populares de uma nova abordagem estatal em face das demandas da classe trabalhadora.

A Constituição de 1967, instituída no período de ditadura militar, após promissoras conquistas de direitos políticos, civis e sociais, em função dos avanços alçados, nesse campo, desde 1930, e particularmente em decorrência da mobilização popular do período João Goulart, instaura marcante retrocesso no sentido da intervenção do Estado em todas as áreas da vida da sociedade brasileira. Segundo Couto (2008:120):

O golpe militar e a forma de governo estabelecida a partir dele tiveram uma incidência importante no campo dos direitos, uma vez que, embora nos discursos oficiais ainda se colocasse a democracia e a garantia dos direitos como razões para a existência da revolução, os instrumentos legais editados nesse período demonstram muitas razões para que se comprove o contrário.

Aprovada por um Congresso Nacional mutilado pelas cassações e com maioria cooptada para aprovação de suas medidas discricionárias e de cerceamento da liberdade dos cidadãos, a Carta Constitucional de 1967, na esteira do processo gradativo de controle de um Estado autoritário, estabelece, no campo dos direitos políticos, a eleição do Presidente do País por meio do colégio eleitoral.

São instituídos, nos 20 anos de ditadura, 17 atos institucionais e 104 atos complementares, sendo o AI-5 o mais emblemático do longo período de exceção pelo qual o País passa, já que suspende o princípio do *habeas corpus*, fecha o Congresso e institui de forma clara e objetiva a tortura e a violência física contra os opositores ao regime.

Instala-se, no Brasil, a derrocada dos direitos civis e políticos. Assim, por exigência do contexto repressor instaurado, o governo edita nova

Constituição, em 1969, marcada pela manutenção dos direitos trabalhistas, em vista da necessidade de conter as massas e construir um panorama de compromisso do governo com as “classes mais pobres e de protetor da ameaça do comunismo”. (COUTO, 2008)

Marca prevalente na formação sócio-histórica brasileira, no tocante ao tratamento dispensado à população pelos governantes, o direito, nesse cenário, é marcado pelo princípio do consentimento e da moeda de troca, restringindo seu amplo acesso. Couto (2008) apresenta interessante análise sobre o processamento dos direitos a partir do Golpe Militar de 1964:

Pode-se então demarcar que do ponto de vista dos direitos políticos, civis e sociais, os governos que se sucederam de 1964 a 1985 primaram por aniquilar os dois primeiros, e por, novamente, acionar, de maneira restrita, medidas na área social, desenhando o perfil limitado e autoritário na concepção dos direitos sociais, onde os mesmos tinham a finalidade de assegurar a sustentação política do regime. (p. 136)

Em meados da década de 1970, em face do agravamento da questão social, tem início a mobilização da sociedade civil por novos patamares de fruição dos direitos. A reestruturação dos movimentos sociais, em prol da redemocratização do País, traz à tona o debate sobre a violação dos direitos civis e políticos, assinalando, ainda, a necessária retomada dos espaços coletivos e das organizações de participação da sociedade, como mecanismo de pressão ao governo.

Em decorrência, inicia-se o processo da chamada abertura política, destacando-se, no campo da retomada do acesso aos direitos, com a Lei da Anistia - embora restrita e parcial -, o ressurgimento de antigos partidos<sup>61</sup> e a criação de novos. A dinâmica social participativa, estabelecida no início da década de 1980, amplia debates, amadurece reflexões e agrega militantes para a construção de caminhos na direção de uma nova forma de participação na sociedade, fundada em princípios democráticos e que, por sua vez, requeriam um novo compromisso jurídico do Estado brasileiro.

A Carta Constitucional de 1988 começa ser gestada, tornando-se conhecida, em sua promulgação, como Constituição Cidadã. Behring e

---

<sup>61</sup> O Ato Institucional nº. 2, de 1965, dissolve os partidos políticos, instaurando o bipartidarismo no País, representado pela Aliança Renovadora Nacional (Arena), base de apoio do governo militar e pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) do campo opositor ao regime.

Boschetti (2006) apontam duas formas de análise crítica do significado dessa Constituição no contexto da época, afirmando que “o texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos”. E continuam, em outra perspectiva de análise,

os que apostaram na Constituinte como espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares. (p. 143 -144).

É fundamental demarcar o contexto socioeconômico do País sob os ares da redemocratização e do estabelecimento de um novo marco legal. O cenário econômico denominado como década perdida, marcado por grave processo inflacionário, elevada recessão e endividamento externo, patrocina sucessivos planos econômicos, embora insuficientes para a retomada das taxas de crescimento do País.

Assim, embora ampliando as conquistas no campo do Estado democrático de direito, a partir da Constituição de 1988, os condicionantes econômicos não somente inviabilizaram o crescimento, mas, principalmente, acentuaram o agravamento das expressões da questão social, potencializando em consequência, a histórica desigualdade social brasileira.

Em face desse panorama e das lutas sociais engendradas na esfera pública, a Constituição de 1988 sinaliza importantes avanços no campo dos direitos, como nos faz lembrar Piovesan (1998:206), “a ordem constitucional de 1988 apresenta um duplo valor simbólico: é ela o marco jurídico da transição democrática, bem como da institucionalização dos direitos humanos no país”.

O destaque no campo dos direitos políticos constitui, de modo inédito, a extensão do voto para os analfabetos, enquanto, no âmbito dos direitos civis, configura-se a possibilidade de cobrança ao governo no tocante à ausência de regulação das medidas legais – Mandato de Injunção. (COUTO, 2008) Este último de inconsistente concretização, tendo em vista o vasto leque de leis ordinárias que ainda, nos dias atuais, necessitam ser criadas para a regulação do marco constitucional.

É fundamental evidenciar que a base conceitual do novo marco legal pauta-se, no campo das políticas sociais, nos princípios de universalização,

responsabilidade pública e gestão democrática. Assim, por meio de um processo participativo, tal paradigma recoloca o papel do Estado em sua função constitucional e irrefutável, perante a questão social.

Atenta-se, portanto que a Constituição de 1988 pavimenta o solo para a construção de um novo patamar das políticas sociais, enquanto mecanismo de afirmação do direito da população, não exclusivamente individual, como nos textos anteriores, mas coletivo, asseverando o caráter amplo de atuação do Estado.

Nesse contexto jurídico, a Assistência Social alcança o patamar de Política Pública de Proteção Social, congregando com a Saúde e a Previdência Social a tríade da Seguridade Social. O texto refere, em seu artigo 194, “a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (BRASIL, 1988)

A partir da Carta Constitucional, as políticas públicas criam regulações complementares e medidas normativas para sua operacionalização, dentre elas, a Lei Orgânica da Saúde, em 1990, ano no qual também é criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Todavia, somente em 1993, após grande mobilização, a assistência social consegue aprovar sua lei orgânica.

Tal fenômeno, sob inspiração do neoliberalismo em voga, indica a forte resistência de grupos conservadores às iniciativas legais de reconhecimento e de atuação do Estado em relação aos direitos e em contraposição à transferência, para a sociedade civil, da responsabilidade, esporádica e residual, do enfrentamento da questão social, marcadamente de modo focalizado e seletivo.

A concepção, ainda vigente nos dias atuais, a despeito do Texto Constitucional, de que a Assistência Social não está no campo dos direitos, é marca que atravessa a história da constituição sociopolítica do País. Estão presentes, nessa identidade, grandes e profundas raízes de cunho ético-doutrinário, voltadas para a perpetuação da subserviência e tutela da população em situação vulnerabilidade e risco social, assim como a reprodução da marca de improvisação da ação pública.

Couto (2008) nos faz lembrar, as marcas da cultura política, do ponto de vista dos valores presentes na sociedade brasileira e sua relação com a

permanência da concepção conservadora e contrária à assunção do direito na assistência social.

Essa área possibilita que sejam identificados os fundamentos e a natureza dos direitos sociais, bem como sua titularidade. É uma área reveladora das heranças dos ideários liberal e social que embasaram as ações do Estado ao longo das décadas de 1930 a 1980 e que acompanharam o movimento histórico, político e econômico do país. [...] O campo da assistência social sempre foi uma área muito nebulosa da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. Conceitos como assistencialismo e clientelismo têm sido apontados como constitutivos de uma sociedade conservadora que, por muito tempo, considerou a pobreza como atributo individual daqueles que não se empenharam para superá-la.(p. 162-164).

É relevante, ainda, considerar que a constituição do ideário liberal do direito na sociedade brasileira está referida à garantia de acesso àqueles que de alguma forma deram algo ao Estado, para que, em momentos de fragilidade, possam ser atendidos por este. O princípio aqui é da contribuição compensatória pela via do trabalho, ou seja, a este cidadão, o Estado deve e pode ser provedor. Em contrapartida, para aqueles fora do mercado, para não se constituírem devedores do Estado, resta a benemerência e a caridade. Este é o núcleo central da lógica liberal conservadora.

## **2.2 Psicólogos e Assistentes Sociais na Política de Assistência Social – construindo referências de profissionalização**

Ao analisar a identidade dos servidores públicos, é fundamental reconhecer que se constituem, como já observado, em uma categoria ampla e heterogênea, com contextos históricos diversificados no cenário brasileiro. Contudo, na presente reflexão, serão destacados, desse coletivo, os trabalhadores da Política de Assistência Social, particularmente os assistentes sociais e psicólogos, considerando sua formação profissional e as atividades que desempenham no âmbito do SUAS, a partir das definições da NOB/RH em relação à presença desses profissionais nas equipes técnicas de referência do CRAS.

Para isso, cabe inicialmente indagar: Quais são as exigências para uma ação profissionalizada na administração pública, particularmente no âmbito das políticas sociais?

De forma geral, no serviço público, são identificados aspectos relativos ao domínio de determinada área do conhecimento e de habilidades e competências no desempenho da responsabilidade pública de suas funções; e ao estabelecimento de determinadas condições e relações em ambiência de trabalho condizente com as ações a serem desenvolvidas, além de acesso via concurso público e plano de cargos e salários compatível com o ingresso e promoção na carreira, conforme definição constitucional.

Assim, condições adequadas de trabalho, conhecimento profissional especializado, padrões preestabelecidos para a execução das funções, dos princípios ético-políticos de atuação, são atributos considerados na análise do processo de profissionalização de determinada área.

Contudo, no campo da Assistência Social, examinar seu processo de profissionalização significa considerar sua origem e o longo percurso percorrido, muito mais enquanto uma prática eventual e assistemática do que como um trabalho profissional no campo dos referentes públicos. Assim, a desprofissionalização é uma característica histórica da Assistência Social, herança esta marcada pela ausência, em alguns momentos, e, em outros, pela inconsistência das ações desenvolvidas, mesmo contando com a intervenção de profissionais.

Assim, hoje, estamos diante do desafio de afirmar a profissionalização da Assistência Social, examinando seus tensionamentos e considerando os avanços conquistados, dos pontos de vista legal e institucional, nas últimas duas décadas.

Sendo assim, para essa problematização, é importante trazer algumas informações identificadas nas recentes pesquisas sobre as relações de trabalho e os trabalhadores na Política de Assistência Social.

Do ponto de vista dos vínculos empregatícios estabelecidos, a pesquisa Munic (2005b) aponta a prevalência, na Assistência Social, de relações empregatícias instáveis. Na análise por região do País, constata-se que o maior índice de estatutários encontra-se na Sudeste (29,4%), em contrapartida ao menor índice registrado no Norte do País (9,2%).

Do ponto de vista dos trabalhadores sem vínculo permanente, a região Nordeste possui mais da metade de trabalhadores nesta situação (52,2%) em contraposição ao Sul, com 6,0%. (BRASIL, 2005b: 60) Destaca-se, na análise,

que o maior índice de estatutários no País não alcança 30%, indicando um dos aspectos denominados pela pesquisa Igemas (2007a), a fragilidade do “quadro da força de trabalho na assistência social”. Tal estudo refere, diante deste cenário, “que pode haver alta rotatividade nos trabalhadores no momento de mudanças de gestão em que a ocupação dos cargos é determinada pelas “relações de confiança” e, sendo assim, sofre a influência de fatores relacionais políticos”. (BRASIL, 2007a:85)

Observar-se que há, portanto, uma precariedade de trabalho, do ponto de vista dos regimes trabalhistas, constituindo elemento central para a problematização dos fatores causais da descontinuidade e fragmentação das ações vinculadas a esse campo. E ainda retarda a conquista de relações estáveis de trabalho no âmbito estatal, necessárias para a afirmação dos direitos dos servidores, impactando de modo contundente o processo de profissionalização da Assistência Social. Tal cenário aproxima, quando não iguala, as realidades dos trabalhadores de municípios de portes distintos, sob o mesmo patamar da premência de um reordenamento das condições de trabalho e sua gestão.

Nogueira (2004) aponta as tendências teóricas vigentes para a compreensão do conceito de precariedade e informalidade no trabalho, quais sejam:

situação de déficit ou ausência de direitos de proteção social; instabilidade de vínculo, do ponto de vista dos interesses dos trabalhadores; condições de trabalho de determinados setores da economia que criam vulnerabilidade social para os trabalhadores aí inseridos. (p. 82)

Nesse sentido, paradoxalmente, no caso da Assistência Social, a política de proteção social, assim como as demais do campo da Seguridade, a não-obediência às garantias dos direitos trabalhistas nos vínculos de trabalho configura a supressão do acesso à proteção social do próprio trabalhador.

E, ainda, os dados da pesquisa Munic (2005b) revelam que os municípios possuem, em média, 25 funcionários, indicando grande disparidade no quadro de pessoal, de acordo com o porte, já que os municípios mais populosos contam em média com 619 trabalhadores em contrapartida com a

média de sete pessoas nas pequenas municipalidades<sup>62</sup>. Destaca-se que, do ponto de vista das regiões do País, o Centro-Oeste registra a média de 35 servidores municipais, enquanto a região Sul apresenta 17 trabalhadores. (BRASIL, 2005b: 59-60)

A NOB-RH reconhece que um dos elementos centrais para a provisão de serviços socioassistenciais, em níveis qualitativos e quantitativos, condizentes com as realidades sócio-territoriais, é a adoção de quadros profissionais que favoreçam a qualidade da organização do trabalho. Defende, nesse sentido, o compartilhamento das tarefas mediante as especificidades da formação, enquanto um dos instrumentos facilitadores e propiciadores do avanço teórico-metodológico do trabalho na Assistência Social.

No entanto, não foram ainda estabelecidos padrões capazes de equacionar, de forma condizente, demandas socioassistenciais e o quadro de profissionais.

As gestões municipais e estaduais apresentam poucos investimentos, no sentido de injetar recursos financeiros para o desenvolvimento de diagnósticos sociais dos territórios, de forma a configurar um perfil de vulnerabilidade social a ser atendida. Tal quadro, ainda a ser constituído, poderá subsidiar a elaboração - alicerçada na definição de padrões de atendimento - de uma relação entre a cobertura dos serviços e benefícios a ser afiançada e o número de profissionais necessários em cada realidade social.

De forma complementar, é importante analisar que, para a Assistência Social, como está sendo proposta pelo SUAS, tendo como horizonte a crescente profissionalização da área, faz-se necessário ir além do histórico atendimento de pessoas. Trata-se de considerar que o contexto atual apresenta um conjunto diversificado de exigências profissionais, vinculado à criação de protocolos profissionais capazes de se antecipar às demandas sociais, a ponto de construir insumos para a organização do trabalho e, conseqüentemente, para as diversificadas ações a serem desenvolvidas com a população.

---

<sup>62</sup> Apesar de na Pesquisa Munic ter sido adotada uma classificação diferenciada da PNAS/04 no que se refere ao tamanho dos municípios: até 5.000, de 5.001 a 10.000, de 10.001 a 20.000, de 20.001 a 50.000, de 50.001 a 100.000, de 100.001 a 500.000, mais de 500.000, a presente análise dos dados fará referência às indicações populacionais empregadas pela PNAS/04.

No entanto, observa-se o inverso na constituição desse campo, com quadros profissionais reduzidos ou aquém das demandas locais, as condições de trabalho se precarizam, assim como são dificultados os processos de organização do trabalho, gerando a diluição das ações no emaranhado de emergências que “chegam à porta”.

Para reverter essa situação, é fundamental a convergência de esforços, de todas as instâncias federativas, no sentido de investir na ampliação dos quadros técnicos e nos processos de capacitação, que agreguem novos conhecimentos e metodologias e possam provocar a reflexão coletiva sobre o trabalho, tendo como base os eixos conceituais e as novas formas de atuação profissional na área<sup>63</sup>.

Neste horizonte, configura-se a oportunidade de superação do imediatismo, da improvisação, do caráter inespecífico das várias profissões atuantes, viabilizando alterações significativas na compreensão multidimensional do fazer na Assistência Social, bem como para a definição de “técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários”, conforme apontado na NOB-RH (2007:25), no capítulo dos princípios éticos.

Ainda segundo a pesquisa Munic (2005b), do ponto de vista da escolaridade, 23,5% possuem nível universitário, em contraposição a 46,7% de nível médio, 26,3% de nível fundamental e 3,5% com pós-graduação. Indica, ainda, do ponto de vista das polarizações entre as regiões do País, o Norte com 50,3% de nível médio, em contraposição às regiões Sul e Sudeste, que apresentam o maior índice de nível superior, 33%.

Diferentemente das polaridades acima mencionadas, o panorama entre municipalidades de portes díspares quanto à escolaridade revela comportamento semelhante, já que os pequenos municípios apresentam 26,5% de trabalhadores com nível superior, ao mesmo tempo em que as metrópoles totalizam aproximadamente o mesmo índice, 26,9%.

A NOB-RH, em função da maior presença de assistentes sociais (51,2%), psicólogos e pedagogos vinculados hoje à Assistência Social,

---

<sup>63</sup> A NOB-RH em seu item V, sobre as diretrizes para a Política Nacional de Capacitação, indica orientações gerais para os gestores e aponta como deve ocorrer “de forma sistemática e continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada”. (BRASIL, 2007:35-36)

considera que os primeiros são os profissionais de referência para o trabalho social a ser viabilizado no SUAS, especialmente no que se refere ao núcleo familiar. Cabe salientar que a importância e a presença dos demais profissionais nas equipes de referência são consideradas pela regulação, tendo em vista garantir uma amplitude disciplinar na oferta dos serviços e benefícios da Assistência Social.<sup>64</sup>

A pesquisa Munic (2005b)<sup>65</sup> revela a Pedagogia (18,6%) como a segunda profissão de maior prevalência na Assistência Social, logo seguida pela Psicologia (18,3%). A presença de pedagogos pode ser atribuída à histórica atuação da Assistência Social na área da educação infantil<sup>66</sup>, somada ao predomínio da perspectiva educativa demonstrada pela população em relação a esta área, especialmente pela atuação de assistentes sociais. Assim, é possível aludir que o cunho educativo-disciplinador histórico na Assistência Social consistiu em campo de interesse de inserção do assistente social e do pedagogo.

A Psicologia somente a partir da década de 1980 adentra o campo do trabalho social por meio da militância dos psicólogos em face dos direitos humanos, pois, até então, estava vinculada ao âmbito privado psicoterápico. Desde então, amplia de forma crescente seu olhar profissional, para o compromisso social no combate à desigualdade e no engajamento nas lutas por condições dignas de vida. O dado da pesquisa retrata esse alargamento de atuação da Psicologia, de tal forma a incidir na composição das equipes técnicas da Assistência Social.

A opção em investigar, além dos profissionais do Serviço Social, os da Psicologia, refere-se ao fato da autora possuir graduação nas duas áreas e

---

<sup>64</sup> Aprovação recente na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) dos Trabalhadores de atenção, defesa e proteção a pessoas em situação de risco, contempla o educador social (arte-educador, educador de rua, educador social de rua, instrutor educacional, orientador socioeducativo) e o agente de ação social (agente de proteção social, agente de proteção social de rua, agente social). Disponível em: [www.mteco.gov.br](http://www.mteco.gov.br). Acesso em: 3 set. 2008.

<sup>65</sup> A pesquisa Igemas (2007a) indica dados próximos aos apresentados pela Munic, quais sejam: assistentes sociais, 53,1%, psicólogos, 17,6% e pedagogos, 17,9%. (BRASIL, 2007a:93)

<sup>66</sup> Embora desde 1996, em decorrência da Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional (LDB - Lei nº. 9.394), a educação infantil, conforme artigos 11 e 29, é de responsabilidade do órgão gestor municipal da Política de Educação, permanecem ainda vinculações com a Assistência Social do ponto de vista administrativo e na prestação de serviços. Outro fator a ser relacionado, refere-se à grande capilaridade no País dos serviços de creche vinculados à LBA.

mestrado em Psicologia Social, assim como práticas profissionais em ambos os campos.

Desse modo, considerando os dados das pesquisas Munic (2005b), Igemas (2007a) e da Fotografia da Assistência Social (2005), as proposituras da NOB-RH poderão subsidiar, se incorporadas como diretrizes a serem seguidas, o estabelecimento de um quadro de profissionais especializados, comprometendo, sobretudo, os entes federados com o provimento de ambientes, estruturas e vínculos trabalhistas capazes de superar o nível precário, instável e tecnicamente reduzido de atuação das equipes na Assistência Social.

É sabido que o discurso reformador neoliberal dos anos 1990 reitera uma dinâmica gerencial e econômica, com corte de despesas nos quadros de pessoal, nas estruturas estatais, influenciando significativamente na redução dos serviços. Conforme aponta Nogueira (2005), ao analisar os efeitos das propostas reformadoras do Estado:

As organizações, particularmente as públicas - nascidas e criadas nos tempos da burocracia e dos controles estatais -, passam a ser assediadas por propostas reformadoras que atropelam suas especificidades e finalidades. São convidadas a trocar o burocrático pelo gerencial, o planejamento pelo empreendedorismo, a norma pela flexibilidade, a lentidão pela velocidade, o cidadão pelo cliente, num processo de clonagem daquilo que se concebe como perfeito nas figurações abstratas do mercado. (p. 201)

Segundo o autor, diante desse contexto, o momento é de “sofrimento organizacional”, onde “os Estados nacionais perdem força, e seus governos passam a viver entre crises de legitimação e dificuldades para regular, planejar e dirigir”. (NOGUEIRA, 2005:201)

O “sofrimento organizacional”, nos termos de Nogueira (2005), observado no cotidiano da administração pública, é expresso pela precarização das condições de trabalho e fragilização da identidade do servidor público, o que, conseqüentemente, reflete na qualidade, quando não na total ausência dos serviços públicos. Entretanto, todas as profissões, como estratégia de enfrentamento de tais adversidades e em resposta aos novos requisitos, têm buscado novas abordagens teórico-metodológicas, no sentido de sobrepor a função pública do trabalho com a população, aos determinantes conjunturais das relações trabalhistas. Tal equação é fértil de tensões e conflitos, constituindo arena de avanços e retrocessos no âmbito da prática profissional.

A psicologia, nessa busca, constrói referenciais teóricos que balizam o compromisso ético com a população em situação de vulnerabilidade social. Um desses conceitos tem como eixo central o sofrimento, assim como refere Nogueira (2005), mas vivenciado pela população. Trata-se do sofrimento ético-político apontado por Sawaia (2007).

A autora, ao abordar a exclusão social no campo da Psicologia, chama atenção para a necessidade da adoção de abordagens conceituais que produzam compreensões sobre o social, para além da “patologização” da questão social ou “culpabilização do indivíduo por sua situação social”. (SAWAIA, 2007: 98)

Desse modo, a Psicologia Social está de forma crescente preocupada com as questões da subjetividade social do indivíduo, como parte da dimensão humana e enquanto ser social que possui uma determinada individualidade, fruto, por sua vez, de uma construção histórica geradora de sofrimentos particulares e coletivos vivenciados pelos sujeitos. Assim, como destaca Sawaia (2007), “a exclusão vista como sofrimento de diferentes qualidades recupera o indivíduo perdido nas análises econômicas e políticas, sem perder o coletivo”. (p. 98)

De forma complementar ao sofrimento do trabalhador no espaço sociocupacional, conforme refere Nogueira (2005), Silva (2008) analisa o sofrimento relativo ao tipo de atividade desempenhada pelo profissional da Assistência Social. Comenta a autora:

Muitas vezes nos expomos a um desgaste emocional muito grande, porque nem sempre temos os recursos necessários para resolver ou atender às demandas que nos chegam. Psicólogos e assistentes sociais lidam com situações de conflito e realizam ações das quais nem sempre será possível observar o resultado final. Esta é uma tarefa diferente das que têm início, meio e fim, quando então se vê o que aconteceu e, assim, se pode recarregar a energia para continuar. No nosso trabalho nem sempre isso é possível, nem sempre podemos observar o resultado final. (SILVA, 2008:70)

Interessante análise da autora, no sentido apontar os condicionantes aos quais os profissionais estão submetidos na execução de suas funções. Por outro lado, o fato de eventualmente não se observarem os resultados finais, não deverá implicar a desconsideração da importância das processualidades que o trabalho profissional de assistentes sociais e psicólogos desenvolvem, recusando as aquisições delas decorrentes.

Ambos os conceitos encerram compreensões sobre o amplo contexto social, remetendo à análise das particularidades vivenciadas pelos sujeitos específicos, considerando suas distintas naturezas. Por um lado, o servidor, desacreditado - pela sociedade e pelo Estado - no exercício de sua função pública; enquanto que para a população - destituída de condições dignas de sobrevivência - instala-se o “sofrimento ético-político”, marcado pelos efeitos das injustiças e desigualdades sociais. Segundo Sawaia (2007), tal conceito

Retrata a vivência cotidiana das questões sociais dominantes em cada época histórica, especialmente a dor que surge da situação social de ser tratado como inferior, subalterno, sem valor, apêndice inútil da sociedade. Ele revela a tonalidade ética da vivência cotidiana da desigualdade social, da negação imposta socialmente às possibilidades da maioria apropriar-se da produção material, cultural e social de sua época, de se movimentar no espaço público e de expressar desejo e afeto.” (p. 105)

Considerando o cenário de frágil institucionalidade estatal e das precárias condições de vida de grande parte da população, a Assistência Social, através do SUAS, com seu amplo leque de exigências, requer um extenso e dinâmico processo de reconceituação de sua atuação na sociedade. Das questões técnicas às conceituais, incorporando as novas competências para as diversas áreas do conhecimento, às condições de trabalho e aos instrumentos disponibilizados para o desenvolvimento das atribuições dos profissionais.

Viabilizar concursos públicos, na direção da desprecarização das relações de trabalho, assegurando permanência dos servidores públicos e consequentemente continuidade institucional da política, computará a favor do processo de profissionalização da área, tão necessária para a proclamada mudança de rota anunciada nos discursos e textos legais.

Nesse sentido, a implantação do SUAS, em todo o território nacional, pode significar o enfrentamento de um duplo desafio: um primeiro, direcionado para a reorganização das ideias, dos modos de gestão, das estruturas e dos serviços vinculados à concepção do “Estado para o social” (NOGUEIRA, 2005); e outro, diretamente relacionado, voltado para o novo ordenamento institucional da assistência social sob o paradigma do direito.

Desse modo, exige-se o manejo de novas ferramentas de trabalho, capazes de estabelecer estratégias e procedimentos condizentes com o novo patamar da política. Mas a apropriação de novos recursos técnico-

metodológicos em resposta às exigências atuais, não pode prescindir do arcabouço conceitual e de uma nova institucionalidade, de tal forma a lhe atribuir identidade e configurar o reconhecimento por parte da população demandatária.

Assim, o debate em torno de modelos tecnicistas e gerenciais, atribuídos às medidas de recuperação ou de reforma do Estado, quando desprovidos da problematização sobre o aporte ético-político que os sustenta, tornam-se frágeis e aquém das mudanças exigidas.

Nesses termos, refletir sobre o cotidiano profissional de psicólogos e assistentes sociais na Política de Assistência Social, requer circunscrever o cenário dessas profissões no País, examinar os marcos regulatórios e as dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas construídas por essas áreas, que acabaram por definir inserções profissionais e contribuições diferenciadas no âmbito das políticas sociais.

A Assistência Social, especialmente para os psicólogos, vem se constituindo, recentemente, em significativo espaço ocupacional, e definindo novos contornos à prática profissional. A política avança ainda no sentido de melhor definir os níveis de organização interna, de implantação de estruturas de atendimento diferenciadas e de nova organização do trabalho, gerando uma complexidade que exige atuação multidisciplinar e profissionalização de seus trabalhadores.

E, mais, com os avanços já alcançados e os ainda projetados, as exigências por desprecarização das relações de trabalho e profissionalização da prática cotidiana dos trabalhadores tornam-se evidentes. Do contrário, as mudanças no cotidiano dos profissionais estarão restritas ao campo do simbólico, na incorporação de um novo paradigma, sem, no entanto, ecoar de modo transformador no processamento do trabalho e nas respostas sociais a serem alçadas pelos usuários. Trata-se de considerar as aproximações e os distanciamentos, entre uma nova vocalização da área e sua factualidade na prática profissional, assim como nas realidades sociais.

Silveira (2007) chama a atenção para o necessário enfrentamento dos riscos da perpetuação de práticas subalternizantes da população, já que

não está superado, no âmbito do serviço social e na assistência social, o debate sobre as implicações ético-morais de posturas conservadoras e de modalidades participacionistas que expressam

controle das vidas nos arranjos familiares, nos grupos mobilizados e nas estratégias tuteladoras de participação. Não está superado em nenhuma profissão. (p. 96)

Assim sendo, considerando as exigências apontadas no SUAS, o tensionamento desse signo histórico transitou do desafio de uma profissão para se constituir enquanto conquista a ser assegurada pela política, forjada pela atuação e articulação de um campo mais amplo de áreas do conhecimento.

Assim, trata-se de assumir que a política social e o Estado, em suas diferentes esferas, em função das alterações do contexto sociopolítico, demandam a ampliação de seu contingente de profissionais, tanto das formações historicamente a eles vinculados, dentre elas, com destaque, o Serviço Social, como também as demais áreas do conhecimento que, no caso do SUAS, tem revelado contribuições da Psicologia Social.

A inserção histórica do Serviço Social no campo das políticas sociais revela, inicialmente, o envolvimento do profissional quase que exclusivamente em tarefas executivas e de atendimento direto dos usuários. Todavia, mais recentemente, e o SUAS vem configurando de modo significativo essa mudança, o trabalhador, em face aos novos requisitos do trabalho nesta área, passa a assumir funções de gestão, formulação, planejamento, monitoramento e avaliação da política.

Cabe reafirmar que o Serviço Social tem, no âmbito da Assistência Social, trajetória diversa da Psicologia, considerando os contextos sóciopolíticos de constituição das profissões. Em sua origem, a assistência social, sob a égide do assistencialismo e da caridade, operava a ação social de solidariedade enquanto campo de prática. O Serviço Social, como profissão, desenvolve caminho equivalente às rotas da “filantropia e da ajuda circunstancial” traçadas pela Assistência Social em seus primórdios. (SPOSATI, 1991)

O assistente social, agente privilegiado da intervenção nesta área, especialmente a partir do movimento de reconceituação e durante extenso período histórico da profissão, de maneira quase unânime, refutava a Assistência Social (no sentido de assistencialismo), atribuindo a ela exclusivamente uma função residual no enfrentamento das demandas sociais. A negação da Assistência Social aparece porque, na prática profissional, via de

regra, na mediação do assistencial, prevaleceu o assistencialismo e a tutela sobre a população atendida.

Era, portanto, uma intervenção profissional de segunda categoria e estigmatizada, desde os bancos acadêmicos, ao cotidiano dos espaços ocupacionais, embora sua significativa absorção enquanto espaço de inserção no mercado profissional. Sposati (2004) analisa:

Na academia, o objeto de estudo, assistência social, constitui-se na metade da década de 80 sob um conflituoso campo de debate. O livro *Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras, uma questão em análise*, apresentado em 1985 por professoras da PUC-SP (Sposati, Yazbek, Falcão e Bonetti) inicia esse processo. Até então a assistência social era símbolo de uma ação a ser negada por significar tutela, favor, voluntarismo, clientelismo, assistencialismo, ação pontual, e nunca um campo de estudo e muito menos política social. É frequente a concepção de que a assistência social é contraposição à política social, e não uma política social. (p. 34)

E, ainda, na vinculação histórica entre o Serviço Social e a Assistência Social, é possível depreender que tal associação ocorreu, e ainda prevalece, em virtude da inicial e prioritária inserção do Serviço Social no campo das práticas associadas à Assistência Social. Assim, o exercício profissional do assistente social foi debutado na Assistência Social, operada sob a égide da bondade.

Tal origem constitui um mimetismo, na medida em que parte da identidade e dos objetivos do trabalho do assistente social são descritos, ainda nos dias atuais, pela possibilidade de ajuda ao próximo, assim como a Assistência Social, na contramão de uma política de proteção social e distante do campo do direito, é prática vinculada à benemerência.

É interessante observar que tal acoplamento é fragilmente ou quase nunca referido entre o Serviço Social e as demais áreas de atuação profissional, como saúde, habitação, previdência social, direitos humanos e mais recentemente o meio ambiente. Tais áreas, inversamente às origens da Assistência Social, constituíram-se institucionalmente no campo da política pública, enquanto direito social, por intermédio das lutas sociais.

Acrescenta-se, ainda, que não se observa, em outras áreas do conhecimento e mesmo de políticas sociais, relação tão orgânica como a observada na formação triangular - Assistência Social, Serviço Social e

assistente social. Sposati (2004) analisa as rotas opostas da saúde e da assistência social no processo de ascensão ao patamar constitucional:

A inclusão do campo particular da assistência social, no âmbito da seguridade social proposto pela Constituição de 1988, não encontrou interlocutores e interlocuções estruturadas e organizadas na academia, na sociedade civil e nos movimentos sociais. Diversa situação ocorreu, no âmbito da Saúde, que partiu de uma proposta estratégica (acadêmica, política, de gestão e de poder) construída nacionalmente (e com o apoio da Conferência de Alma Ata). (p. 33)

Resgatando o histórico do Serviço Social observa-se, no entanto, que no final da década de 1970 surgem, no interior da profissão, debates acerca do premente deslocamento da Assistência Social, de frágil ou mesmo inexistente aparato técnico, para a instauração de mecanismos e instrumentos capazes de assegurar delimitação institucional e intencionalidade teórico-metodológica para a área. (SPOSATI, 1991)

Embora, como destaca Sposati, persistam limites para a ampla apropriação da Assistência Social enquanto política pública, não se pode negar que a mobilização dos anos 1980, deflagrando a Carta Constitucional de 1988, gerou significativa relevância na inserção profissional do assistente social. Concretizou-se então, na época, a possibilidade de afirmação de sua centralidade nessa área, sob o patamar de política social enquanto locus institucional privilegiado de trabalho para o Serviço Social.

Todavia, persiste ainda um conjunto de desafios, no tocante ao desatamento do nó histórico que marca e perpetua a Assistência Social no campo arenoso, especialmente no tocante à face institucional, cuja sombra caritativa sustenta o fisiologismo e o clientelismo, fertilizando, em última instância, o solo firme do assistencialismo.

Trata-se de problematizar a permanência ou a supressão de tais influências históricas no atual processo de configuração do SUAS, analisando o dinâmico processo de negação e afirmação dos aportes conceituais adotados e os rebatimentos observados nas práticas dos profissionais.

A Assistência Social define, de maneira contundente, um dos espaços sócio-ocupacionais da profissão, já que o exercício profissional na área, a partir dos marcos constitucional e infraconstitucional (LOAS, 1993), adquire instrumentos legais para romper com o improvisado e a caridade, enquanto estratégias e fundamentos prevalentes da prática e alcançar, efetivamente, o

significado e a concretude inerentes à execução profissionalizada da proteção social.

É relevante mencionar a luta dos assistentes sociais e de suas entidades profissionais pela aprovação da LOAS, associada à mobilização e à participação da academia, além do compromisso com as políticas públicas, enquanto espaços de atuação dos profissionais na perspectiva da garantia e ampliação de direitos sociais.

Do ponto de vista da inserção da Psicologia nas Políticas Sociais, documento do Conselho Federal de Psicologia (2005) traz que:

A inserção do(a) psicólogo(a) nas políticas públicas cresceu muito nos últimos dez anos. Essa atuação foi acompanhada pela construção, na Psicologia, do compromisso social, com a participação de psicólogos e psicólogas de todo o país. A partir dessa perspectiva, é valorizada a construção de práticas comprometidas com a transformação social, em direção a uma ética voltada para a emancipação humana. Diferentes experiências apontaram alternativas para o fortalecimento dos indivíduos e grupos para o enfrentamento da situação de vulnerabilidade. Como resultado dessas experiências houve uma ampliação da concepção social e governamental acerca das contribuições da Psicologia para as políticas públicas, além da geração de novas referências para o exercício da profissão de psicólogo no interior da sociedade.

Tal posicionamento reflete a trajetória da Psicologia no campo das políticas sociais, com destaque para o compromisso com o protagonismo da população, enquanto requisito para a atuação governamental de psicólogos.

O campo de atuação profissional da Psicologia foi historicamente delimitado em torno da compreensão de que as vivências conscientes e/ou inconscientes dos homens e os sofrimentos decorrentes balizam a experiência humana.

Nessa perspectiva, o objeto de trabalho do profissional centra-se na apreensão da dinâmica do universo interno de cada indivíduo. Portanto, a Psicologia foi marcada, em sua origem, como área do conhecimento vinculada aos processos vividos pelos sujeitos do ponto de vista das emoções e sentimentos, sem ou com frágil relação com os determinantes do meio social.

A centralidade profissional está na singularidade da pessoa. Bock (2007) assinala importante reflexão ao analisar a conexão entre a dimensão individualista presente na trajetória da Psicologia e os mecanismos de desenvolvimento do capitalismo. Segundo a autora:

A noção de eu e a individualização nascem e se desenvolvem com a história do capitalismo. A idéia de um mundo “interno” aos sujeitos, da existência de componentes individuais, singulares, pessoais, privados toma força, permitindo que se desenvolva um sentimento de eu. A possibilidade de uma ciência que estude esse sentimento e esse fenômeno também é resultado desse processo histórico. A Psicologia se torna necessária. (p. 19)

Assim, a histórica noção do fenômeno psicológico como fruto da vivência do indivíduo e de seus recursos internos, adequados ou não para a construção de repostas às demandas do meio social, rege, de maneira prevalente, os alcances e limites da atuação profissional do psicólogo. Distancia-se, no entanto, da premissa sócio-histórica na qual a objetividade da vida cotidiana é elemento constitutivo de tal fenômeno, já que, como destaca Bock (2007:22), “falar de fenômeno psicológico é obrigatoriamente falar de sociedade”.

Desse modo, há, no interior da Psicologia, perspectivas divergentes no que se refere à visão do homem e da realidade social que o cerca. Tais construtos delimitam arenas de atuação profissional, que oscilam entre a concepção do psicológico enquanto produto subjetivo da realidade, atribuindo centralidade ao mundo social; e a visão que privilegia a noção dos componentes abstratos da natureza humana, na singularidade do indivíduo, apartando-os das referências e dinâmicas sociais, assim como discorre o texto sobre a trajetória da Psicologia:

A despolitização, a alienação e o elitismo marcaram a organização da profissão e influenciaram na construção da idéia de que o(a) psicólogo(a) só faz Psicoterapia. No final dos anos 80, começaram novos movimentos de mudança na atuação profissional e adotou-se o lema do compromisso social como norteador da atuação psicológica. (CFESS/CFP, 2007:20)

A atuação do psicólogo, deslocada da relevância dos elementos da realidade objetiva na configuração do fenômeno psicológico, redundando no ocultamento das condições de vida enquanto sinalizadores das vulnerabilidades sociais. Estas, não somente compreendidas enquanto carência material, mas vinculadas ao aspecto multidimensional da experiência humana.

Em contrapartida, o ponto de vista reducionista, pelo qual a dimensão individual da vivência humana sobrepõe-se à categoria social, conduz à criação de repostas particularizadas em espaços privados no trato da questão

psicológica, já que é no sujeito que estão os problemas, assim como nele estão as potencialidades para identificação das soluções.

Não há, nessa perspectiva, o posicionamento político de análise crítica das relações sociais, forjada na construção histórica do homem na sociedade.

A partir da perspectiva sócio-histórica, Bock (2007) destaca:

Para compreender o mundo psicológico, a Psicologia terá obrigatoriamente de trazer para seu âmbito a realidade social na qual o fenômeno psicológico se constrói; e, por outro lado, ao estudar o mundo psicológico, estará contribuindo para a compreensão do mundo social. Trabalhar para aliviar o sofrimento psicológico das pessoas exigirá do psicólogo um posicionamento ético e político “sobre o mundo social e psicológico” (p. 26).

Como já mencionado, o predomínio do atendimento individual nos consultórios particulares marcou a trajetória do exercício da Psicologia no Brasil, excluindo a Política Social e por consequência o âmbito estatal enquanto espaço sócio-ocupacional.

No entanto, após os movimentos da reforma psiquiátrica, configuram-se novas perspectivas teórico-metodológicas e campos de atuação profissional, considerando que “nesse movimento, a crença norteadora foi no potencial dos usuários dos serviços, enquanto sujeitos capazes de autonomia e independência e que não necessitavam continuar nesse processo de exclusão e de tutela”. (CFP, 2007:15)

O ponto de vista metodológico na prática profissional que reconhece o sofrimento humano como expressões de relações sociais historicamente determinadas, relaciona a experiência singular do indivíduo aos processos estruturais que estão na base das vulnerabilidades sociais. Acolhe a expressão do sujeito, reconhecendo sua legitimidade, e da análise dos elos condicionantes e comunicantes com a sociedade, extrai da pessoa a histórica responsabilização pelo sofrimento que lhe é atribuída. Sawaia (2007) destaca:

É no sujeito que se objetivam as várias formas de exclusão, a qual é vivida como motivação, carência, emoção e necessidade do eu. Mas ele não é uma mônada responsável por sua situação social e capaz de, por si mesmo, superá-la. É o indivíduo que sofre, porém, esse sofrimento não tem a gênese nele, e sim em intersubjetividades delineadas socialmente. (p. 98-99)

A Psicologia, desse modo, amplia sua atuação nas Políticas Sociais, alçando-se a um novo patamar de referência para os profissionais. Nesse novo contexto, a abordagem teórico-metodológica conectada com as novas

configurações sociais expande as áreas de atuação profissional, superando práticas vinculadas à delimitação de aptidões e adequação de comportamentos historicamente a serviço da saúde mental e da educação.

Significa considerar, nesta visão, a ampliação do leque de compromissos com a dimensão social do sofrimento humano, afirmando a intencionalidade do projeto profissional na direção dos interesses do sujeito e não mais para adequá-lo aos interesses da sociedade. (BOCK, 2007)

Do ponto de vista da Assistência Social, a Psicologia, através da entidade representativa, afirma:

Temos muito que ver fora dos consultórios, dos *settings* convencionais. Temos a oportunidade de estabelecer muitos olhares, muitas conexões, muitas redes. Temos a oportunidade de trabalhar com a vida, não com o pobre, o pouco, o menos. Temos o dever de devolver para a sociedade a contradição, quando muitos não usufruem de um lugar de cidadania, que deveria ser garantido a todos, como direito. Para isto devemos nos ocupar de todos os casos, pois eles estão ali, pedindo algo, e, às vezes, porque demoramos demais, nem pedindo estão mais. Mais motivos temos para nos aproximar e retomar o que deve ter ficado perdido nos fragmentos dos atendimentos segmentados, dos encaminhamentos assinalados nos papéis, mas ainda não inscritos na vida. (CFP, 2007:12)

No Serviço Social, há a reafirmação da perspectiva crítica na apreensão da totalidade histórica na análise dos condicionantes sociais afetos às várias expressões da questão social. O documento<sup>67</sup> elaborado pelas entidades representativas dos psicólogos e assistentes sociais, destaca o compromisso ético-político e a intencionalidade social da intervenção do Serviço Social:

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/CFP, 2007:26)

---

<sup>67</sup> Parâmetro para a atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social - Conselho Federal de Psicologia (CFP) e Conselho Federal de Serviço Social (Cfess) – Brasília (CRF/Cfess) – 2007. Referência Técnica para atuação do(a) psicólogo(a) no Cras/SUAS - Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (Crepop)/CRP – Brasília, 2007

Aprofundando a análise do trabalho a ser desenvolvido no CRAS, o documento problematiza os riscos e os possíveis desvios a serem enfrentados no cotidiano profissional:

A primeira é de restringir a atuação aos atendimentos emergenciais a indivíduos, grupos ou famílias, o que pode caracterizar os CRAS e a atuação profissional como um “grande plantão de emergências”, ou um serviço cartorial de registro e controle das famílias para acessos a benefícios de transferência de renda. A segunda é de estabelecer uma relação entre o público e o privado, onde o poder público transforma-se em mero repassador de recursos a organizações não-governamentais, que assumem a execução direta dos serviços socioassistenciais. Esse tipo de relação incorre no risco de transformar o(a) profissional em um(a) mero(a) fiscalizador(a) das ações realizadas pelas ONGs e esvazia sua potencialidade de formulador(a) e gestor(a) público(a) da política de Assistência Social. (CFP/CFESS, 2007:31)

Todavia, diante de todas essas demandas institucionais, das entidades representativas e, principalmente, da população, os profissionais estão ávidos por novos caminhos para a prática profissional. O esforço nessa direção é coletivo, não avança se for polarizado somente pelas entidades das categorias profissionais ou somente pela gestão, ou, ainda, isoladamente pela academia. Assim, todos os agentes responsáveis e compromissados com a Assistência Social, necessitam estabelecer interlocuções no sentido de produzir subsídios para ampliar o leque de referência aos profissionais, construindo saberes e conquistando direitos.

Portanto, é fundamental considerar, na contextualização das abordagens teórico-metodológicas das profissões, as exigências colocadas ao Estado, enquanto regulador e executor da proteção social, pressionado a instalar novos aparatos institucionais e profissionais. O aparato estatal deverá ser capaz de absorver as especificidades das categorias profissionais, assim como viabilizar a intersetorialidade entre as áreas, de tal forma a ampliar o escopo de atuação estatal.

No primeiro ano da implantação do SUAS criou-se, e nos subseqüentes expandiu-se, com grande capilaridade e de modo significativo nos municípios do país, o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS<sup>68</sup>, no qual assistentes sociais e psicólogos, ao comporem a equipe básica de referência, podem vir a construir um novo modelo de proteção social pautado na conexão dos saberes específicos e na complementação dos campos interventivos.

---

<sup>68</sup> Em 2005 existiam 1.355 CRAS, em 2008 totalizam 4.780 unidades. Jornal do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, nº.5 – Julho 2008.

Raichelis (2000) destaca a inserção histórica do Serviço Social na área:

Os assistentes sociais, apesar de estabelecerem uma relação historicamente ambígua, de afirmação e recusa, da assistência social, reconhecem as ações de assistência social como uma das principais mediações da prática profissional – e são reconhecidos socialmente por estas ações. (p. 281)

Assim, pelo histórico imbricamento do Serviço Social com as práticas vinculadas à Assistência Social nos seus primórdios, possui, a área, um campo de lutas e conquistas mais amadurecido, em comparação à trajetória da Psicologia.

Tal constatação reflete dois nexos argumentativos. Primeiramente, atribui ampla responsabilidade ao Serviço Social, assim como um protagonismo irrecusável, diante da construção do processo de profissionalização da Assistência Social. Ao mesmo tempo, no segundo ângulo de análise, tal construção não deve prescindir da participação de outras áreas do conhecimento, reafirmando a interdisciplinaridade, aspectos estes, aliás, da natureza da Assistência Social em face da complexidade da questão social.

É relevante ainda considerar que o cenário em construção no País, no campo da Assistência Social requer analisar seu alcance à luz do maior ou menor exercício da autonomia relativa do trabalhador em face das ingerências do órgão gestor.

Há, nesse sentido, uma direção política do trabalho a ser afirmada, na qualidade do serviço e no necessário respeito à autonomia do profissional,

quanto à forma de condução de seu atendimento junto a indivíduos e/ou grupos sociais com os quais trabalha, o que requer o compromisso com valores e princípios éticos norteadores da ação profissional, explicitadas no Código de Ética Profissional. (IAMAMOTO, 2004:96).

Embora ele não goze de plena autonomia em face da mediatização dos vínculos de trabalho e das hierarquias de poder enquanto trabalhador assalariado, como forma de enfrentar as interferências e pressões políticas, e fundamentado em sua autonomia técnica, é revelante ao profissional a busca incessante do exercício ético-político, nos termos de Iamamoto (2007), no processo de afirmação do direito socioassistencial ao usuário.

A NOB-RH<sup>69</sup>, em seu capítulo três, aponta os princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social, assim como, por ocasião da V Conferência Nacional de Assistência Social, foram debatidos os compromissos éticos com os direitos socioassistenciais<sup>70</sup>, como mecanismos para orientar a dinâmica cotidiana dos agentes profissionais envolvidos com a política.

Na análise dos textos normativos, observa-se uma correlação de intencionalidades quanto à prática profissional na Assistência Social, mas, essencialmente há uma relevância substantiva para a defesa dos direitos sociais enquanto alicerce para o trabalho, por meio de uma atuação participativa e democratizadora na relação com o usuário.

Tais orientações, associadas aos códigos de ética profissional, deverão subsidiar as práticas no sentido de fundamentar as estratégias de enfrentamento das determinações políticas, que de forma histórica e ainda prevalente, buscam se sobrepor aos princípios ético-políticos e técnicos que orientam a intervenção dos profissionais.

---

<sup>69</sup> 1. Defesa intransigente dos direitos socioassistenciais; 2. Compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais; 3. Promoção aos usuários do acesso à informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende; 4. Proteção à privacidade dos usuários, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção, e resgatando sua história de vida; 5. Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para a construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade; 6. Reconhecimento de direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social; 7. Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção; 8. Garantia do acesso da população à política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios; 9. Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses; 10. Contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados. (BRASIL, 2007:25-26)

<sup>70</sup> 1. A Assistência Social como política pública defende o protagonismo e o alcance da autonomia de todos que a ela acorrem para o pleno reconhecimento e exercício de sua cidadania; 2. A atenção prestada na rede socioassistencial deve romper com os princípios da benesse e do favor e reconhecer a cidadania do usuário; 3. A atenção na Assistência Social na perspectiva de direitos deve romper com ações parciais, desqualificadas, descontínuas e incompletas; 4. Como política de proteção social com ação preventiva, a Assistência Social resgata a unidade familiar como núcleo básico de atenção cotidiana do indivíduo e seu desenvolvimento afetivo, biológico, cultural, político, relacional e social; 5. A Assistência Social deve ser operada através de uma rede de benefícios, serviços, programas e projetos que devem manter relação de completude entre si e de intersectorialidade com outras políticas sociais; 6. A Assistência Social defende a renda digna como direito de cada cidadão e de sua família, promovendo o desenvolvimento de capacidades para geração de novas possibilidades de trabalho, renda e sustentabilidade familiar; 7. A Assistência Social como política que deve assegurar direitos de cidadania deve ter seu processo de gestão requalificado, reestruturado e profissionalizado; 8. A Assistência Social como política de gestão democrática e descentralizada deve ter constituídos os espaços para construção democrática de decisões, negociações e exercício do controle social e defesa de direitos. (Brasil, 2005c: 309).

Outro elemento relevante a considerar, na problematização dos condicionantes para a profissionalização da área, está relacionado aos processos de formação acadêmica dos trabalhadores. Apesar da propositura da NOB-RH no trato das questões vinculadas à capacitação dos trabalhadores da Assistência Social, prevalece ainda, do ponto de vista da formação no nível de graduação, uma precária, ou mesmo inexistente, preparação dos futuros profissionais a serem inseridos nesse campo.

Apesar do protagonismo histórico do Serviço Social e a contribuição da área com a pesquisa e a produção de conhecimentos para a Política de Assistência Social, a formação profissional em nível de graduação permanece ainda incipiente no tocante às disciplinas voltadas especificamente à reflexão da Assistência Social enquanto política pública<sup>71</sup>.

Em que pese a perspectiva generalista da formação em nível de graduação, é importante considerar as especificidades demandadas pelos espaços sócio-ocupacionais, especialmente no tocante às novas exigências das políticas sociais, na medida em que se constituem as principais empregadoras no Serviço Social<sup>72</sup>. Além disso, a educação continuada coloca-se cada vez mais como prioridade a ser enfrentada nesse âmbito.

Em nível de pós-graduação, pesquisa desenvolvida por Silva (2000) aponta que, em meados de 2005, o Serviço Social totalizava 19 programas de pós-graduação no País, sendo que 13 na área específica e os demais absorvendo outros campos de interesse, como políticas públicas e políticas sociais (SILVA, 2000:42-46).

---

<sup>71</sup>As diretrizes curriculares da Abepss definem o tópico de estudo Política Social enquanto um dos conteúdos necessários para a formação do assistente social. Embora não estabeleça as áreas setoriais a serem ministradas, reafirma o postulado da regulamentação da profissão no sentido de estabelecer competências e habilidades técnico-operativas para atuar na questão social e com políticas públicas. Todavia, observa-se um despreparo na formação dos alunos. A título de exemplo, segundo *site* do Cress/SP, existem, no Estado de São Paulo, 46 cursos de Serviço Social. Em pesquisa aos *sites* das IEs, constatou-se que somente quatro possuem alguma disciplina vinculada à Assistência Social, assim denominadas: Política Social: assistência social, Oficinas Temáticas: assistência social, Temas Básicos em Serviço Social II: assistência social e Seguridade Social: assistência social. Cabe, nesse campo, desenvolver estudos no sentido de investigar se esse padrão é reproduzido em outros cursos de Serviço Social no país.

<sup>72</sup> Em pesquisa realizada pelo Cfess (2005b), constatou-se o seguinte perfil profissional dos assistentes sociais no País: 40,97% trabalham em unidade pública municipal, 24% em unidade estadual e 13,19% no âmbito federal. Do ponto de vista do vínculo empregatício, 55,68% é estatutário, porcentagem inferior ao total de empregados em unidades públicas (78,16%). Nota-se, assim, mais de 20% de vínculos flexíveis para os assistentes sociais empregados no serviço público, somando-se ainda aos 9,41% de contratos temporários. Como apontam as pesquisas mencionadas neste trabalho, tal tendência está em crescimento na esfera estatal.

Do ponto de vista das áreas de concentração e linhas de pesquisa dos programas, a temática mais prevalente é composta por “política social/ políticas públicas/ avaliação/gestão de políticas sociais com 41 indicações”. Não obstante, é interessante observar que, apesar dos demais programas apresentarem linhas de pesquisas voltadas para a Seguridade Social e Políticas Sociais, a especificidade da Assistência Social somente é referida, enquanto linha de pesquisa, na PUC-SP. (SILVA, 2005)

Nesse contexto, observa-se o elevado reconhecimento sobre os estudos desenvolvidos por alguns Núcleos de Pesquisa dos Programas de Pós-Graduação do País e o nível das contribuições no campo da produção de conhecimento, cooperando de maneira significativa com os rumos e trajetórias assumidas pela Assistência Social, desde as lutas em face da Constituição de 1988, aos dias atuais.<sup>73</sup>

De todo modo, é fundamental reafirmar a relevância de estudos sobre a realidade da formação profissional na Assistência Social, tanto no nível de graduação como no de pós-graduação. Trata-se de desenvolver um conhecimento apurado sobre as prontidões teórico-metodológicas e éticas empreendidas no exercício profissional, ou seja, sobre os modos através dos quais a prática do aluno, egresso dos bancos acadêmicos, está se constituindo. Esta compõe uma das tarefas da universidade, no sentido de preparar e qualificar, desde a graduação, os profissionais para atuarem nas Políticas Sociais em conformidade com as demandas do contexto sociopolítico.

Para a Psicologia, como menciona Bock (2007a:113)

a ação do psicólogo sempre é imediatamente identificada, pelas pessoas, com Psicoterapia, e, em alguns casos, com os testes psicológicos. A categoria sempre é relacionada com a perspectiva terapêutica, de remediar, de curar.

Somado a este fato, no campo das Políticas Sociais, a inserção profissional predominante na trajetória da Psicologia ocorreu nas áreas da educação e da saúde.

---

<sup>73</sup>Em pesquisa (no prelo), da qual participei, realizada no Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (Nepsas) da PUC-SP, cujas fontes foram os bancos de dados da Capes e da PUC-SP, considerando as mais diferentes áreas de conhecimento, além do Serviço Social, foi identificado, no período de 1984 a 2005, o total de 324 trabalhos sobre Assistência Social, sendo que, deste total, 40% da produção encontra-se na PUC-SP, dois quais 37% são de mestrado e 52% de doutorado.

Todavia, recente iniciativa do Conselho Federal da Psicologia e dos conselhos regionais busca identificar o perfil sócio-ocupacional dos profissionais nas demais Políticas Sociais. Trata-se do CREPOP<sup>74</sup>, cujo objetivo é “reunir, sistematizar e disponibilizar experiências, práticas já consolidadas pelos psicólogos que atuam nas políticas públicas brasileiras”. (CRISPI, 2007a:115) Nesse sentido, viabiliza a divulgação de informações quanto ao mercado de trabalho dos psicólogos.

No específico dos serviços da Política de Assistência Social, foram sistematizados dados relativos às áreas de atendimento, às medidas socioeducativas em meio aberto, ao enfrentamento do abuso e da violência sexual contra crianças e adolescentes e aos programas de atenção à mulher em situação de violência. Foram identificados resultados, a partir dos questionários disponibilizados *on-line* pelo período de 60 dias, assim sintetizados em seus dados mais significativos:

- **Medida Socioeducativa em Meio aberto:** 305 questionários respondidos, sendo que 58,4% trabalham em organizações públicas, embora somente 19,3% sejam estatutários; 23,3% possuem contrato temporário; 47,2% trabalham como psicólogos há apenas dois anos; 47,2% possuem pós-graduação, 41,3% trabalham em Programas de Liberdade Assistida e 31,8% na prestação de serviços continuados; 41,3% estão lotados no SUAS; 50,2% apontaram o “Código de Ética Profissional do Psicólogo como um dos documentos de maior importância nesta atuação”. (CFP, 2008)

---

<sup>74</sup> O depoimento de Boch (2007) é elucidativo do trabalho realizado: “Os psicólogos, que atuam naquele campo e que têm um fazer sobre o qual têm o que falar, campo este que está em destaque naquele momento, entram na página do CFP e respondem a um questionário. A partir da resposta dos questionários, pode-se localizar um conjunto de psicólogos que atuam em determinada região. Esse grupo é convidado para uma reunião, a fim de debater o trabalho, buscar mais informações e colher sugestões de atuação com os dados colhidos. Também há a formação de grupos focais, em que se refina essa informação oferecida pelos psicólogos para que possamos sistematizar, organizar, analisar, traduzir e produzir algo que possa responder às necessidades daquele coletivo. O Crepop cria palavras, discurso, para dialogarmos com o Estado, para podermos divulgar a Psicologia junto à sociedade, levando a esta o trabalho que os psicólogos são capazes de realizar”. (p.114-115). Cabe considerar, conforme esclarece a autora, que as informações do levantamento são coletadas a partir da livre adesão do profissional aos questionários, configurando-se, portanto, numa amostra do universo dos psicólogos do país. Contudo, há de se considerar que se constitui relevante instrumento de conhecimento sobre a inserção profissional de psicólogos em algumas áreas das políticas públicas.

Chama a atenção o início do exercício profissional e a inserção na Assistência Social, corroborando as reflexões anteriormente apontadas e o fato de mais de 40% dos profissionais que responderam aos questionários estarem lotados no SUAS. Denota-se, assim, não somente novas exigências para a inclusão de outras áreas do conhecimento na assistência social, mas também um novo interesse profissional de psicólogos por essa área de Política Social, certamente induzidos pelas definições da NOB/RH quanto à composição das equipes básicas.

Destaca-se, ainda, a relevante porcentagem de profissionais com pós-graduação, o que indica a busca de melhor qualificação para o exercício profissional na área. Por outro lado, o expressivo percentual de trabalhadores em organizações públicas (quase 60%) contrasta com o baixo índice de servidores estatutários, o que reproduz os dados apontados nas pesquisas analisadas, confirmando a precarização do trabalho na esfera estatal.

- **Enfrentamento do abuso e da violência sexual contra crianças e adolescentes:** 281 questionários respondidos, dos quais 45% dos profissionais participaram de algum curso de capacitação sobre a temática, 86% atuam no serviço há menos de cinco anos, 89% trabalham predominantemente em equipes multidisciplinares, atuando principalmente com assistentes sociais (84%), 22,4% desconhecem a PNAS e 56,8% conhecem parcialmente o SUAS; 49,1% conhecem parcialmente e 13,9% desconhecem o CREAS, embora 34% declarem trabalhar na Secretaria de Assistência Social, 18,2% na Ação Social e 13,6% no Desenvolvimento Social (totalizando mais de 65% dos trabalhadores vinculados à área); 35,5% acreditam que os psicólogos estão mais conscientes de sua responsabilidade social nas políticas públicas, todavia 30,9% entendem que “as instituições formadoras não oferecem suficientes oportunidades de aprendizado para atuação em políticas públicas (conteúdos, disciplinas, estágios, pesquisa e extensão)”. (CFP, 2007c)

Dado relevante a ser analisado neste estudo refere-se ao frágil conhecimento sobre as diretrizes da PNAS/04 e do SUAS, não obstante a significativa presença de psicólogos atuando em órgãos gestores responsáveis pela Política de Assistência Social. É possível depreender dessa informação

que, nos espaços sócio-ocupacionais, ainda prevalece um distanciamento entre as normativas postuladas e a prática cotidiana dos profissionais.

Há outras questões que poderiam ser destacadas: percentual muito alto - mais de 65% trabalham na área de assistência social – indica forte movimento e investimento da Psicologia nesta política como campo de trabalho e de profissionalização; cerca de 30% observam insuficiências na formação profissional para atuar no campo das políticas públicas, o que também foi constatado no Serviço Social, o que interpela a universidade e questiona a falta de sintonia com as demandas da realidade profissional; alto percentual de trabalho interdisciplinar (89%), na maioria com assistentes sociais (84%), são dados significativos que apontam para a relevância de estudos neste campo – como o ora apresentado.

No tocante ao alto índice de desconhecimento quanto aos textos normativos e aos serviços de atendimento do SUAS (PNAS e CREAS), tal constatação pode remeter a dois fatores: as orientações são de difícil execução no cotidiano, quer seja pelas precárias condições de trabalho, pela ausência de clareza por parte dos órgãos gestores (das três esferas), quanto aos novos modos de atuação da Assistência Social, ou, ainda, não refletem os interesses profissionais e as demandas sociais vivenciadas pelos trabalhadores no contato direto com a população. Em outra medida, mas de forma complementar, a prática profissional permanece alicerçada em antigos procedimentos metodológicos, de tal forma que as atuais normativas tornam-se subsumidas no emaranhado cotidiano das eventualidades e do atendimento pontual.

Em se tratando do enfrentamento do abuso e da violência sexual contra crianças e adolescentes, campo de atuação da proteção especial, através do trabalho profissional dirigido ao combate à violação de direitos, é preocupante a percentagem de desconhecimento dos trabalhadores acerca da existência do CREAS. Este constitui uma unidade pública de referência, não somente para a população, mas também como espaço sócio-ocupacional no qual os profissionais devem ser alocados.

- **Programas de atenção à mulher em situação de violência:** foram respondidos 103 questionários, dos quais 70,9% são profissionais com pós-graduação; 31,1% trabalham na área há menos de um ano; 81,6%

em organizações públicas, sendo que 38,8% são estatutários, 34% estão lotados no SUAS e 42,5% apontaram o “Direito como a área que influencia fortemente sua atuação”. (CFP, 2008a).

Das informações sintetizadas, destaca-se o elevado índice de trabalhadores com curso de pós-graduação, revelando que a temática exige um constante aprofundamento teórico para subsidiar as intervenções demandas pela realidade social. De forma complementar ao grau de especialização dos profissionais, chama a atenção, ainda, o pouco tempo de inserção na área, inferindo a compreensão de que a defesa de direitos para esse segmento social constitui campo novo de atuação para os psicólogos.

O panorama revelado pelos dados apresentados, ainda que não possam ser generalizados para todo o universo profissional, apontam questões importantes sobre os processos de formação e especialização, sobre as novas demandas do mercado de trabalho e as trajetórias de inserção profissional de psicólogos.

Tais questões devem ser consideradas não somente em face da necessidade de novas prontidões teórico-metodológicas para o trabalho na área, mas também diante da premência de mudanças na cultura institucional. Cultura esta não somente capaz de romper com o legado da benemerência, mas essencialmente resgatando e/ou construindo, em patamares democrático-participativos, a responsabilização estatal na garantia do direito e da justiça social a ampla parcela da população destituída desta condição.

Trata-se de identificar o arcabouço valorativo que fundamenta o trabalho cotidiano dos profissionais, carregado historicamente pelas representações sociais de que o trabalho na área é fruto da bondade individual e concessão ou, ainda, forma de controle do Estado sobre as famílias pobres. Significa conhecer, nos espaços sócio-ocupacionais, os distanciamentos, as fronteiras e as sobreposições entre as estratégias e os instrumentos para o exercício desta área enquanto política pública e a perpetuação de iniciativas caritativas de caráter emergencial.

As marcas da constituição sócio-histórica do País, balizada pelo conservadorismo e patrimonialismo, se estendem ao âmbito ideológico da Assistência Social, definindo modos de sua operacionalização e gestão.

Oliveira (2003), ao desenvolver estudo sobre a cultura política dos gestores estaduais da Assistência Social aponta:

A implementação efetiva do modelo de gestão da Assistência Social, pensando na perspectiva de uma cultura democrática, e imbuído de um perfil universalista e redistributivo de atendimento à população, é tarefa complexa, pois, ao lado de proposições legais e práticas inovadoras, parecem conviver mentalidades e valores típicos das culturas elitistas e clientelista, que estimulam ações emergenciais de caridade e pronto-socorro aos pobres. (p. 114)

Considera-se que a convivência mencionada pela autora é fruto da própria ambiguidade histórica da área, transitando entre o campo privado e o público, em um movimento pendular de avanços e retrocessos. Assim, o processo de profissionalização da Assistência Social não se constitui tarefa de fácil e rápido alcance, em face do histórico inconcluso de sua afirmação enquanto política de direito, exigindo de seus trabalhadores, em contrapartida, uma análise apurada dos condicionantes do contexto sociopolítico, assim como a construção de estratégias coletivas de tensionamento nas diversas realidades.

Nesse sentido, os profissionais do Serviço Social e da Psicologia têm empreendido crescente mobilização no sentido de elaborarem proposituras condizentes com as novas demandas da política. Em recentes publicações, já mencionadas, os conselhos federais das duas áreas desenvolveram iniciativas para sistematizar as referências técnicas e os fundamentos ético-políticos e profissionais para a atuação dos trabalhadores no âmbito da Política de Assistência Social.

Trata-se da resultante de amplo debate desenvolvido no interior das categorias e entre os conselhos regionais e federais, visando agregar reflexões capazes de favorecer a ampliação, o aprimoramento técnico e conceitual de psicólogos e assistentes sociais, assim como “contribuir para fortalecer a intervenção interdisciplinar, resguardando as competências e atribuições privativas de cada profissão”. (CFESS/CFP, 2007)

Diante deste breve panorama da trajetória da Psicologia e do Serviço Social nas políticas sociais e, particularmente, na Assistência Social, e de apontamentos quanto ao debate teórico das áreas, cabem algumas indagações vinculadas a produção, gestão, regulação, formas e modos de organização e

às condições nas quais se realiza o trabalho no processo de implantação do SUAS.

Quais as características da prática profissional que estão sendo instauradas? Quais os elementos constitutivos da base conceitual do trabalho na Assistência Social que a implantação do SUAS está viabilizando ou está em processo de mudança? Ou, ainda, estará a implantação do SUAS criando condições para a instauração de novos patamares da prática profissional capazes de romper com o assistencialismo? Estará, o trabalhador do SUAS, contribuindo para o fortalecimento de um aparato conceitual vinculado à prática da Assistência Social enquanto direito social e responsabilidade do Estado?

Trata-se, na dinâmica interna da Política de Assistência Social, de considerar a conexão e a conjugação dos conhecimentos específicos de cada área, diante da possibilidade (e da oportunidade) de criação de campos técnicos, teóricos, políticos e éticos de convergência. Significa, assim, a possibilidade dos saberes específicos construírem um saber específico da Assistência Social, que contribua para conferir melhor qualidade aos serviços, programas e benefícios.

No tocante aos saberes específicos da Psicologia e do Serviço Social, é fundamental que seus profissionais resgatem as competências e atribuições privativas de seu campo de atuação<sup>75</sup>. Iamamoto (2002) faz referência à distinção etimológica dos termos “competência” e “atribuição”, esclarecendo que a primeira “diz respeito à capacidade de apreciar, decidir ou fazer alguma coisa”, enquanto que a segunda “é uma prerrogativa, privilégio, direito e poder de realizar algo”.(p. 12).

O Serviço Social trava, historicamente, por meio de suas entidades representativas e da academia, debate sobre o campo de atuação específica da área. Partindo de seus parâmetros legais, mas indo além, em função das exigências conjunturais postas à profissão, é necessário considerar que “o que delimita o caráter da atividade enquanto privativa do assistente social é a sua

---

<sup>75</sup> A profissão de assistente social é inicialmente reconhecida pela Lei 3.252 de 27 de agosto de 1957 e regulamentada pelo Decreto n. 994 de 15 de maio de 1962. A atual regulamentação - Lei 8.662, de 7 de junho de 1993 - revoga a Lei de 1957. A psicologia é regulamentada pela Lei 4.119, de 27 de agosto de 1962. Os documentos em vigor com os códigos de ética das profissões são: Serviço Social de março de 1993; e Psicologia, de março de 2005.

qualificação enquanto matéria, área e unidade<sup>76</sup> de serviço social”. (IAMAMOTO, 2002:18)

A Psicologia, em particular a Social, voltada de forma mais prevalente às Políticas Sociais, considera a integração entre o indivíduo e o social a partir de uma perspectiva histórica. O trabalho em equipe multiprofissional, através do “diagnóstico social, do planejamento, atuando em organizações públicas e comunitárias”.<sup>77</sup>

Assim, no cotidiano de trabalho da Assistência Social, a atuação do Serviço Social e da Psicologia supõe reconhecer os limites e as potencialidades de cada área para a efetivação da Assistência Social, de tal maneira a favorecer a identificação multidimensional dos determinantes da questão social, contribuindo, em suas especificidades e pontos de convergência, para a profissionalização da área e o efetivo acesso aos direitos socioassistenciais por parte da população.

Outra pauta a ser priorizada, por todos os profissionais vinculados ao SUAS, na direção da profissionalização de seu trabalho, é o enfrentamento e o desmonte de estruturas e práticas alicerçadas no fisiologismo e no primeiro-damismo<sup>78</sup>, já que ainda é possível identificar, nos espaços institucionais, a prevalência de uma Assistência Social inspirada no exercício do interesse privado através do usufruto do bem público.

A questão de interesse do presente estudo não está restrita ao duplo comando ou aos rebatimentos no campo da gestão, mas, de forma complementar, considera que a presença do primeiro-damismo amplia a desprofissionalização da área, ou, ainda, incide negativamente sobre o

---

<sup>76</sup> Segundo a autora: “*matéria* diz respeito a substância ou objeto ou assunto sobre o que particularmente se exerce a força de um agente, *área* refere-se ao campo delimitado ou âmbito de atuação do assistente social e a *unidade* do Serviço Social não se reduz a uma visão administrativa, enquanto órgão de uma unidade, definido em seu organograma, tal como se identifica no senso comum”. (2002:18, grifos da autora)

<sup>77</sup> Contribuições do Conselho Federal de Psicologia ao Ministério do Trabalho para integrar o Catálogo Brasileiro de Ocupações, 1992. Disponível em: [www.pol.org.br](http://www.pol.org.br). Acesso em: dez. 2008.

<sup>78</sup> A pesquisa das gestões municipais de Assistência Social atesta a existência no País de 19,3% de primeiras-damas gestoras, em contrapartida aos 6,4% municípios que declaram não ter primeira-dama. Acrescenta o estudo: “É significativa no País a participação da primeira-dama na gestão da Assistência Social, se considerarmos os percentuais de existência de primeira-dama como gestora (19,3%), como gestora e presidente do conselho (15,3%) e com participação nos trabalhos da Assistência Social (21,5%)”. É interessante observar alguns dados: Em 61,9% dos municípios do Estado de São Paulo, a primeira-dama realiza algum trabalho com o órgão gestor; no Ceará, 36% das gestoras municipais são primeiras-damas e, em 42,60% dos municípios de Goiás, a primeira-dama é presidente do conselho municipal e também gestora. (IGEMAS, 2007a: 36)

necessário processo de profissionalização no sentido de afirmar a Assistência Social no patamar de política pública de direito. Considera-se ainda que para além das diretrizes e da organicidade propostas no SUAS, ainda são necessárias medidas regulatórias e impeditivas da presença do primeiro-damismo na gestão da Assistência Social.

No entanto, é preciso considerar que os profissionais enfrentam a incorporação, por parte das primeiras-damas, do discurso da política de assistência social e da defesa de sua presença nos órgãos gestores, fundamentadas na formação universitária e em processos contínuos de capacitação. Há um fenômeno da reciclagem do primeiro-damismo. Observa-se que os profissionais da ponta ficam reféns das tramas construídas em nome do poder político vigente.

Paradoxalmente, o primeiro-damismo se profissionaliza, absorvendo, em seu repertório, as categorias conceituais da política. A assistência social na figura da primeira-dama, embora repaginada nos bancos acadêmicos, particularmente no Serviço Social, permanece sujeito privilegiado para as negociações e concessões do político de plantão, apartando a política do direito e do exercício da cidadania. Trata-se de uma contradição. O primeiro-damismo procura se legitimar por meio de várias profissões, impactando negativamente o processo de profissionalização da própria Assistência Social. Este é mais um dos desafios a ser enfrentado na condução política da prática profissional na implementação do SUAS.

Da parte dos profissionais, fundamentados em procedimentos ético-políticos e metodológicos e na profissionalização do diálogo, subsidiados por uma leitura crítica da realidade de trabalho, por meio de dados e informações sobre as demandas populacionais, é possível supor a construção de estratégias de enfrentamento das determinações políticas às quais são submetidos.

Assim, ao refletir sobre a presença e influência do primeiro-damismo, considera-se que as atividades desenvolvidas pelo conjunto dos trabalhadores, nas várias expressões do cotidiano e no planejamento das rotinas, exigem contemplar a dimensão coletiva do trabalho e sua responsabilidade ética no exercício do projeto profissional e na execução da política. A presença do

primeiro-damismo desloca a perspectiva pública a ser conferida à política de Assistência Social, colocando-a para a arena dos interesses privados.

É necessário, portanto, na direção de uma reflexão crítica sobre o trabalhador da Assistência Social, recolocar a discussão acerca dos projetos particularistas vinculados ao fisiologismo, ainda em vigor no cenário brasileiro. Não é mais plausível escudar o primeiro-damismo sob o manto da profissionalização ou da retórica discursiva sobre o SUAS.

### **2.3 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) - Espaço de referência e os sentidos para a prática profissional**

Um dos destaques da Política de Assistência Social, a partir do modelo de gestão apresentado pela PNAS/04 e NOB/05, o CRAS constitui-se espaço público estatal que deve conferir maior capilaridade à Política de Assistência Social nos territórios, alicerçado na premissa de responsabilização e primazia do Estado na implementação do SUAS.

O CRAS, na qualidade de espaço institucional, está inserido em uma nova organicidade do Sistema Municipal de Assistência Social, compondo o novo ordenamento proposto para a assistência social na prestação dos serviços e benefícios socioassistenciais. Contempla o conjunto de ações da proteção social básica, articulando com as demais instâncias municipais de proteção social relações de complementaridade, na perspectiva da universalização da cobertura no campo da Assistência Social e na intersetorialidade preconizada pelo SUAS. Como menciona Silveira (2007:67), instaura-se uma nova hierarquia que

Favorece a organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, tendo em vista o enfrentamento das desigualdades relacionadas às necessidades sociais que se apresentam em níveis diferenciados de complexidade. Portanto, a hierarquização das funções não deve expressar uma cisão programática ou um mero rearranjo organizativo.

Essa nova organicidade traz repercussões para a prática profissional desenvolvida no CRAS, embora os rearranjos institucionais propostos e o elevado destaque a ele atribuído, em comparação aos demais espaços e funções do sistema, podem favorecer tendências mais ou menos endógenas do trabalho profissional no Centro de Referência. É preciso considerar, então,

os riscos de fragmentação e desarticulação, expressos por um trabalho isolado, desvincilhado das diretrizes políticas, no qual as ações tornam-se um fim em si mesmas, em vez de mediações que articulam objetivos a serem alcançados.

Tal postura profissional, ancorada em um conhecimento pouco apropriado sobre as diretrizes, objetivos e novas exigências da política, em sua perspectiva totalizante, gera a desconexão do CRAS com o lugar institucional em que se situa, no contexto do órgão gestor e demais espaços institucionais que constituem o SUAS, causando ainda, rebatimentos na prontidão e qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados para a população.

À luz da experiência da Política de Saúde que define a atenção básica como “um tipo de atividade desempenhada por profissionais de saúde ou como uma diretriz para a organização racional da oferta de serviços”, vale analisar que tal definição delimita uma base conceitual destacando “o que fazer” e “aonde fazer”. (VIANA e FAUSTO, 2005:152)<sup>79</sup>

O pressuposto está na demarcação do perfil - característica do serviço a ser prestado - e o seu lugar – mais próximo do usuário - na totalidade do sistema de saúde. Depreende-se, então, que os dois elementos (perfil e lugar do serviço), analisados concomitantemente, contemplam a acepção do que é necessário ser assegurado como atenção primeira (ou primária) ao cidadão.

Nesse sentido, é interessante refletir sobre o significado do CRAS na proteção social básica, enquanto acolhimento inicial na hierarquização das atenções definidas pelo SUAS, reformulando e redefinindo modelos tradicionais de acesso e implementando nova geração de conceitos e práticas profissionais, agora embasadas na maior proximidade com a população.

A concretização da proteção social básica supõe a incorporação da noção preventiva e territorializada das ofertas de programas, serviços e benefícios socioassistenciais, no sentido de garantir a escuta qualificada aos usuários, espaços e ações de convivência e a construção do protagonismo individual e coletivo, projetando assim a ampliação do acesso aos direitos.

A novidade do SUAS assenta-se, portanto, em um novo paradigma. Para além de uma unidade pública de referência da Política de Assistência

---

<sup>79</sup> As autoras mencionam que as origens da atenção primária, atualmente denominada de básica, estão relacionadas ao movimento da Medicina Preventiva, na qual houve a busca por uma abordagem integral do indivíduo. (2005:152)

Social no município – o que para esta política social, embora ainda não suficiente, já é um avanço, revela que essa nova materialidade poderá induzir mudanças na concepção e na provisão dos serviços e benefícios socioassistenciais à população.

Por esse motivo, o enraizamento territorial do CRAS poderá subsidiar a elaboração de um novo repertório de representações da Assistência Social no campo do direito, concretizadas por meio da organização dos serviços e benefícios por seguranças sociais e articulados em rede, na definição das funções, na estruturação das proteções por níveis - básica e especial - e nas ações continuadas, através das quais a população detém o conhecimento do que deverá ser ofertado na unidade pública.

Tais representações, geradas no âmbito profissional, nas famílias e indivíduos atendidos e na esfera governamental, assim como nos campos de articulação dessas instâncias, revelam os modos através dos quais o CRAS está construindo e/ou desconstruindo concepções sobre a assistência social. Reflete, em um primeiro patamar de análise, a possibilidade de recondução conceitual de dois componentes centrais, tradicionalmente vinculados ao trabalho profissional nesta área, quais sejam: família e território.

Recolocados sob a ótica do SUAS, tais elementos trazem a necessidade de superar visões e conseqüentemente de práticas profissionais, nas quais o segmento etário prepondera, desvinculado das tramas familiares e sociais. Em contraponto a uma abordagem fragmentada, a perspectiva não é desconsiderar as dimensões geracionais, mas tomá-las em referência a uma matriz familiar e às relações sociais mais amplas, na direção de uma apreensão coletiva e de totalidade das vulnerabilidades sociais.

É certo afirmar que os textos normativos sobre o SUAS defendem a incorporação de categorias mais amplas na prática profissional, fomentando a superação do trabalho centrado na perspectiva individual. Tal propositura tem suscitado complexas polêmicas, remetendo ao debate conceitual sobre as concepções e os elementos constitutivos do trabalho voltado para a matricialidade sociofamiliar.

À guisa de reflexão, cabem aqui algumas considerações. O rompimento com o conservadorismo constitutivo da área não se restringe à transferência do foco do indivíduo para a família, entendida de forma restrita e trabalhada na

direção dos ajustamentos sociais. Tal passagem requer a mediação de novas categorias teórico-metodológicas, através das quais a adoção da centralidade sociofamiliar demanda considerá-la enquanto um dos elementos das complexas relações sociais.

A superação de uma abordagem culpabilizadora do indivíduo pela situação de vulnerabilidade na qual está inserido e a adoção de uma visão centrada na família, enquanto núcleo determinante das vulnerabilidades as quais seus membros estão submetidos ou, ainda, como espaço resolutivo das demandas sociais, incorre do mesmo modo na sobrecarga à família.

Neste caminho, não há avanço, mas retrocesso, sinalizado por uma migração de focos de intervenção e conseqüentemente de campos interpretativos. Este constitui um risco de regressão conservadora ou, ainda, de reatualização, sob o manto do SUAS, de práticas ancoradas em uma abordagem restrita quanto aos sujeitos sociais e seus condicionantes.

Para Silveira (2007), “o trabalho com a família na política de assistência social deve expressar a forma de se atuar com a própria sociedade, na direção do esgotamento dos determinantes geradores das demandas”, assim como na construção de respostas sociais – serviços e benefícios – que se coadunam com as reais demandas socioterritoriais. (p. 72)

Assim, pondera-se que a família é uma dimensão relevante a ser considerada na prática profissional atualmente exigida dos trabalhadores. Contudo, ela é uma instituição do âmbito privado, não abarca o conjunto das relações sociais e tampouco os determinantes afetos ao espaço público. A família é sujeito e objeto, ao mesmo tempo ela determina e é determinada pelas relações societárias.

Do ponto de vista do conceito de território e de territorialização, e sua incorporação no atual contexto de implantação do SUAS, é importante considerar que o

território inclui tanto aquilo que coloquialmente denominados ‘natureza’ quanto a materialidade e as ações socioculturais e econômico-políticas, que devem ser consideradas em sua dinâmica e sem seus componentes históricos, o que envolve também a compreensão do território como campo de intervenção do Estado e da sociedade civil. (DEGENSZAJN, 2008:211, grifos da autora)

Nesses termos, significa compreender a família inserida em uma determinada dinâmica socialmente territorializada e, por conseguinte, absorver

a expressão coletiva dos diversos arranjos sociais atuantes na área de abrangência do CRAS. Trata-se de considerar que o território revela suas demandas sociais, na imbricação entre o individual, o familiar e o coletivo, como refere Degenszajn(2008):

A compreensão que incorpora a dimensão territorial nas políticas públicas remete ao reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais, nos diversos territórios, que levam os indivíduos e as famílias a situações de vulnerabilidade e risco social. (p. 211)

Desse modo, o novo glossário conceitual do SUAS e sua operacionalização, através do cotidiano profissional do CRAS, exige incorporar uma visão relacional e interdependente dos conceitos vigentes.

É, portanto, o CRAS, base física, geográfica e conceitual de mudança da prática profissional, expressa no serviço socioassistencial prestado à população, a partir do estabelecimento de um novo patamar conceitual para a Assistência Social.

Segundo a normativa - Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social, o CRAS é:

1. a unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2006:11)

Tal propositura requer a fixação de um espaço físico, com profissionais, ambiente e instrumentos de trabalho adequados, capaz de prover uma multiplicidade de atendimentos de forma sistemática.

2. a unidade efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas.

Trata-se de configurar a relação hierarquizada e articulada entre os serviços de tal forma a superar a sobreposição das ações, assim como, em função da incompletude das políticas sociais, desenvolver ações direcionadas para a dimensão intersectorial da ação territorial.

3. a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS.

Significa estabelecer uma primeira referência territorial e de acolhimento para os usuários, ofertando serviços de maneira continuada, assim como, de

tal forma articulada, identificando demandas para os demais níveis de proteção, através da busca ativa.

4. a unidade que organiza a vigilância social em sua área de abrangência.

O que exige desenvolver conhecimento apurado da realidade socioterritorial, não somente através dos dados quantitativos, mas também pelas relações que são desencadeadas nas vidas concretas dos sujeitos.

5. uma unidade pública que concretiza o direito socioassistencial quanto à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade sociofamiliar e ênfase no território de referência.

Significa a afirmação cotidiana, desencadeada por profissionais, gestores e demais atores sociais, do campo do direito enquanto foco de atuação das provisões da Assistência Social no CRAS em territórios determinados.

6. um equipamento onde são necessariamente ofertados os serviços e ações do Programa de Atenção Integral à Família (Paif)<sup>80</sup> e onde podem ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais. (grifo do texto da normativa).

Requer considerar a centralidade do trabalho com a família, para a qual estão organizadas as ofertas socioassistenciais das seguranças sociais.

Em interessante estudo sobre adequação do espaço físico do CRAS, Castro (2008) pesquisou 29 unidades localizadas nas cinco regiões do País, “contemplando todos os portes dos municípios”. Sua análise aponta evidências - não generalizações, como alerta o autor para o tratamento de dados em estudos de caso – relativas à inadequação dos ambientes, tanto do ponto de vista da inacessibilidade dos usuários, quanto ao “desenvolvimento quantitativa e qualitativamente adequado das atividades previstas”. (p. 81)

O autor identificou a improvisação dos imóveis - alugados, cedidos ou, ainda, a reocupação de espaços sediados anteriormente por outras políticas públicas e já inadequados em sua origem. Esse cenário pode gerar, no futuro próximo, a descontinuidade na oferta dos serviços socioassistenciais, na

---

<sup>80</sup> “O Paif, criado em 18 de abril de 2004 (Portaria nº. 78), pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) aprimorou a proposta do Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (Pnaif), implantado pelo Governo Federal em 2003. Em 19 de maio de 2005, o Paif tornou-se “ação continuada da Assistência Social”, passando a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo Governo Federal (Decreto 5.085/2004). (BRASIL, 2006:27)

medida em que não há segurança de sua permanência no território. Alerta o autor quanto aos efeitos dessa improvisação para a construção da visibilidade pública do CRAS no território, em face da instabilidade e inadequação dos imóveis destinados a essa unidade estatal.

Despreza-se, nesse caso, uma qualidade importante da arquitetura: sua dimensão simbólica, sua capacidade de exteriorizar valores. Perde-se a oportunidade de edificar uma identidade, ainda que na diversidade, demarcadora do sentido público desse equipamento e reveladora de um padrão de excelência de serviços que se pretende alcançar; coisa e outra inteiramente desejáveis a uma política de assistência social. (CASTRO, 2007:91)

Direcionar a análise para os aspectos físicos das instalações do CRAS significa não somente contextualizar o grau de adequação do locus de acolhida à população, de modo digno, para o exercício da cidadania, mas também, problematizar as condições de trabalho às quais os trabalhadores estão submetidos.

Na área social, é parte da cultura institucional esperar ou até mesmo exigir dos profissionais improvisações na ocupação dos espaços para o atendimento coletivo ou individual, na utilização dos precários e mesmo inexistentes instrumentos de trabalho para elaboração e arquivamento de relatórios e demais procedimentos exigidos pelo trabalho profissional.

Tais improvisações, perpetuadas no cotidiano do trabalhador, computam a favor da precarização de sua condição de trabalho, não somente do ponto de vista individual, mas do coletivo dos trabalhadores da Assistência Social. Consequentemente, reforçam o modo precário e improvisado das ofertas socioassistenciais, redundando na fragilização da política e no fortalecimento de representações construídas na sociedade, tais como: “para o social qualquer coisa serve” ou, ainda, a máxima: “aos pobres a pobreza”.

Na contramão desse raciocínio, - conservador, discricionário e estigmatizador -, ainda significativamente em vigor na sociedade, a proteção social vinculada ao CRAS assenta-se em uma lógica diferenciada na oferta de serviços e benefícios socioassistenciais à população, que parte das necessidades básicas das famílias e do seu direito à privacidade e à qualidade da atenção e acolhimento nos espaços institucionais em que se realizam.

Embora tenha, o CRAS, centralidade no processo de implementação do SUAS, especialmente por sua proximidade com o usuário,

as atribuições do órgão gestor não se confundem com a finalidade do CRAS na medida em que as competências relativas à coordenação e organização da política municipal são de competência do órgão gestor”. (SILVEIRA e COLIN, 2006:39)

Assim, é fundamental considerar a totalidade do Sistema, no sentido de estabelecer o comprometimento das demais instâncias.

Desde 2004, os trabalhadores do CRAS estão sendo chamados a refletir sobre o significado que tem para a Assistência Social, a construção de um espaço de referência para a oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, que expressam um conjunto de problematizações relativas às direções teórico-metodológicas da intervenção profissional.

Em uma primeira reflexão, para subsidiar compreensões sobre a função do CRAS no SUAS, a ponderação sobre o termo referência se faz necessária. De forma geral, ser referência significa um espaço em uma localidade a partir do qual são estabelecidas relações, ou, ainda, aquilo que se constitui enquanto inspiração, como elemento “modelar”.

Assim, a natureza do CRAS, no tocante ao termo referência, deve observar minimamente dois significados: o territorial e o de criação e proposição de novos conceitos e diretrizes. Nesse sentido, o CRAS, para além de uma sigla, carrega sentidos e revela intencionalidades relativas ao novo desenho institucional da política.

Tradicionalmente, a Política Social, em particular a Assistência Social, prescinde de uma padronização dos serviços, na perspectiva de imprimir unidade às ofertas socioassistenciais, além de perpetuar historicamente denominações imprecisas e constantes alterações nas nomenclaturas de serviços e benefícios, todavia, dissociadas de uma efetiva mudança conceitual no tocante à afirmação do direito. É importante ponderar que a “marca CRAS”, já largamente difundida no País, não se restringe somente à criação de uma nomenclatura, mas deve vir a patentear e dar concretude a uma nova concepção de Assistência Social.

Considera-se que os possíveis significados aqui propostos para subsidiar a reflexão sobre o CRAS não são estanques, ao contrário, se intercomunicam, estabelecendo uma relação dialógica e de complementaridade. Nessa perspectiva, trata-se, de compreendê-los na dinamicidade e totalidade do Sistema proposto pelo SUAS.

Do ponto de vista territorial, ter um Centro de Referência de Assistência Social significa não somente revelar seu lócus, a partir e ao redor do qual são desencadeadas as relações sociais ali presentes, mas também constitui-se o “lugar estratégico” de maior proximidade com a população, enquanto a menor unidade de relação do Estado com o cidadão. (PNAS, 2004)

Ainda é possível apontar o CRAS, enquanto espaço estatal localizado na “ponta”, o que amplia a sua capilaridade em todo o território nacional e as possibilidades de leituras aprofundadas da realidade social em termos da identificação das vulnerabilidades presentes nos territórios. Trata-se de uma lógica diferenciada, através da qual o trabalho profissional, na elaboração dos serviços a serem ofertados, poderá contar com uma base empírica de conhecimento.

Neste particular, cabe ponderar que o significado territorial do CRAS imprime e compromete a presença do Estado nas localidades em que estão implantados, potencializando do ponto de vista operacional o processo de descentralização político-administrativo inaugurado a partir da CF de 88 e da LOAS (1993). Portanto, a implantação do CRAS significa radicalizar o processo de descentralização dos municípios, enraizando a assistência social nos territórios e tornando as expressões locais das vulnerabilidades sociais visíveis à gestão estatal.

Para tanto, são necessários, por um lado, o reconhecimento, por parte dos órgãos gestores municipais, da relevância do trabalho desenvolvido nos territórios através do CRAS. Tal reconhecimento, para além da vocalização, requer investimentos em estruturas materiais e recursos humanos, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, através do processo de educação continuada. Por outro lado, a ampliação das estratégias e espaços de participação popular no CRAS poderá estimular a emergência de um novo protagonismo dos usuários e configurar um novo patamar de aproximação e diálogo com as instâncias governamentais.

É relevante destacar que tal processo requer considerar um conjunto de mediações relativas aos processos de democratização e descentralização na Assistência Social, tal como afirma Silveira (2007)

Democratização com descentralização expressa a ampliação da participação social nos espaços locais, nas instâncias da política e em outros espaços externos ao SUAS, além da efetiva inserção nos

mecanismos redistributivos e de proteção social redesenhados nos sistemas de garantia de direitos nas três esferas de governo. (p. 83)

Muitas vezes, os órgãos gestores federal, do Distrito Federal, estadual e municipal não conhecem em profundidade os territórios mais longínquos das áreas centrais, situação que se agrava em um país de extensão continental como o Brasil, onde é muito comum ouvir expressões como: terra de ninguém, aqui nada chega, terra dos esquecidos. Trata-se de um distanciamento que ocorre não somente do ponto de vista geográfico, mas também na forma de organização institucional e de gestão social adotada pelas administrações públicas.

O CRAS poderá significar, portanto, desconstruir esse cenário, não somente aproximando governos e territórios, mas essencialmente fazendo com que os vetores dessa relação se intercomuniquem de modo constante e transparente, de tal forma que a realidade vivenciada pelos sujeitos nos territórios tenha sua expressão nas esferas municipais, estaduais e federal, na forma de serviços e programas que atendam a demandas sociais oriundas da heterogeneidade socioterritorial brasileira.

Ainda do ponto de vista do significado territorial, é importante, na dinâmica do CRAS, considerar as relações de proximidade e distanciamento dos usuários, com relação a esse equipamento estatal, no que se refere ao referenciamento das famílias.

Referenciar as famílias significa proporcionar maior proximidade da população com os serviços, sem, no entanto reduzir o universo do usuário ao local de sua moradia, mas, através do trabalho social, ampliá-lo para além dos espaços do entorno do CRAS.

Isso significa romper, tanto nas metrópoles quanto nos pequenos municípios, com a frequente associação entre territórios geograficamente distantes dos centros e as incidências de maior vulnerabilidade, estigmatizando-os, apartando-os do convívio mais amplo, do ponto de vista da apropriação da cidade no usufruto de bens e serviços que ela oferece.

Reconhece-se aqui não somente a apropriação do território local, por meio do acesso a serviços, benefícios, programas e projetos ofertados pelo CRAS, mas o trânsito por diferentes territórios da cidade, ou ainda como aponta Dirce Koga (2005:19),

trata-se aqui de considerar necessidades e desejos dos cidadãos, cujas satisfações podem se dar em territórios para além daquele de vivência próxima. Coloca-se em questão, a perspectiva da acessibilidade: o direito à cidade, ao lugar, que extrapola as relações de vizinhança.

Assim, a prática profissional no CRAS, através da vigilância social, deve reconhecer que as características sociais dos territórios não se restringem às suas necessidades e dificuldades, mas, ao contrário, revelam também processos sociais e culturais diversificados relativos às potencialidades e capacidades a serem desenvolvidas. (PNAS/04)

Já que a oferta de benefícios, serviços, programas e projetos da Assistência Social está marcada na sua história e ainda persiste nos dias atuais vinculada a favores políticos, benemerência e filantropia, possuir um lugar específico para sua operação fomenta a desconstrução desse caldo cultural que perpassa a Política de Assistência Social.

O atual momento do SUAS, e particularmente do CRAS, incita os trabalhadores para a possibilidade de criação e inovação de novas práticas de acolhimento, levantamento de informações e de diagnóstico social das situações individuais e coletivas vivenciadas nos territórios. A composição multiprofissional das equipes favorece esse processo, qualificando, por um lado, a compreensão interdisciplinar dos fatores determinantes das questões trazidas pela população e, por outro, contribuindo para uma melhor adequação dos encaminhamentos e desdobramentos a serem efetivados.

Sendo assim, no trabalho multiprofissional a ser desenvolvido no CRAS, é importante um conhecimento aprofundado sobre as especificidades de cada área, em um exercício sistemático de tornar claros os saberes e fazeres dos campos de conhecimento em atuação, no sentido de favorecer os pontos de aproximação e de interconexão entre eles, potencializando, assim, o diálogo interdisciplinar e a ampliação das estratégias e metodologias.

Há, portanto, em tempos de reflexão sobre o CRAS, a importante consideração acerca do duplo movimento da Assistência Social, apontado por Raichelis (2000:271), ou seja, “de constituir-se como política e o de realizar-se como pública”. No tocante ao trabalho profissional, há, ainda, para realizar-se como política, o desafio de construir-se como campo de exercício da interdisciplinaridade.

É possível considerar, portanto, que o CRAS é um espaço de prontidão qualificado para a formulação de novas metodologias e de experimentação de inovadores modos de trabalho social, capazes de desenvolver uma gradativa e crescente adequação das respostas profissionais às reais demandas locais.

Nesse sentido, é um espaço para a construção do conhecimento e de proposição de práticas modelares - considerando as particularidades locais - que visem à garantia de um padrão de qualidade para as provisões socioassistenciais a serem afiançadas pela Política de Assistência Social.

Para melhor compreensão do significado propositivo do CRAS, é necessário considerar que, na presente tese, o termo experimentação se refere ao exercício para aquisição de novas capacidades aptas a se constituírem referência para a Assistência Social. Está no campo do incentivo e da busca por inovação e criatividade, alicerçada em princípios éticos diante da condição humana, distanciando-se, portanto, de uma conotação biológica e experimental da palavra.

Do ponto de vista da expressão práticas modelares, o sentido está relacionado à construção e reconhecimento de trabalhos e intervenções sociais inovadoras, que possam ser transferidas e replicadas em diversos contextos, não significando instituir moldes e formatações de trabalhos sociais a serem automaticamente multiplicados.

A reflexão sobre o termo referência, nesta perspectiva, reconhece no CRAS sua responsabilidade de criação e inspiração para os parceiros da rede socioassistencial. Nesse sentido, é fundamental que a equipe, imbuída de seu significado propositivo, tenha condições, a partir da prática cotidiana, de construir padrões de qualidade para procedimentos, assim como na oferta dos serviços, benefícios, projetos e programas à população referenciada em seu território de abrangência.

Pondera-se ainda, que o CRAS, no contexto do SUAS, enquanto espaço dinâmico e em movimento permanente, é uma caixa de ressonância das tensões e conflitos presentes nas relações sociais do território, no sentido de convergir demandas sociais, reprocessá-las à luz da política e irradiar conhecimento e protagonismo aos sujeitos sociais envolvidos.

Trata-se, portanto, na perspectiva do significado **propositivo**, de fomentar a vigilância social, função a ser desempenhada pela Política de

Assistência Social no território, na direção da construção de um conhecimento sistematizado das especificidades socioterritoriais.

Significa ainda, por um lado, inaugurar procedimentos e, por outro, ampliar os já existentes, do trabalho social nas áreas, nos microterritórios, no contato direto com a população no seu local de moradia e de trabalho, visando identificar as dinâmicas cotidianas que se revelam, ou seja, abarcar a totalidade dos “territórios vividos” como menciona Koga (2003).

Ser referência significa ainda, na perspectiva propositiva do CRAS, responsabilizar-se pela articulação da rede socioassistencial. Isso representa estabelecer mecanismos e estratégias de fomento às conexões entre as organizações governamentais e não-governamentais, de tal forma a ultrapassar a dispersão das ações neste campo e alcançar uma composição criativa e sinérgica condizente com os princípios e diretrizes da PNAS e do SUAS.

Nesse sentido, caberá ao CRAS, em parceria com a rede socioassistencial, desenvolver ações, alicerçadas no caráter público de coresponsabilidade e complementaridade entre iniciativas públicas estatais e não-estatais, a partir da concepção de que serviços e demais ofertas devem ocorrer de forma planejada, complementar, continuada e permanente, estabelecendo hierarquização pela complexidade dos serviços e abrangência territorial.

#### **2.4 A concretização do direito socioassistencial aos usuários da Política de Assistência Social no cotidiano de trabalho no CRAS**

O percurso da Política de Assistência Social foi marcado pela execução de programas e projetos, inscrevendo a prática profissional em um patamar no qual o atendimento, descontextualizado, emergencial e pontual, privilegiou o foco na necessidade imediata. A partir do SUAS, como já apontado na Loas, na inscrição desse campo enquanto política pública de proteção social, coloca-se a premência de operar as ofertas socioassistenciais com planejamento, sustentabilidade e metodologias de trabalho.

É preciso, portanto, ampliar olhares para além da demanda imediata. Considerando o contexto sociopolítico, é fundamental lançar-se na busca de novos fomentos para o trabalho, capazes de romper com a ingenuidade

resolutiva marcante na trajetória desse campo. Ainda presente, tal postura profissional revela-se enquanto prontidão profissional e institucional diante das exigências oriundas dos crescentes índices de pobreza, discriminações e subalternizações vivenciados pela população, gerando práticas ancoradas em respostas circunstanciais e minimizadoras dos concretos condicionantes sociais.

Nesse cenário, os trabalhadores se veem diante de um processo de frágil inovação teórico-metodológica, no qual a potência do trabalho desenvolvido, do ponto de vista de alterações significativas das condições de vida da população atendida, tende a ser reduzida. Tal contexto pode incidir em vivências no cotidiano profissional enquanto reprodução rotineira de procedimentos técnicos, tornando-se um meio instrumental sem intencionalidade profissional e deslocada das diretrizes da política.

A categoria cotidiano, referência teórica para a análise do presente objeto, torna-se importante para problematizar as concepções que têm norteado a sua apreensão e os rebatimentos no espaço institucional. Conforme postula Heller (2004), o cotidiano não é sinônimo do dia a dia e sim lugar onde age o indivíduo tornando humana a sua vida. O indivíduo da vida cotidiana é aquele que está voltado para as atividades necessárias à sua sobrevivência, ou, como esclarece a autora, atividades orgânicas como: “a organização do trabalho e da vida privada, os lazeres e o descanso e a atividade social sistematizada”. (HELLER, 2004:18)

O cotidiano, assim, está marcado pela cultura, pelo amplo e diverso acervo de saberes, valores, dinâmicas e particularidades, construído pela ação contraditória e particularizada dos indivíduos na direção das realizações da vida diária. Segundo Heller (2004), a vida cotidiana é marcada pela heterogeneidade e ordem hierárquica, atributos através dos quais resulta a organicidade das relações de produção e reprodução na sociedade. E esclarece:

O homem nasce já inserido em sua cotidianidade. O amadurecimento do homem significa em qualquer sociedade que o indivíduo adquire todas as habilidades imprescindíveis para a vida cotidiana da sociedade (camada social) em questão. É adulto quem é capaz de viver por si mesmo a sua cotidianidade. (p. 18)

Assim sendo, as escolhas políticas, os acontecimentos econômicos, as relações de trabalho, os discursos formadores de marcas identitárias mediante determinada perspectiva ideológica da realidade e demais ações resultam da vida cotidiana. São semeadas e adquirem características próprias em face do contexto sócio-histórico do cotidiano, ou ainda, “a vida cotidiana não está “fora” da história, mas no “centro” do acontecer histórico: é a verdadeira “essência” da substância social”. (HELLER, 2004:20)

A autora destaca que o trabalho cotidiano quando não refletido, problematizado em seus condicionantes, torna-se massacrante, no sentido da restrição à rotina. Instala-se a alienação da vida cotidiana, em função da ausência de intencionalidade conceitual e da fragilidade na análise dos determinantes da conjuntura social no qual está inserido, configurando a exacerbação da dimensão particular do indivíduo.

O enfrentamento de tal condição ocorre através do movimento de suspensão, ou seja, quando o indivíduo consegue ser sujeito de criação, o que pode ocorrer por meio do trabalho, da ciência, da arte, da atividade criadora. Nesse contexto, há o rompimento com as verdades absolutas que estão cristalizadas na sociedade, permitindo ao homem apartar-se da particularidade e adentrar na dimensão humano-genérico. Patto (1993), ao analisar o modo de produção capitalista a partir da visão de Heller, destaca:

Nessas sociedades, o indivíduo da vida cotidiana é o indivíduo que realiza o trabalho que lhe cabe na divisão social do trabalho, produz e reproduz esta parte e perde de vista a dimensão humano-genérica. Assim sendo, perde de vista as condições de sua objetividade; ao alienar-se, torna-se particularidade, parcialidade, indivíduo preso a um fragmento do real, à tendência espontânea de orientar-se para seu eu particular. A alienação ocorre quando se dá um abismo entre a produção humano-genérica e a participação consciente dos indivíduos nesta produção - o indivíduo alienado (indivíduo enquanto particularidade) cria objetivações em si e não realidades objetivas para si. (p. 125)

Netto (1987), em suas reflexões sobre o cotidiano, com base em Heller, adverte que “enquanto espaço-tempo de constituição, produção e reprodução do ser social, a vida cotidiana é ineliminável” (p. 65). Neste particular, é fundamental analisar a busca constante por modos de atuação na realidade social, capazes de expressar e responder aos anseios e demandas do processo socialmente determinado. Já que, segundo Netto (1987:65): “O cotidiano não se desloca do histórico – antes é um dos níveis constitutivos: o

nível em que a reprodução social se realiza na reprodução dos indivíduos enquanto tais”.

Ter como referência essa concepção de cotidiano pode colaborar, com as devidas mediações, para a reflexão sobre o cotidiano profissional no espaço institucional, onde se realizam os movimentos dos sujeitos que dão concretude à Política de Assistência Social. É essencial, portanto, ao profissional da assistência social, desenvolver uma visão apurada dos condicionantes do objeto de sua atuação, assim como atentar para seus anseios no que se refere aos projetos pessoal e profissional. Em contraposição à recorrente dicotomização desses aspectos, torna-se premente estabelecer a equação desses fatores, no sentido de desenvolver constante avaliação do cotidiano, redimensionando as intencionalidades e prontidões dos trabalhadores do campo social.

Assim, é possível arguir que refletir sobre o trabalho na assistência social em sua cotidianidade, significa associar os componentes do fazer profissional, muitas vezes massacrante e alienante, com seus fundamentos e bases conceituais, recompondo a totalidade na qual se inserem. Ou, ainda, sob inspiração da perspectiva de Heller, trata-se de produzir processualidades no trabalho cotidiano capazes de afirmar significados para além do imediato e aparente, contextualizando o imbricamento de relações às quais os trabalhadores estão vinculados e para as quais sua atuação está direcionada.

Desenvolver um conjunto de ações rotineiras, repetitivas, muitas vezes causadas pela ausência de condições adequadas de trabalho e ainda sem momentos de reflexão, para além de esvaziar o trabalho de seu caráter técnico-metodológico, desencadeando imediatismos expressos por ações pontuais, imprime fragilidade teórico-política e ética à intervenção profissional, em vista da ausência de elaboração crítica e cognição individual e coletiva.

Segundo Iamamoto (1994), o Serviço Social carrega em sua trajetória tendências “mitologizadas” de apreensão da prática social e conseqüentemente da atuação profissional. Assim descreve a autora os trânsitos profissionais: “a prática social como uma atividade; na concepção utilitária, centrada na eficácia técnica e ainda enquanto um dado, fruto da imediaticidade.” (p. 115)

Prossegue a autora, indicando que tais análises da realidade social desencadeiam comportamentos profissionais opostos: ou o “fatalismo”,

tendência através da qual a profissão resigna-se diante da exploração do capitalismo; ou o “messianismo utópico”, no qual o profissional faz de sua prática uma ação *heróica* alicerçada no *voluntarismo*. (IAMAMOTO, 1994:115, grifo da autora) Ambas as posturas profissionais distanciam-se dos processos de mediação, necessários para a apreensão do contexto sócio-histórico e seus rebatimentos no campo profissional.

Na Assistência Social, com intensidades e formas variadas, convivem tais tendências no cotidiano da prática profissional. Desse modo, apreender o cotidiano profissional significa absorver o leque de tendências tanto internas, relativas ao desempenho de cada trabalhador em seu cotidiano, como externas, afetas aos condicionantes sociais cotidianos e que, por sua vez, atuam de modo interdependente e articulado.

Cabe relevar que a referência aqui é não apenas ao cotidiano a que o técnico está submetido, mas também ao cotidiano da população, que precisa ser desvendado e conhecido em sua totalidade, e não fragmentado pelos profissionais em problemas sociais, para que possam formular respostas às necessidades identificadas.

Como refere Iamamoto (2004:115):

A compreensão do cotidiano não se reduz aos aspectos mais aparentes, triviais e rotineiros; se eles são parte da vida em sociedade, não a esgotam. O cotidiano é a expressão de um *modo de vida*, historicamente circunscrito, onde se verifica não só a reprodução de suas bases, mas onde são, também, gestados os fundamentos de uma prática inovadora. (grifo da autora)

Assim, o cotidiano profissional não se descreve somente pelo fazer, em sua face operativa da atividade laborativa, mas pelos valores e conhecimentos que o orientam, pela expressão destes na individualidade e subjetividade do trabalhador. Tal constatação parece mais evidente naquelas profissões nas quais a vivência do cotidiano profissional é construída e se descreve pela experiência humana individual e coletiva, exigindo o exercício de um conjunto de mediações que incidem no trabalho social. Assim, Falcão (1987) acrescenta quanto ao significado da apreensão do cotidiano profissional, através dos processos de mediação:

É necessário que tenhamos uma direção e uma concepção clara de nossa prática profissional. Ela não pode ser, e nem é neutra. Para cumprir seu papel mediador, esta prática tem que estar embasada numa visão de mundo. É esta visão de mundo que, em última

instância, fornece horizontes, a direção e as estratégias de ação. (p. 60)

Nesse sentido, é possível considerar que não se implementam novas práticas nem se reformulam conceitos e abordagens, desconsiderando os fundamentos que embasam o cotidiano profissional de quem viabiliza a concretude da política social.

Do ponto de vista da assistência social, trata-se de, sob a ótica dos trabalhadores – desde o técnico que acompanha a família no CRAS até aquele que, no âmbito das instâncias federativas, articula as ações para a efetivação da co-responsabilidade do sistema – evidenciar os concepções e valores que presidem as intervenções profissionais na área, para que possam ser submetidos ao debate e à crítica coletivos.

A partir do SUAS, observa-se uma crescente ampliação das exigências teóricas e técnico-metodológicas, capazes de gerar por um lado, o desvelamento das precárias condições de trabalho, incluindo baixos salários, equipes reduzidas, ausência de instrumentos e de capacitação adequados para execução dos procedimentos recém-implantados. Em outra medida, porém de forma complementar, permite ainda trazer à tona os modos de gestão e execução da política, assim como as linhas conceituais que os fundamentam.

Segundo Netto, a partir das proposituras de Lukács, de quem Agnes Heller foi discípula e colaboradora, o cotidiano possui as seguintes determinações: heterogeneidade, imediatividade e superficialidade extensiva. (1987:66). A imediatividade significa “o padrão de comportamento próprio da cotidianidade, é a relação direta entre pensamento e ação”, ou seja, a tendência de construir respostas e, no caso da prática profissional, as exigências relativas às demandas forjadas no chão do cotidiano do trabalhador.

A heterogeneidade descreve o cotidiano repleto de determinações e dinâmicas, próprios do ser social, revelando a complexidade e a riqueza da realidade social. Nesse sentido, podemos problematizar que no campo profissional da Assistência Social, a imediatividade, fomentada por certa “superficialidade extensiva” – desconsiderando as relações de totalidade - na análise social, é uma forma “funcional e pragmática” de responder à amplitude e ao enredamento, inscritos no caráter heterogêneo das demandas sociais. (NETTO, 1987)

Todavia, transpostos do obscurantismo histórico no qual construíram parcela de sua trajetória, para uma promissora participação no cenário da Assistência Social, os profissionais e suas práticas, assim como as concepções que as alicerçam, tornam-se mais visíveis, revelando-se enquanto núcleo fomentador de uma tecnologia para a área capaz de agregar novas concepções e modos de intervenção.

É relevante esclarecer que o entendimento aqui desenvolvido sobre o trabalho profissional enquanto tecnologia, a despeito do amplo leque de meios tecnológicos (comunicação, informação, etc.) hoje existentes no mundo do trabalho, considera que nenhuma delas, na Assistência Social, pode ser substitutiva do trabalho humano, das mediações e elaborações críticas produzidas pelo profissional em seu cotidiano. Para além desse campo argumentativo, destaca-se que o trabalhador em sua prática aporta valores, conhecimento, metodologias e direção social no sentido de imprimir finalidade ao trabalho desenvolvido.

É possível inferir, no campo dos desafios postos aos trabalhadores do SUAS, a possibilidade de projeção de rotas na elaboração crítica do cotidiano, estabelecendo novos horizontes nos quais o exercício profissional amplia sua abordagem para além das exigências burocráticas e rotineiras.

No entanto, não se pode negar a persistência e o fortalecimento, em variadas circunstâncias, de antigos posicionamentos e modos de operar e gerir a assistência social, ainda ancorados em um campo conservador e doutrinário. Essa convivência instiga a reflexão sobre o perfil heterogêneo do trabalho profissional em processamento na área, assim como sinaliza campos ideológicos a serem problematizados, no sentido de configurar cotidianos profissionais capazes de ampliar seus compromissos com a garantia e sustentabilidade do direito.

Postular que o cotidiano profissional da Política de Assistência Social constitui uma das arenas relevantes para a afirmação do direito socioassistencial do cidadão, significa considerá-lo enquanto premissa central a orientar a prática profissional. Aqui, duas dimensões estão correlacionadas, quais sejam: a compreensão do trabalhador de que o acesso à Assistência Social é um direito do cidadão; e que, por conseguinte, essa política viabiliza um conjunto de serviços e benefícios que garantem direitos de renda, de

convívio, de acolhida, entre outros. Evidencia-se, desse modo, não somente a dimensão ética do direito, mas igualmente sua materialidade, traduzida pelo acesso e usufruto de bens e serviços que respondem a necessidades sociais.

Embora a efetivação do direito social constitua elemento fundamental de todas as Políticas Sociais, na Assistência Social esta responsabilidade adquire contornos e tonalidades particulares, considerando seu legado de negatividade do direito, de recusa da política, em contraposição à afirmação da benemerência e do fisiologismo político.

A fragilidade dessa referência no âmbito profissional, acompanhada da reprodução de posturas vinculadas à bem-estar e operadas através da eventualidade, tende a restringir na sociedade uma mudança cultural em relação à Assistência Social, assim como limita o reconhecimento e o acesso aos direitos socioassistenciais por parte dos seus usuários.

É notório que o momento presente, de implantação do SUAS, tem se revelado fértil para a adoção de proposituras críticas e comprometidas com o desvelamento das armadilhas nas quais os trabalhadores se encontram, e que, de certo modo, a depender da prática cotidiana e das exigências institucionais, as constroem.

No entanto, faz-se necessário apreender e problematizar a diversidade dos elementos reveladores da ambiguidade entre o discurso, calcado na defesa do direito, e a prática fundada em metodologias e concepções de “ajuda ao próximo”, reafirmando o campo conservador e subalternizante da Assistência Social.

Sendo assim, cabe resgatar um questionamento histórico desta área, qual seja: Qual é a natureza do trabalho na Assistência Social? Tal indagação suscita um leque amplo de reflexões teóricas, ideológicas, políticas e sociais de diversas matrizes e que definem uma multiplicidade de leituras acerca das causas e dos mecanismos de enfrentamento das dimensões da questão social.

Pondera-se que as possíveis respostas a tal questão, diante da proposição do SUAS para os recursos humanos, não podem prescindir da problematização de dois elementos descritores do campo profissional, quais sejam: o trabalho desenvolvido nesta área e o que pensam os sujeitos trabalhadores sobre o que fazem em seu cotidiano. Tais aspectos não são estanques, nem tampouco se sobrepõem, mas visam analisar, de modo

integrado e articulado, a dinâmica profissional e as concepções de seus trabalhadores sobre os modos de implementar determinado modelo de política social.

Trata-se, aqui, de polemizar o grau de acervo crítico acumulado, capaz de contextualizar a diversidade de condicionantes presentes em seu cotidiano. Em consequência, instauram-se possibilidades de certo distanciamento analítico e do desenvolvimento de dimensões criativas do trabalho, em face das exigências rotineiras e dos automatismos presentes nos espaços institucionais.

Aqui, postula-se a perspectiva de que a crítica da cotidianidade profissional na Assistência Social seja possível para o profissional que estiver comprometido com a superação do mimetismo no cotidiano, incomodado, incompleto, em sua intencionalidade ética e em busca de novos horizontes criativos de intervenção.

Assim, trata-se de examinar o cotidiano da Assistência Social, através de seus trânsitos entre os fluxos rotineiros das exigências institucionais – a imediaticidade, em resposta aos padrões profissionais esperados e exigidos - e os processos críticos que permitam a suspensão desse cotidiano por meio da ação coletiva, sob a égide da concretização do direito socioassistencial.

Mas, o que significa trabalhar na perspectiva de assegurar direitos na Assistência Social? A pergunta, ao mesmo tempo que indaga, afirma o núcleo central da matriz conceitual para os trabalhadores da área.

Considera-se que a afirmação dos direitos, nesse campo de política social, está inscrita no cotidiano profissional, nos limites e possibilidades de resignificação da prática e nos novos modos de olhar e apreender a realidade social e institucional. É, portanto, no cotidiano que se revelam as continuidades e as rupturas, as subordinações e as resistências, e assim também as concepções do fazer profissional alicerçadas em conhecimentos e compromissos éticos, que tenham fundamento na construção coletiva dos saberes da Assistência Social forjada por seus trabalhadores.

Assim, assegurar direitos requer problematizar a fruição deles na sociedade e, por consequência, no campo da Assistência Social. Segundo Nogueira (2005b), o processo de globalização e as teses neoliberais têm colocado em cheque os direitos, imprimindo configurações societárias vinculadas

às chamadas “janelas de oportunidades” disponíveis para compra no mercado.

Do ponto de vista dos direitos sociais, o autor acrescenta:

Há, no campo dos direitos sociais, um maior grau de defasagem comum a todas as áreas, mas que, na área social, parece ser maior, basicamente porque os direitos sociais dependem muito, para serem efetivamente usufruídos, de decisões políticas cotidianas, tomadas no dia a dia, em função de mil e uma contingências políticas, econômicas e financeiras. Os direitos sociais trazem consigo, como sabemos, a necessidade de alocações expressivas de recursos: financeiros, humanos, técnico-científicos, organizacionais, políticos, seja para que se financiem os direitos, seja para viabilizá-los no plano organizacional. (NOGUEIRA, 2005b: 4)

A análise sobre o cotidiano do trabalhador da Assistência Social nesse sentido supõe reconhecer em que contexto de trabalho está inserido, no processo de produção e prestação de serviços. Tal análise supõe agregar intencionalidade ética a essa prática, ou seja, identificar as bases ideológicas nas quais os trabalhadores se apóiam e forjam os cotidianos profissionais.

O cotidiano de trabalho do profissional é revelador, repleto de simbologias e concepções ideológicas de cada trabalhador. Como nos faz lembrar Heller (2004:17), “a vida cotidiana é a vida do homem inteiro, ou seja, o homem participa na vida cotidiana com todos os aspectos de sua individualidade, de sua personalidade”. Esse é o conjunto de elementos descritores do fazer profissional de cada trabalhador, no sentido de que, além de não ser neutro em sua atuação, não está em um campo imparcial de interesses e isento de conflitos.

Outro elemento constitutivo deste estudo sobre os trabalhadores e o trabalho no SUAS, em particular no CRAS, é o elo de conexão e articulação entre dois campos de conhecimento e de intervenção profissional - a Psicologia e o Serviço Social. Muito mais do que uma opção metodológica de trabalho, na perspectiva de alçar melhores e maiores resultados na Assistência Social, o ponto de vista aqui se vincula à premissa do diálogo entre os saberes.

O mote é considerar o conjunto específico de conhecimentos de cada área, e, a partir de seu reconhecimento e relevância, em face das distintas expressões da questão social a serem enfrentadas, estabelecer vinculações e lugares fronteiriços de atuação. Trata-se, no campo de trabalho da Assistência Social, de identificar as contribuições específicas de cada área profissional, sem diluir as particularidades de cada uma, estabelecendo possíveis nexos

entre a Psicologia e o Serviço Social, com base em conhecimentos e saberes acumulados que subsidiem a análise e a intervenção social.

Os desafios do cotidiano de trabalho no SUAS, especialmente no CRAS, onde tais profissões têm assento preponderante, têm exigido a ampliação dos horizontes, a relativização dos saberes sedimentados e a identificação de novas leituras e modos de operar os serviços e benefícios socioassistenciais.

Ao mesmo tempo, convém assinalar que, para o trabalhador desta área, o exercício cotidiano para a concretização dos direitos socioassistenciais à população enquanto eixo fundante do trabalho é tarefa conflituosa e desafiante, ainda mais em uma sociedade individualista, ancorada em um discurso neoliberal de restrição de direitos e descrédito nas instituições públicas.

A institucionalidade do SUAS, no entanto, tende a favorecer a viabilização do direito socioassistencial, na medida em que este necessita de aparato institucional socialmente reconhecido para se viabilizar. E, ainda, o pressuposto do direito nessa institucionalidade significa considerá-lo enquanto um padrão de vida civilizada e de acesso às condições dignas de sobrevivência. Os avanços nessa direção são inquestionáveis, a despeito das persistentes e precárias condições de trabalho para efetivá-lo.

A aprovação do decálogo<sup>81</sup> dos direitos socioassistenciais na V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005, marca relevante conquista nesse campo, no sentido de publicizar, pela instância de participação social, os compromissos que devem balizar a prática profissional na Assistência Social. Todavia, é fundamental o empreendimento de esforços, por parte dos trabalhadores, gestores, estudiosos e usuários, visando sua tradução no cotidiano do trabalho.

É necessário examinar as aproximações e os distanciamentos entre as premissas propostas no decálogo e sua efetivação nas realidades sociais. Cabe indagar: Qual é o nível de conhecimento dos profissionais sobre os

---

<sup>81</sup> 1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos. 2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não-contributiva. 3. Direito de equidade social e de manifestação pública. 4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial. 5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade. 6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social. 7. Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas. 8. Direito à renda. 9. Direito ao co-financiamento da proteção social não-contributiva. 10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

direitos socioassistenciais e quais são as formas encontradas para sua materialização? Qual o grau de divulgação e tradução destes direitos na vida da população para que esta possa reivindicá-los às instâncias responsáveis?

Assim, a despeito do texto da PNAS atribuir centralidade ao direito na prática profissional, ao afirmar que “a concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho” (COUTO *apud* PNAS, 2004:54), os cotidianos profissionais denotam certo distanciamento dessa reflexão, ainda que presente no discurso, porém pouco consubstanciada na vida da população.

Os entraves relativos à frágil ou ausente aproximação entre a vocalização e a prática do decálogo dos direitos socioassistenciais possuem condicionantes de distintas ordens. Do ponto de vista do trabalhador, destaca-se o incipiente acervo de conhecimentos dos trabalhadores, capaz de subsidiar procedimentos teórico-metodológicos, nos quais a prestação de serviço socioassistencial articule-se de modo afirmativo ao campo do direito, ou, ainda, que o profissional conceba a Assistência Social enquanto direito.

De forma complementar, o restrito investimento dos órgãos gestores em processos de capacitação, nos quais a reflexão sobre o direito assuma centralidade na condução das definições institucionais, recoloca o premente enfrentamento da cultura conservadora e autoritária da Assistência Social, ainda presente nos espaços sócio-ocupacionais e continuamente reatualizada em diferentes conjunturas.

A assertiva apontada pela PNAS/04 é inquestionável, devendo produzir resultados, não somente no acesso aos direitos por parte do usuário, mas, essencialmente, nos processos de defesa dos mesmos. O direito número 10 – direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais –, retrata esse novo patamar a ser alcançado, assim como sintetiza os demais, traduzindo ainda o compromisso com a publicização dos componentes da gestão – oferta socioassistencial, financiamento e controle social – da assistência social.

Neste contexto, a mudança a ser processada na relação entre trabalhador e população demandatária, tende a exigir novos protocolos profissionais para a oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais. Esses,

se tomados no campo do direito, como apontado na LOAS e reafirmado na PNAS/04 e no decálogo, deverão ser marcados pela continuidade e “regidos por normas técnicas, padrões, metodologias, protocolos e controles referenciados pelo SUAS”. (CHIACHIO et alli, 2007:40)

Por último, é relevante destacar outra faceta a ser enfrentada pelas práticas profissionais vigentes nos cotidianos profissionais, para a constituição da assistência social no campo do direito.

Trata-se de reconhecer que o decálogo necessita de aparato jurídico para sua afirmação, embora tenha sido aprovado na V Conferência Nacional, instância máxima de controle social, constituindo texto representativo do coletivo dos agentes sociais comprometidos com a Assistência Social. Todavia, corre o risco de tornar-se uma carta de intenções, frágil de consistência prática e de aderência à realidade social. Essa é uma arena político-ideológica na qual são expressos os conflitos de interesse vigentes na sociedade, em face das distintas concepções sobre a Política de Assistência Social a ser implementada.

Assim, para além dos compromissos pactuados, é necessário, na contramão do discurso neoliberal de negativa e desregulamentação do direito, a elaboração de estratégias e instrumentos jurídicos destinados à defesa dos direitos sociais que, por natureza, são coletivos. Essa é uma empreitada de grande alcance, já que não está restrita à configuração de um instrumento legal, embora relevante, mas essencialmente na mudança do paradigma societário em vigor, no qual a assistência social vocaliza bondade e opera o favor. Couto (2008) destaca os desafios a serem enfrentados quanto à conquista e afirmação dos direitos sociais.

É preciso ter claro que a simples existência de garantias legais não se traduz em garantias de direitos sociais. O próprio acesso às leis e ao seu aparelho jurídico formal tem sido dificultado aos segmentos populacionais pauperizados, o que tem reforçado a máxima de que existem leis em abundância e pouca efetividade no seu cumprimento. (p. 56)

Para esta tarefa, credita-se ao trabalhador, em sua prática cotidiana, relevante contribuição, sem prescindir das responsabilidades dos demais agentes políticos, no tocante à mudança do paradigma conservador e doutrinário ainda presente na Assistência Social. Trata-se, como menciona

Sposati (2006:104), de reconhecer que “recursos humanos na gestão da assistência social é matéria-prima e processo de trabalho fundamental. A assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano”. (2006:104)

Significa, portanto, considerar o produto do trabalho humano na Assistência Social - a prestação de serviços socioassistenciais – enquanto mecanismo de expressão, transmissão e absorção de valores e concepções de uma sociedade comprometida com a justiça social.

E, ainda, atuar profissionalmente na provisão de ofertas socioassistenciais, alicerçadas no direito, significa afirmá-lo em toda a trajetória do usuário, desde as provisões da segurança de acolhida no CRAS, passando pelos serviços da segurança de convívio social, familiar e comunitário, aos benefícios de renda, de sobrevivência e aos processos de autonomia e protagonismo.

Merhy (2002:30), estudioso da organização do trabalho na saúde, para explicitar a noção de tecnologia no ato de produzir nesse campo, faz referência às terminologias do “trabalho morto e vivo”, relacionando o primeiro às máquinas e ferramentas e o segundo à própria força de trabalho, incluindo o saber tecnológico do trabalhador.

Considera que tal termo não se restringe ao maquinário, perspectiva corrente na análise da produção capitalista da era industrial, mas é também alusivo às relações em sua “dimensão inter-humana” no que diz respeito aos produtos do trabalho gerados nos contatos entre o profissional e o usuário.

No aprofundamento das concepções que fundamentam o trabalho na política de saúde, as reflexões de Merhy (2002:49) são valorosas no sentido de explicitar as tecnologias de trabalho presentes no cotidiano profissional. Refere-se à “produção de vínculos, autonomização, acolhimento” como “tecnologia leve”; o uso de “equipamentos tecnológicos e máquinas” pertinentes à “tecnologia dura” e, por último, os “saberes bem estruturados” relacionados à “tecnologia leve-dura”.

Depreende-se desse aporte teórico, com os devidos cuidados na transposição para a análise da Assistência Social, que, nesta área, o trabalho é prioritariamente vivo e envolve tecnologia leve e leve-dura. Encontra-se,

portanto, centrado na relação profissional, na qual o produto do trabalho está e é ao mesmo tempo fruto da própria intervenção.

Todavia, sem desconsiderar as valiosas contribuições das tecnologias duras para o desenvolvimento humano, adquiridas a partir do final do século XIX, é fundamental destacar a crescente demanda e certo aprisionamento de diversas profissões às estratégias tecnológicas favorecedores da impessoalidade e efemeridade nos processos de trabalho.

Assim, são criados cotidianos de trabalho marcados pelos mecanismos substitutivos das “relações interseçoras”. Segundo Merhy (2002:50), tais relações referem-se à interligação e aos “encontros de subjetividades” entre os agentes envolvidos. Tais subjetividades, aqui compreendidas, em sua dimensão coletiva, na contramão de abordagens individualistas e culpabilizantes da situação social do indivíduo. O autor aponta importante esclarecimento:

Um trabalho fabril relaciona-se com o consumidor por intermédio do produto que este usa, ao passo que, em se tratando de serviço, o ato de produção do produto e de seu consumo ocorrem ao mesmo tempo. Por isso, denomino que no primeiro caso a relação é objetal e no segundo “interseçora”, e, nesta última situação, o modo como o consumidor valoriza a utilidade do produto para si está sempre presente na relação imediata de produção e consumo, ao passo que no tipo objetal a utilidade do produto para o consumidor só irá realizar-se na obtenção do produto e de seu consumo, e que ocorre de modo separado do mundo da produção do produto. (2002:57).

O cotidiano profissional é um dos elementos essenciais para o fortalecimento do projeto de Assistência Social como política pública de direito, desde que objeto de leitura crítica e historicamente situada. É nele que se expressa a vida diária da população demandatária, em suas necessidades e potencialidades; é nele que se instalam as expectativas de referência, de resolutividade das questões mais emergentes de sobrevivência, convívio e autonomia.

O usuário, enquanto categoria coletiva, perante o profissional, em grande parte das situações, busca ajuda, amparo, posicionando-se de modo subalterno e constrangido. O vocabulário é da tutela e a possibilidade de resolução está na bondade do profissional e não no aparato institucional de uma política de direito.

Tal cenário, produto da herança histórica da Assistência Social e da marca neoliberal prevalente na sociedade, ainda persiste, atravessando o País nos municípios, mais ou menos estruturados no âmbito do SUAS. Os restritos ou mesmo inexistentes canais de participação dos usuários nas rotas e trajetórias da Assistência Social, desde a LOAS, afetaram e ainda afetam de modo relevante as condições para alteração desse cenário.

É, portanto, como menciona Merhy, nas relações interseçoras entre profissionais e usuários, em suas expressões individual e coletiva, que se situam não somente a oferta das atenções sociais, mas as possibilidades do exercício da cidadania enquanto dimensão do trabalho cotidiano para a afirmação do direito socioassistencial.

A asseveração do direito ocorre, ainda, por meio da necessária ampliação da oferta de serviços socioassistenciais, hoje no País aquém da realidade social, ampliando a relevância de procedimentos teórico-metodológicos, com densidade política crítica, propulsores do necessário tensionamento com práticas e valores neoliberais.

Adotar a perspectiva de totalidade na abordagem das demandas sociais requer o rompimento com posturas profissionais individualistas e reducionistas, reposicionando-as na direção do exame crítico dos condicionantes sociais, políticos, econômicos e culturais produtores da dinâmica de vulnerabilidades sociais presentes na vida cotidiana dos usuários.

Esse conhecimento não se anuncia apenas nas pesquisas oficiais e não se esgota nos banco de dados; suas mais variadas expressões encontram acolhida no contato com o profissional, no acompanhamento do cotidiano dos usuários e no estabelecimento de vínculos de confiança das famílias e coletividades assentadas nos territórios.

Mediante as novas exigências institucionais, é fundamental analisar quais os requisitos, prontidões e capacidades a serem demandadas dos profissionais para a gestão cotidiana da Política de Assistência Social na perspectiva do direito.

### Capítulo 3

#### **A política de assistência social e os trabalhadores dos municípios pesquisados**

O escopo da presente investigação pauta-se na reflexão sobre o trabalho profissional na Assistência Social desenvolvido nos municípios. Assim, no intuito de contextualizar o tema, cabe considerar, conforme apontado anteriormente neste trabalho, o protagonismo municipal na execução das Políticas Sociais após a Constituição de 1988 a partir da qual os municípios, através do redesenho político-administrativo da descentralização, adquirem o patamar de ente federado.

A relevância da reflexão sobre o município está anunciada na história brasileira, considerando como relata Nozabielli (2008:124), que o mesmo

foi introduzido no Brasil, há mais de quatro séculos, com a fundação da Vila de São Vicente, em 1532, no litoral do Estado de São Paulo. A história de formação dos municípios expõe movimentos de lutas, desenvolvimento e mudanças que conforma o processo de formação social, econômica e política do Brasil.

Embora de grande representação e intervenção na vida social das populações, a história contemporânea dos municípios foi marcada por sua função secundária na estrutura política-institucional do País, condição esta redirecionada após 1988. A Norma Constitucional define a existência de fundos e conselhos nas instâncias federativas, como exigência para o repasse de recursos financeiros destinados às Políticas Sociais. Tais mecanismos incidem de modo substantivo, nos processos de participação da sociedade no tocante as direções políticas a serem adotadas pelos governos.

As novas competências municipais são marcadas por contornos diferenciados, quanto à execução das Políticas Sociais e participação social, em função da pressão descentralizadora, prioritariamente caracterizada pela desconcentração de estratégias e mecanismos centralizados, sem o acompanhamento proporcional dos recursos financeiros e com a manutenção dos núcleos de poder.

Deste modo, a incorporação das novas diretrizes constitucionais, por parte dos municípios brasileiros, assume ritmos e trajetórias distintas, já que como refere Gomes (2008:199)

a municipalização enfrenta obstáculos, pois implica, em grande parte, a vontade de governos em implementá-la, o que deixa amplo

espaço para resistências, tanto das instâncias que não querem repassar atribuições, quanto daquelas que não querem assumi-las,

Ou, ainda, possuem baixa ou nula capacidade administrativa – pessoal e receita - para incorporar as novas competências.

Na Assistência Social, a despeito da identidade histórica estar vinculada à LBA, órgão federal com significativa representatividade nos Estados e municípios do País<sup>82</sup>, as municipalidades não operavam mecanismos através dos quais pudessem assumir a direção político-administrativa das ações socioassistenciais.

Por meio de convênios com as prefeituras, predominava a centralidade no âmbito federal e o repasse de algumas ações a serem desenvolvidas nos “centros sociais” dos municípios. Tal dinâmica de certo modo potencializou o grau de dependência dos municípios com relação à LBA, ampliando os desafios a serem enfrentados para a efetiva municipalização da assistência social. (SPOSATI, 1990).

A partir da CF de 88, a Assistência Social depara com duas tarefas de ordem e grandeza substantivas. Por um lado, compondo o tripé da Seguridade Social é chamada, através de um novo marco legal e posteriormente pela LOAS em 1993, a reconceituar seu campo de intervenção social na direção do direito e em contraponto à caridade e benevolência. Por outro lado, e de forma a romper com o legado histórico, foi evocada a construir institucionalidade pública para o enfrentamento das várias expressões da questão social e de acordo com as normas constitucionais.

Todavia, segundo estudiosos do tema (SPOSATI, 2006; COUTO, 2004; MESTRINER, 2001), a despeito da mobilização desencadeada em vários espaços da sociedade para a inserção da Assistência Social no âmbito da Seguridade Social, a área carecia ainda de maturação do ponto de vista da elaboração e organização de respostas técnico-políticas às novas requisições preconizadas.

Desse modo, a Assistência Social esteve inserida e ainda permanece, em um campo de lutas amplo, dinâmico e conflituoso, transitando entre tendências e evidências ancoradas no patrimonialismo e processos sociais

---

<sup>82</sup> Segundo Sposati, a LBA, após três anos (1945) de sua criação, estava instalada em 90% dos municípios brasileiros. (1990: 28)

coletivos asseguradores do exercício da cidadania. Nesse cenário paradoxal, os municípios assumem competências constitucionais na provisão dos serviços socioassistenciais.

A incorporação das competências quanto à assistência social ocorreu de modo fragmentado e em compassos adversos no País, revelando, por um lado, a sobrecarga da esfera municipal e, por outro, a contração do âmbito estadual (SPOSATI, 2006, GOMES, 2008). Todavia, destaca-se o protagonismo das experiências municipais, no sentido de mobilizar a luta na sociedade reivindicando um novo *status* para a execução da Política de Assistência Social, já que

Alguns municípios, em grande parte das capitais, em que o movimento social ocupou papel significativo na luta pela política pública de assistência social, gerida de forma democrática (Conselho, Planos e Fundo) exigiram no Executivo e no Parlamento a efetivação do Orçamento Municipal de Assistência Social. Mais, ainda, introduziram programas municipais entre eles os de transferência de renda. (SPOSATI, 2006:103)

Significa considerar que a partir da CF de 88 os municípios, pressionados pelas novas regras constitucionais, mesmo com os empecilhos de várias ordens, - da cultura ético-política à fragilidade institucional - implementaram um movimento antecipatório à ação estadual, protagonizando experiências quanto à gestão da Assistência Social. Todavia, observa-se que tal movimento parece não ter provocado um posicionamento pró-ativo da esfera estadual no que se refere às suas competências nas relações intergovernamentais. (GOMES, 2008)

Sob a égide da racionalidade proposta na NOB/2005 e ancorado nos artigos 6º e 8º<sup>83</sup> da LOAS, o SUAS reafirma a autonomia e independência dos municípios e a necessária articulação e co-responsabilidade com as demais instâncias federativas na execução da Política de Assistência Social.

Todavia, a partir do SUAS, observa-se nos municípios a manutenção da heterogeneidade operacional para a execução das novas diretrizes. Nota-se, ainda no âmbito municipal, que parte das mudanças têm ocorrido em função

---

<sup>83</sup>O artigo 6º define “as ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei, que articule meios esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos com a área”. O artigo 8º estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei, fixarão SUAS respectivas Políticas de Assistência Social”. (BRASIL, 1993a)

das transferências de recursos, exponencialmente oriundos da União, em contrapartida a parca ou quase nula presença dos governos estaduais. A título de exemplo, em 2007, a principal fonte de financiamento do CRAS foi o governo federal, com 68,3%, seguida pelos recursos dos próprios municípios, com 29%, e, por último, a esfera estadual, com participação de 2,7%. (BRASIL, 2008c:26)

O cenário composto pela frágil co-responsabilidade do nível estadual e os reduzidos recursos da maioria das municipalidades brasileiras para a execução da Política de Assistência Social parece ainda prevalecer após 20 anos da promulgação da Constituição, já que não se processaram mudanças significativas quanto às “profundas assimetrias na distribuição de recursos e de poder entre estados e municípios, dotando-os de condições diferenciadas para exercer a gestão local das necessidades sociais” (BRASIL, 2008a:20).

Para além da imprescindível relevância das dotações orçamentárias dos municípios, do fortalecimento dos instrumentos de participação democrática da gestão – fundo, plano e conselho de assistência social -, do provimento de trabalhadores concursados e capacitados, é relevante evidenciar a necessária reconceitualização dos modos de execução da política municipal no campo do direito.

O reordenamento dos procedimentos na organização dos serviços socioassistenciais – em proteção básica e especial e por seguranças sociais – constitui inegável avanço, todavia, tornam-se fragilizados e de baixo impacto para a população se prevalecer, nos cotidianos profissionais, uma provisão socioassistencial eventual e fragmentada.

Assim, estão as gestões municipais e seus trabalhadores, a partir das novas diretrizes e exigências do SUAS, diante de um leque alargado de tarefas, muitas vezes a serem desempenhadas em estruturas institucionais inadequadas, quanto às precárias condições de trabalho em face das mudanças a serem alcançadas.

Como já anunciado na introdução desta tese, a pesquisa empírica que lhe dá sustentação foi elaborada no âmbito do Projeto de Cooperação

Acadêmica 2005: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Um Estudo Avaliativo de sua Implantação – Procad<sup>84</sup>.

Os dados apresentados a seguir, relativos à caracterização dos municípios pesquisados, são a resultante de pesquisa secundária elaborada pela autora a partir de relatórios das entrevistas com os gestores municipais, realizados pela equipe de pesquisadores do Procad; e pesquisa em *websites* das prefeituras e/ou secretarias municipais e demais órgãos oficiais.

Compõem, ainda, a base de dados deste estudo, informações coletadas em pesquisa de campo, através da qual foi possível observar a dinâmica local, e particularmente, o cotidiano dos CRASs, assim como acessar subsídios por meio dos contatos estabelecidos com alguns gestores municipais – de Batatais (SP) e Carbonita (MG).

A gestão Política de Assistência Social vive um estágio de mudanças, preconizando uma proposta que busca romper com certos paradigmas anteriores. A intenção da pesquisa é colher este momento de implantação, direcionando a análise para as formas como os trabalhadores estão interpretando essas alterações e com quais conceitos estão orientando o cotidiano de trabalho.

A partir da concepção teórico-metodológica adotada na presente tese compreendeu-se necessária a caracterização dos municípios no sentido de contextualizar o lugar no qual os sujeitos da pesquisa estão inseridos. Não se pretendeu, visto tratar-se de um outro estudo a ser desenvolvido, proceder a uma análise relacional do trabalho realizado pelos profissionais e o perfil da gestão municipal da Política de Assistência Social, particularizando a análise do trabalho em cada município.

O propósito foi analisar os trabalhadores da Assistência Social – psicólogos e assistentes sociais – em uma dimensão coletiva dos municípios pesquisados, sem, no entanto, desconsiderar o lugar onde se encontram, visto ilustrar alguns aspectos relatados pelos sujeitos. A direção metodológica, na breve descrição dos municípios, constituiu uma forma de elucidar o leitor no processo de apreensão dos depoimentos apresentados e da análise desenvolvida.

---

<sup>84</sup> Cooperação acadêmica aprovada e financiada pela Capes, da qual fazem parte os Programas de Pós-graduação da UFMA, da PUC-SP e da PUC-RS.

### 3.1 Os municípios pesquisados

O cenário dos municípios pesquisados, nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, apresentado no Quadro 1, demonstra a totalização dos profissionais vinculados à Assistência Social nas referidas municipalidades, com exceção de São Paulo que a despeito das inúmeras tentativas não disponibilizou as informações de natureza pública. A partir desta base, foi extraída uma amostra intencional dos sujeitos para a aplicação dos questionários e realização das entrevistas.

**Quadro 1 - Cenário profissional dos municípios pesquisados, nos Estados de Minas Gerais e São Paulo**

Estado	Município	Porte PNAS/04	População (IBGE 2007)	Total de Trabalhadores na Assistência Social <sup>85</sup>	Nº. de CRAS	Total de Trabalhadores do Serviço Social	Questionários Aplicados Serviço Social	Total de Trabalhadores da Psicologia	Questionários aplicados Psicologia	Entrevista Serviço Social	Entrevista Psicologia
São Paulo	São Paulo	metrópole	10.886.518	-----	31	-----	3	-----	1	1	0
	Batatais	médio	53.525	69	2	10	3	4	4	1	1
	Santo André	grande	667.891	161	5	32	5	13	3	1	1
Minas Gerais	Belo Horizonte	metrópole	2.412.937	532	16	37 <sup>86</sup>	5	16 <sup>87</sup>	1	1	1
	Coronel Fabriciano	grande	100.805	70	4	18	7	7	4	1	1
	Carbonita	Pequeno I	10.145	22	1	1	1	1	1	1	1

**Nota:** Elaboração da autora a partir das informações obtidas nos órgãos gestores dos municípios pesquisados.

O objetivo da investigação não foi desenvolver uma análise do trabalho profissional do ponto de vista quantitativo, embora o Quadro 2 apresente o alcance da mesma retratado na relação entre o total dos profissionais dos municípios e aqueles que responderam os questionários. Observa-se que a pesquisa abarcou na Psicologia de 100% a 6,25% dos trabalhadores (Batatais, Carbonita e Belo Horizonte, respectivamente), enquanto o Serviço Social alcançou entre 100% e 13,51% (Carbonita e Belo Horizonte, respectivamente).

<sup>85</sup>Neste total estão incorporados os trabalhadores do serviço social e da psicologia apontados nas colunas a seguir.

<sup>86</sup>Somente vinculados aos CRASs.

<sup>87</sup>idem

**Quadro 2 Alcance da pesquisa**

Estado	Município	Relação entre o total de trabalhadores da Assistência Social e questionários aplicados – Serviço Social	%	Relação entre o total de trabalhadores da Assistência Social e questionários aplicados – Psicologia	%
São Paulo	<b>São Paulo</b>	-----	-----	-----	-----
São Paulo	<b>Batatais</b>	<b>10/3</b>	<b>30</b>	<b>4/4</b>	<b>100</b>
São Paulo	<b>Santo André</b>	<b>32/5</b>	<b>15,62</b>	<b>13/3</b>	<b>23,07</b>
Minas Gerais	<b>Belo Horizonte</b>	<b>37/5</b>	<b>13,51</b>	<b>16/1</b>	<b>6,25</b>
Minas Gerais	<b>Coronel Fabriciano</b>	<b>18/7</b>	<b>38,8</b>	<b>7/4</b>	<b>57,14</b>
Minas Gerais	<b>Carbonita</b>	<b>1/1</b>	<b>100</b>	<b>1/1</b>	<b>100</b>

**Nota:** Elaboração da autora a partir das informações obtidas nos órgãos gestores dos municípios pesquisados e a totalização dos questionários aplicados.

### 3.1.1 A assistência social em Belo Horizonte (MG)

Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, foi inaugurada em 12 de dezembro de 1897, por exigência da Constituição do Estado e inicialmente denominada Cidade de Minas, em substituição a Ouro Preto. Os engenheiros e técnicos que idealizaram a nova capital, no final do século XIX, a projetaram com o objetivo de construir uma cidade ordenada e funcionando como um organismo saudável<sup>88</sup>.

Belo Horizonte viveu, alternadamente, períodos de grande crise e surtos de desenvolvimento. O maior crescimento ocorreu nos anos de 1905, 1912-13 e 1917-19, com a instalação de pequenas fábricas e obras de infraestrutura para a cidade, gerando por consequência, a participação dos moradores na vida social, assim como a mobilização para o enfrentamento das injustiças sociais. Os bairros periféricos crescem a partir da década de 1930 e “como consequência da política de modernização da economia implantada por Vargas, as bases para o desenvolvimento industrial da cidade foram lançadas, criando-se a zona industrial de Belo Horizonte”<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Disponível em: <http://www.bhservico.com.br/belo-horizonte.htm>. Acesso em: jan. 2009.

<sup>89</sup> Idem.

Juscelino Kubitschek, prefeito do município no período de 1940 a 1945, é considerado um dos responsáveis pelo desenvolvimento e modernização da capital de Minas Gerais, realizando obras arquitetônicas de referência, como a Igreja da Pampulha e o Palácio das Artes, ambos idealizados por Oscar Niemeyer, posteriormente idealizador da construção da nova capital do País – Brasília.

Na década de 1950 expande-se o complexo industrial, com a criação da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), em 1952, o que somado ao grande êxodo rural, viria a dobrar o contingente populacional do município, ampliado gradativamente nas décadas posteriores. Sob os efeitos de um crescimento desordenado, Belo Horizonte, no final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970 desenvolve graves problemas sociais, somente redirecionados pela administração pública a partir das décadas de 1980 e 1990, com a implantação de projetos (transporte, habitação, canalização de córregos e revitalização dos prédios históricos), cuja centralidade foi marcada pelo resgate da qualidade de vida dos moradores.<sup>90</sup>

A implementação das reformas administrativas na Prefeitura de Belo Horizonte realizadas em 2000-2001 e posteriormente em 2004 organizou algumas supersecretarias, dentre elas, as de política urbana, planejamento e políticas sociais, esta última, envolvendo abastecimento, esporte, direitos de cidadania e assistência social – **Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social.**

A gestão da Assistência Social é descentralizada, para algumas ações, em gerências regionais vinculadas a um gestor regional. Nesses espaços, está o denominado Plantão Social e os serviços de média complexidade, além de algumas atribuições desconcentradas sob responsabilidade da secretaria municipal. A instância regional responde administrativamente pelos CRASs, os quais se vinculam tecnicamente a uma assessoria da Gerência da Proteção Social Básica da Secretaria, que tem a função de garantir a aplicação e a supervisão de uma metodologia de trabalho social com famílias.

Tal desenho institucional revela tensões que essa relação encerra - central, regional e local -, incluindo demais vínculos hierárquicos mantidos entre a Secretaria de Políticas Sociais e a Adjunta de Assistência Social. Assim, refletida na prática

---

<sup>90</sup> Idem.

profissional, a relação intersetorialidade versus especificidade da assistência social é objeto de construção cotidiana no âmbito do SUAS. Possuem 320 convênios e aproximadamente 210 entidades, procedendo ao conveniamento por modalidade de serviço.

O município está habilitado em gestão plena, com índice SUAS<sup>91</sup> de 0,590 e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>92</sup> de 0,839. A Secretaria dispõe de estudos que caracterizam a cidade e os territórios para os quais se dirige a proteção da Assistência Social. A análise dos territórios aponta que a proteção social básica e as ações prioritizadas se localizam nas áreas consideradas como de risco elevado e muito elevado.

O estudo utiliza o Índice de Vulnerabilidade à Saúde<sup>93</sup> para demonstrar a localização dos CRASs e a população em vulnerabilidade. Tal índice indica que 34,1% da população de Belo Horizonte encontra-se em áreas de risco elevado (EL) e muito elevado (ME), correspondendo a 761.197 habitantes. Nas áreas de abrangência do CRAS foram identificados 169.708 habitantes (22,3%). A partir dos dados gerais das vulnerabilidades territoriais, cada CRAS possui um diagnóstico da área, elaborado de forma integrada com as demais políticas setoriais existentes nos territórios.

O CRAS visitado, no qual foram aplicados os questionários e realizadas as entrevistas, tem gestão direta e alguns profissionais são contratados

---

<sup>91</sup> “O índice SUAS foi criado com o objetivo de fazer a partilha, priorização e o escalonamento da distribuição de recursos para o co-financiamento da Proteção Social Básica, por meio de um critério técnico, de forma a priorizar aqueles municípios com maior proporção de população vulnerável (indicado pela taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida municipal per capita) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para a Proteção Social Básica *per capita*). O Índice SUAS será calculado todo ano pelo MDS e será seguido rigorosamente quando houver expansão dos recursos para a Proteção Social Básica, daí a importância de torná-lo público”. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/SUAS/departamento-de-gestao-do-SUAS/indice-SUAS>. Acesso em: jan. 2009.

<sup>92</sup> Índice de Desenvolvimento Humano/2000. “Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.” Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M>. Acesso em: jan. 2009.

<sup>93</sup> Territorialização da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social: reflexão teórico-metodológica sobre a experiência de BH. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. 2008.

mediante convênio com organização social (dos seis participantes da pesquisa, três encontram-se nesta condição), gerido pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Tal conveniamento provê ainda, oficinairos, além de material pedagógico e de consumo, tais como lanches para os participantes das atividades.

Localiza-se em área periférica de alta vulnerabilidade de Belo Horizonte. O bairro foi marcado na década de 1970 pelo movimento operário, através das associações comunitárias. As pesquisas realizadas, já para a instalação do Núcleo de Apoio à Família (NAF) - denominação inicial e conhecida pela população para nominar os CRASs, atualmente em transição de nomenclatura -, identificaram a substituição das lideranças sindicais pelas comunitárias. A pesquisa para o mapeamento do bairro contou com a participação dos moradores, assumindo a referência por rua na interlocução com a equipe técnica.

O CRAS está instalado em uma antiga casa alugada, com estrutura precária, exigindo dos técnicos o improviso na utilização dos espaços para as atividades propostas. Possui computadores doados, muito antigos e sem acesso à Internet, apresenta, ainda, condições aquém das ideais para o funcionamento no que se refere à privacidade e ao espaço destinado às atividades coletivas, tanto para a equipe como para o usuário.

Realizam atividades grupais de convivência<sup>94</sup> – eixo central dos serviços prestados no CRAS e com grande participação dos usuários - orientações à população, através de acolhida, visitas domiciliares e institucionais para articulação da rede socioassistencial e intersetorial, atividades com jovens e idosos, acompanhamento de famílias do Programa Bolsa-Família e demais programas. Nas ações coletivas, os trabalhadores utilizam várias técnicas de mobilização e sensibilização, para reflexão a respeito das temáticas sugeridas pelos participantes, além de contarem, na grande maioria das vezes, com a participação de assistente social e psicólogo, tanto na elaboração da atividade como na execução.

---

<sup>94</sup> Algumas temáticas das atividades da segurança social de convivência são: grupo produtivo, orientação para o trabalho, relação pais e filhos, sexualidade, violência-juventude, etc.

Os postulantes ao Programa Bolsa-Família, na rotina de trabalho, são encaminhados para a Regional – instância intermediária – na qual é realizado o cadastro e posteriormente acompanhados pelos trabalhadores do CRAS, especialmente os que estão em descumprimento das condicionalidades ou apresentam demandas de outra ordem. Os benefícios eventuais também são operados na regional, após prévio cadastramento e análise desenvolvida pelos trabalhadores do CRAS. As solicitações para o BPC são encaminhadas ao posto do INSS e, posteriormente, em algumas ocasiões, acompanhadas pela equipe.

O Município de Belo Horizonte, desde 1996, possui o Fórum dos Trabalhadores da Assistência Social com o objetivo de discutir as relações, organização e as condições de trabalho dos profissionais da Secretaria, além de contar com a Comissão de Recursos Humanos, no Conselho Municipal de Assistência Social, desde 1997. Após a aprovação da Lei Orgânica, em 1993, o coletivo de trabalhadores, para além de debaterem estratégias para efetivação das diretrizes propostas, postulavam discutir as condições de trabalho às quais estavam submetidos na época.

A iniciativa englobava, dentre outras reivindicações, as relativas ao concurso como meio de acesso ao cargo público, insalubridade, a abrangência de contratos terceirizados<sup>95</sup> e a concepção de que os profissionais das entidades sociais, prestadores de serviços socioassistenciais, fazem parte do coletivo de trabalhadores da Política de Assistência Social.

---

<sup>95</sup>Belo Horizonte procede a contratação dos profissionais pelas entidades: Associação Municipal de Assistência Social (Amas) e Grupo Espírita Consolador. “Atualmente, o provimento de pessoal da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social –(SMAAS), tem se realizado de diferentes formas. A realidade vivida hoje é de que a maioria dos trabalhadores são contratados através de convênios estabelecidos entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/ Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (PBH/SMAAS), e as Organizações Não-Governamentais (ONGs ) e através de contrato temporário realizado diretamente pela PBH, além de contratos para executar serviços emergenciais, com vistas a garantir o cumprimento da missão da organização que é ofertar serviços de assistência social para quem dela necessitar. No campo das relações de trabalho, o quadro que se apresenta é de trabalhadores de diversas entidades prestadoras de serviço convivendo, no mesmo local de trabalho, com diferentes salários para a mesma função. Os demais trabalhadores ingressaram na Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social pela via do concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei, de livre nomeação e exoneração.” Política de Recursos Humanos da Assistência Social do Município de Belo Horizonte. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social. Abril de 2008.

Após a aprovação da NOB-RH, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, o município, através do Conselho Municipal, aprovou resolução da política municipal de recursos humanos, assim como portaria que versa sobre a exigência de funcionário efetivo para o cargo de coordenador do CRAS<sup>96</sup>.

### 3.1.2 A assistência social em Carbonita (MG)

Carbonita, localizada no Alto do Vale do Jequitinhonha, ao norte do Estado de Minas Gerais, foi criada em 1963, emancipando-se da municipalidade de Itamarandiba<sup>97</sup>. O município possui IDH de 0,679 e está em uma região considerada muito pobre em renda e qualificação profissional. A economia está baseada na agropecuária e em grandes plantações de eucalipto, gerando trabalho em carvoaria, incluindo a mão de obra infantil.

O órgão gestor da assistência social – denominado **Secretaria de Ação Social** - existe há dez anos, período no qual foram realizadas cinco Conferências Municipais. O município está em gestão básica no SUAS, com índice SUAS de 0,494, e em 2003, foi o pioneiro na região na implantação da Casa da Família. Atualmente, possui um CRAS em zona urbana com 2.500 famílias referenciadas e 600 cadastradas.

A instalação do CRAS não foi precedida pela realização de um diagnóstico do território quanto à vulnerabilidade social da população. Em face das dificuldades quanto à disponibilidade de imóveis para alocação, o órgão gestor optou em abrigá-lo em localidade de fácil acesso para a população de todo município.

Assim, o centro estende o atendimento à população da área rural, na qual se encontra significativo número de trabalhadores. As famílias são numerosas, muitas sem renda ou chefiadas por mulheres empregadas informalmente em trabalho doméstico e em empresas de carvoaria. A maioria dos homens da cidade trabalha na produção de carvão, sem nenhum vínculo empregatício recebendo, por 12 horas de trabalho, o valor de R\$ 15,00 por dia.

---

<sup>96</sup>Lei nº. 8.235, de 26 de julho de 2006.

<sup>97</sup> Disponível em: [www.carbonit.uaivip.com.br](http://www.carbonit.uaivip.com.br). Acesso em: jan. 2009.

O imóvel tem pouca privacidade para o atendimento à população, assim como para o desenvolvimento das atividades grupais. Não conta com acesso à Internet, embora possua computador e os profissionais tenham à sua disposição carro da prefeitura para as visitas domiciliares.

Todos os profissionais – nível superior, médio, assistente social, psicólogo, monitores, secretária e coordenador - possuem contrato de prestação de serviços com a prefeitura, sendo que este último possui nível médio. Todos, por ocasião da pesquisa, após as eleições municipais, a partir da qual haveria mudança na condução político-partidária do município, temiam não ter seus contratos renovados. No órgão gestor, somente um funcionário é efetivo na função de serviços gerais, embora terminando o curso universitário de Pedagogia, assuma a coordenação do Programa Peti.

Os benefícios de transferência de renda (BPC, PBF, Peti) não são operados no CRAS, mas no órgão gestor da política, assim como as solicitações de cestas básicas são encaminhadas pelo prefeito, por meio da gestora, para a assistente social proceder ao estudo, cadastro e concessão do benefício.

Dentre as ofertas socioassistenciais do CRAS, estão os cursos de culinária, cabeleireiro, artesanato que são antecidos pelos grupos de reflexão, denominados de roda de discussão. Há ênfase na atividade de convivência, com destaque para o público feminino e com restrita procura espontânea da população.

O órgão gestor não possui política de convênio com entidades sociais, desenvolvendo com os próprios trabalhadores e com os do CRAS a totalidade das ofertas públicas do campo da Assistência Social.

Os trabalhadores participam das reuniões mensais do Núcleo de Profissionais da Assistência Social do Vale do Jequitinhonha, cujos objetivos são debater as diretrizes da política e sua efetivação nas municipalidades da região, assim como construir a articulação de recursos e trabalhos regionais.

### 3.1.3 A assistência social em Coronel Fabriciano (MG)

A cidade de Coronel Fabriciano tornou-se município em 27 de dezembro de 1948 e está situada no centro geográfico da região conhecida como Vale do Aço<sup>98</sup>. Encontra-se em expansão, por sua localização entre Ipatinga e Timóteo, cidades que têm as mais modernas siderúrgicas de Minas Gerais. O município, com IDH 0,789, tem no comércio o centro de sua economia, sendo o mais desenvolvido das três cidades. A população trabalha no comércio, serviços e usinas dos municípios vizinhos.

A **Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas)** está habilitada em gestão básica e tem Índice SUAS de 0,529, voltando-se para o objetivo de “valorizar a família e seus membros, desenvolver ações de promoção social de pessoas vulnerabilizadas e trabalhar pela erradicação da pobreza”<sup>99</sup>. Todavia ainda não possui diagnóstico das vulnerabilidades e riscos sociais da população.

O CRAS visitado está localizado no centro da cidade, próximo à rodoviária e às principais ruas de comércio, em uma casa térrea, com adequados espaços para atividades grupais e atendimento individual. Opera há dois anos, com 5.000 famílias referenciadas e 800 cadastradas. Do ponto de vista das condições de trabalho, as visitas domiciliares são realizadas em carro próprio da secretaria, todavia, apesar de possuírem computador, o mesmo não permite acesso à Internet.

Desenvolvem atividades de convivência – denominadas oficinas - com grande ênfase para o exercício do convívio social e familiar e para o artesanato visando à inclusão no mercado de trabalho. Nessas ocasiões, os profissionais buscam tematizar alguma questão de interesse do coletivo dos participantes. Enquanto estratégia de aproximação e reconhecimento das reais demandas dos usuários, priorizam o atendimento individualizado, para posteriormente, incluí-los nas atividades de convivência.

Os trabalhadores do CRAS visitado entendem que o acolhimento é estratégia inicial de trabalho, atual diferencial da Assistência Social e meio

---

<sup>98</sup> Disponível em: [www.fabriciano.mg.gov.br](http://www.fabriciano.mg.gov.br). Acesso em: jan. 2009.

<sup>99</sup> Disponível em: <http://www.fabriciano.mg.gov.br/governo>. Acesso em: jan. 2009.

através do qual é possível superar ações emergenciais. Trata-se, nesse sentido, na concepção da equipe, de acolher, cadastrar e, a partir de um determinado conhecimento do usuário e/ou família, assegurar a proteção social por meio da segurança de convívio.

Realizam, ainda, o acompanhamento das famílias do Programa Bolsa-Família, cujo cadastro é feito na sede da secretaria; orientações quanto aos benefícios eventuais, como cesta básica - fornecida pelas entidades sociais do município e pelo CREAS. Os postulantes ao BPC - inicialmente atendidos no CREAS - são encaminhados ao CRAS, recebendo orientações quanto aos procedimentos no INSS, sem, no entanto, serem acompanhados pelos técnicos do CRAS. Os benefícios eventuais para o migrante, como passagens para retorno ao local de origem ou para o trânsito entre as cidades próximas, “*kit do migrante*” - material de higiene, roupas e diária em hotel - são ofertadas pelo CREAS.

A equipe do CRAS é completa, contando com coordenador - que acumula a mesma função em outro CRAS do município – dois psicólogos, dois assistentes sociais, com 30 horas semanais de trabalho e que se alternam na cobertura do horário de funcionamento da unidade e uma recepcionista, além de monitores, que desenvolvem as atividades com os grupos. A totalidade dos trabalhadores possui vínculo de trabalho com contrato, embora não manifestassem receio quanto à permanência no CRAS, visto que houve a reeleição do prefeito.

### **3.1. 4 A assistência social em São Paulo (SP)**

São Paulo é a maior cidade do País e uma das mais populosas do mundo. Fundada em 1554, demorou a se desenvolver já que “até 1876 a população local era de 30 mil habitantes”. A Constituição do Executivo na forma de prefeitura ocorreu em novembro de 1898<sup>100</sup>. Atualmente, a desigualdade socioeconômica é exponenciada pelo volume de seus habitantes, possuindo IDH de 0,841. Essa densidade a torna diferente de outras cidades brasileiras, embora, por causa de seus números médios, possua bom nível de desenvolvimento. Está dividida em 96 distritos – com densidade populacional

---

<sup>100</sup> Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a\\_cidade/historia](http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/historia). Acesso em: jan. 2009.

por vezes da dimensão de um município de grande porte, a exemplo do distrito de Grajaú, que possui 300 mil habitantes.

O crescimento demográfico tem se expandido mais na periferia, fenômeno observado desde o período de 1940-1960. Do ponto de vista econômico, a cidade ainda é hoje um dinâmico centro industrial e concentra mais de 1/3 do valor adicionado produzido pela indústria da Região Metropolitana. Centraliza cada vez mais as operações financeiras e sedia as maiores empresas de comunicação, de comércio, destacando-se, ainda, na área de prestação de serviços, fomentando a procura por empregos dos migrantes de outras regiões do País.

O estudo Mapa da Vulnerabilidade Social do Município de São Paulo identificou situações de vulnerabilidade social agrupando 13.120 setores censitários existentes na cidade. Demonstrou que a denominada altíssima privação localiza-se em 401 setores e a alta privação em 2.128, o que, no somatório, corresponde a 19,3% do total dos setores ou 21,8% da população da cidade, ou seja, são mais de 2 milhões e 370 mil pessoas<sup>101</sup>.

Segundo pesquisa realizada pela Fipe, em 2003, a cidade de São Paulo contava com 10.399 pessoas em situação de rua, em 29 distritos, sendo que 4.213 (40,5%) pernoitavam nas ruas, enquanto 6.186 (59,5%) encontravam-se em albergues.<sup>102</sup>

Em 2003, o município criou 31 subprefeituras<sup>103</sup>, antigas administrações regionais, com autonomia administrativa e responsabilidade para a gestão territorial e descentralizada de um conjunto de competências da administração municipal, desde as ações de limpeza urbana, manutenção do sistema viário, aos serviços ofertados pelas políticas sociais.

Dados apontados, em pesquisa histórica sobre a Assistência Social na cidade de São Paulo, revelam a criação do Departamento de Assistência Social do Estado em 1935 e da Caixa de Assistência Social do Município (Casmu) em

---

<sup>101</sup> Altíssima privação: pior taxa de alfabetização, somente 81,8% do total de responsáveis é alfabetizada, maior concentração de crianças de 0 a 4 anos - 13,7% e 11,1% de jovens de 15 a 19 anos, com rendimento médio mensal de 2,2 salários mínimos. Alta Privação: presença de chefes de família adultos, com baixa renda, até 3 salários mínimos.

<sup>102</sup> Dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social.

<sup>103</sup> Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002.

1950, “que funcionava junto ao gabinete do prefeito Armando Arruda Pereira” tendo à frente Leonor Mendes de Barros, esposa de Adhemar de Barros, então interventor do Estado. (SPOSATI, 1988:169).

Em 1966, é instituída a Secretaria do Bem-Estar Social, em substituição à Divisão de Serviço Social, e organizada como órgão de primeiro escalão nos anos 1970, na gestão de Figueiredo Ferraz, cujo objetivo inicial era estabelecer convênio com creches particulares para o atendimento de crianças na faixa etária de 0 a 4 anos. (SPOSATI, 1988:192)

O município está habilitado em gestão plena, com índice SUAS de 0,569. Segundo informações da **Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS)**, a política é desenvolvida na cidade por 31 CRASs localizados nas subprefeituras e 48 Centros de Referência Ação Família (Crafs),

com 55 mil famílias beneficiadas em 41 distritos, nos quais atuam 592 profissionais, sendo 441 Agentes de Proteção Social. Além destes, mantém uma rede de 818 convênios com entidades sociais (612 – PSB, 91– PSE de média complexidade e 115 – PSE de alta complexidade), que oferecem atendimento aos vários segmentos da população: mulheres, crianças, adolescentes, adultos, idosos, pessoas em situação de rua, migrantes, adultos em convalescença, famílias, pessoas com deficiência, adolescentes em conflito com a lei, crianças vitimizadas por maus-tratos, exploração sexual e de trabalho, além dos programas de qualificação profissional.<sup>104</sup>

A Supervisão Regional de Assistência Social (SAS) visitada, segundo relato dos entrevistados, tem data estimada de criação em 1980; situa-se em território historicamente marcado por ativa participação nas lutas sociais da cidade de São Paulo na fase de redemocratização do País, através das mobilizações populares da época. Tal fato, somado à existência do serviço de assistência social há quase 30 anos na região, favorece um conhecimento significativo, especialmente dos profissionais mais antigos, acerca da dinâmica social da área.

O CRAS visitado para pesquisa, denominado CRAS-Acolhida, localiza-se na zona sul de São Paulo, área na qual os trabalhadores se deparam com a convivência entre a população em alta e média privações e distritos nos quais há segmentos populacionais com baixa privação. O espaço para atendimento é

<sup>104</sup> Disponível em: [http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/assistencia\\_social](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/assistencia_social).

muito restrito, afetando a privacidade do usuário e interferindo nas condições de trabalho do funcionário.

Opera os benefícios eventuais, particularmente cesta básica, enxoval para bebê, passagens e instrumentos de trabalho<sup>105</sup> - destinados ao ingresso do usuário no mercado de trabalho. Quanto aos benefícios de transferência de renda, os profissionais orientam os requerentes do BPC e pouco interferem em relação aos beneficiários do PBF ou dos programas municipal e estadual, administrados pelo órgão gestor. Os trabalhadores reconhecem, em função da dimensão da demanda, grande dificuldade em dar continuidade aos atendimentos, de tal forma que fazem visitas domiciliares apenas para as situações mais complexas.

De forma pouco complementar ou articulada ao trabalho desenvolvido no CRAS-Acolhida, a despeito dos esforços dos trabalhadores nesta direção, o Craf, através das entidades sociais conveniadas com o órgão gestor, desenvolve oficinas objetivando agregar duas possibilidades: palestras e aprendizado de *algo concreto*, tanto para agregar os moradores dos territórios, como para promover condições de aferição de renda. Citaram outros processos de capacitação, como cabeleireiro, manicure e corte e costura.

A abrangência e diversidade do Município de São Paulo, tanto do ponto de vista territorial quanto das vulnerabilidades e riscos sociais aos quais a população está submetida, tem exigido, de forma crescente, a construção de alternativas de gestão descentralizada da Assistência Social. Evidencia-se, nesta questão, a relevância da gestão estatal da política, no sentido de reafirmar a coordenação do órgão gestor central e, por decorrência, seus representantes nas subprefeituras, no que se refere aos serviços prestados à população no campo da Assistência Social.

Há expectativa, por parte dos profissionais, tanto do CRAS-Acolhida, como do Craf, de que as ações da Assistência Social favoreçam uma nova abordagem vinculada à geração de renda e à inserção em algum tipo de trabalho – como alternativa ao atendimento realizado. A perspectiva processante da política e, particularmente, do trabalho desenvolvido no CRAS,

---

<sup>105</sup>Norma de Assistência Social (NAS) n°. 005, de 29 de dezembro de 2004.

toma força no discurso profissional, enfraquecendo as estratégias metodológicas inovadoras relativas à especificidade da Assistência Social.

O atual desenho institucional da Prefeitura de São Paulo, com instâncias intermediárias, assim como duplo comando - administrativo e técnico -, interferem de modo significativo na autonomia do trabalhador na condução de seu cotidiano e na oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais. Há muitos e desarticulados comandos, em contraposição a um leque abrangente de demandas sociais que exigem planejamento, agilidade e articulação da gestão pública da Assistência Social.

A equipe do CRAS pesquisado é composta por dois assistentes sociais com mais de 20 anos de experiência na área, recepcionista, administrativo, todos efetivos, coordenador com cargo em comissão, um psicólogo - admitido estável e estagiário. Os trabalhadores da psicologia não desenvolvem trabalho direto no CRAS, mas, quando necessário, para o enfrentamento de alguma questão específica de seu campo de atuação, são acionados pelos profissionais de Serviço Social.

### 3.1.5 A assistência social em Santo André (SP)

Em 8 de abril de 1553, João Ramalho fundou a Vila de Santo André da Borda do Campo que, em 30 de novembro de 1938, tornou-se município, emancipando-se de São Bernardo do Campo<sup>106</sup>. Localiza-se na Região Metropolitana de São Paulo, fazendo parte do complexo do ABCD, conhecida pela existência de grandes indústrias e um dos berços do sindicalismo operário ligado à metalurgia. Atualmente possui IDH de 0,835.

A instância responsável pela execução da Política de Assistência Social faz parte da **Secretaria de Inclusão Social** e tem *status* de Departamento. Está em gestão plena e possui Índice SUAS de 0,592. A organização da secretaria realizou reordenamento segundo as proteções estabelecidas pela atual política. O CRAS visitado localiza-se na sede do departamento, região central da cidade; e conta, ainda, com outros CRASs descentralizados nas regiões periféricas do município.

---

<sup>106</sup> Disponível em: [www.santoandre.sp.gov.br](http://www.santoandre.sp.gov.br). Acesso em: jan. 2009.

O trabalho profissional do CRAS está voltado para orientações à população e à oferta de benefícios eventuais (transporte, segurança alimentar, documentação, órtese, óculos e demais demandas). O serviço é organizado e com um volume financeiro condizente com a demanda do município. O benefício eventual tem foco na destinação de valores em espécie, via boleto bancário, especialmente na segurança alimentar. Não há distribuição de cestas básicas há aproximadamente três anos.

Realizam, ainda, o atendimento destinado aos programas de transferência de renda (federal, estadual e municipal). As instalações para atendimento são adequadas, com sala ampla com cadeiras, televisão, banheiro, caixa de sugestões, café, computadores, sete salas individuais com computadores para atendimento feito pelo técnico ou estagiário, mesa para recepção e balcões com computadores para registro de usuários. Há folhetos impressos e disponibilizados em todas as mesas para acesso dos usuários aos serviços existentes.

Há preocupação dos profissionais em estabelecer uma articulação entre a concessão de benefício eventual e a inclusão em programas de transferência de renda, para a qual possuem ampla autonomia de execução.

O município possui estudos sobre riscos e vulnerabilidades, realizados para a implantação dos CRASs descentralizados. Há articulação entre as ações desenvolvidas pelos serviços central e descentralizado, já que muitos usuários buscam inicialmente o CRAS-Centro, para posteriormente serem encaminhados pelos profissionais para as atividades grupais nos centros periféricos. Os profissionais entendem que a lógica do CRAS descentralizado não é o benefício e sim o trabalho com a família.

O CRAS-Centro possui Banco de Dados do Cidadão (BDC), no qual são registrados os dados cadastrais do usuário e cada profissional tem acesso, em página de uso sigiloso e exclusivo, para historiar a evolução do atendimento. A equipe de trabalhadores é formada por três assistentes sociais e um psicólogo efetivos, uma recepcionista, quatro administrativos e quatro estagiários.

### 3.1.6 A assistência social em Batatais (SP)

O município de Batatais data de 1839<sup>107</sup>. Possui atividade econômica voltada para a agricultura, em especial, para a cana-de-açúcar que, sazonalmente, constitui a principal fonte de renda das famílias em vulnerabilidade social, oriundas do Norte e Nordeste do País. Nota-se, no entanto, segundo dados do IPVS<sup>108</sup>, que o município apresenta somente 9,35% de vínculos empregatícios na área agrícola, em contrapartida aos 39,59% da indústria.

O rendimento médio dos vínculos empregatícios da municipalidade é de R\$ 990,96. Do ponto de vista da renda, 2,81% dos domicílios possuem renda *per capita* de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e 7,33% com  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. 20,9% dos chefes de família são mulheres; 39,7% e 3% da população do município estão; respectivamente, em alta e muito alta vulnerabilidade, em contraposição aos 25,1% e 0,4% dos munícipes com pouca e nenhuma vulnerabilidade. Possui IDH de 0,825.

O município está em gestão plena, com 0,588 de Índice SUAS. O órgão gestor da política de assistência social denominado **Secretaria Municipal de Família e Bem-Estar Social** opera as proteções básica e especial, contando com dois CRASs e um CREAS. O município possui Fundo de Solidariedade, assim como atuação da primeira-dama que desenvolve ações voltadas para os idosos.

O CRAS visitado está em funcionamento há dois anos e meio e conta com equipe básica completa, com uma assistente social efetiva, uma psicóloga terceirizada, recepcionista, estagiário e uma coordenadora efetiva – acumulando a coordenação de outro CRAS do município. Ocupa o espaço de uma unidade alugada para o Programa de Saúde da Família que foi aproveitada para a instalação do CRAS, com salas individuais para os atendimentos da psicóloga e assistente social, além de uma sala para o estagiário, recepção e amplo espaço para atividade grupal.

---

<sup>107</sup> Disponível em: [www.batatais.sp.gov.br/historia](http://www.batatais.sp.gov.br/historia). Acesso em: jan. 2009.

<sup>108</sup> IPVS: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. Disponível em: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br). Acesso em: jan. 2009.

Embora possua computador, o acesso à Internet não está ativado, não há banco de dados dos usuários, ainda que toda família acompanhada pela equipe tenha cadastro e prontuário. O banco de dados dos programas de transferência de renda ainda está na sede da secretaria. Há uma boa organização no que se refere ao planejamento das ações, a produção de relatórios e documentos sobre os trabalhos realizados.

Está localizado em região de alta vulnerabilidade e de fácil acesso para a população. Para a sua implantação, utilizaram vários meios de comunicação, tais como a distribuição de panfletos, divulgação em jornais e reportagem na tevê local. Os trabalhadores estiveram presentes na área durante três meses antes da inauguração do espaço, para o reconhecimento dos recursos sociais e a delimitação das características de vulnerabilidade social do território. O ambiente é bem organizado e decorado com a exposição de fotos das atividades realizadas com os usuários e *banners* oficiais dos programas federal e estadual de transferência de renda.

Além dos atendimentos individuais, das visitas domiciliares, os profissionais oferecem atividades grupais, para as famílias inscritas nos programas de transferência de renda e em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa-Família, quanto à saúde e frequência escolar. As temáticas são previamente definidas a partir do interesse dos participantes e contam, ainda, com monitores contratados pela secretaria para as demais atividades grupais diárias (contador de histórias, musicoterapia, artes plásticas, judô e outras atividades esportivas).

Os benefícios eventuais estão voltados para o auxílio-funeral e o fornecimento de cestas básicas. No tocante ao BPC, além da procura espontânea, os técnicos buscam identificar, nas famílias atendidas, usuários ainda sem acesso ao benefício, organizando, em seguida, a documentação exigida para que o pleiteante possa solicitá-lo ao INSS.

As ações intersetoriais estão voltadas para os encaminhamentos entre as secretarias setoriais e o CRAS, mantendo articulação e fluxo de atendimento. O encaminhamento é realizado com documento, permitindo o acompanhamento do usuário, assim como favorecendo a referência e contra-

referência entre as secretarias municipais. O trabalho da equipe é bem próximo da área da saúde, com eventos em conjunto.

Os profissionais consideram que as atividades de capacitação para o trabalho são de fundamental importância, enquanto meta a ser alcançada com as famílias em vulnerabilidade social. Segundo os trabalhadores, tal medida deve ser viabilizada, considerando as potencialidades de absorção de mão de obra pelo mercado de trabalho do município ou seus arredores. Nesse sentido, justificam o investimento nos jovens, com o trabalho grupal no CRAS, as parcerias com as instituições, como forma de mediar acessos a determinados conhecimentos capazes de agregar prontidões para a disputa no mercado.

### **3.2 Os trabalhadores da política de assistência social nos municípios pesquisados - reflexões iniciais**

Este item reúne os dados tabulados a partir dos questionários respondidos<sup>109</sup>, contemplando, ainda, alguns depoimentos<sup>110</sup> dos trabalhadores. Buscou-se proceder a um registro analítico do atual contexto profissional, do ponto de vista das respostas e concepções que fundamentam o trabalho de psicólogos e assistentes sociais, na efetivação dos direitos dos usuários, no cotidiano dos CRASs.

Cabe evidenciar que não houve o intento em analisar comparativamente o trabalho profissional desenvolvido nos municípios dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, considerando tratar-se de distintas realidades, tanto do ponto de vista do porte dos municípios, do estágio de desenvolvimento da Política de Assistência Social em cada municipalidade, como também, e especialmente, das particularidades afetas ao quadro profissional.

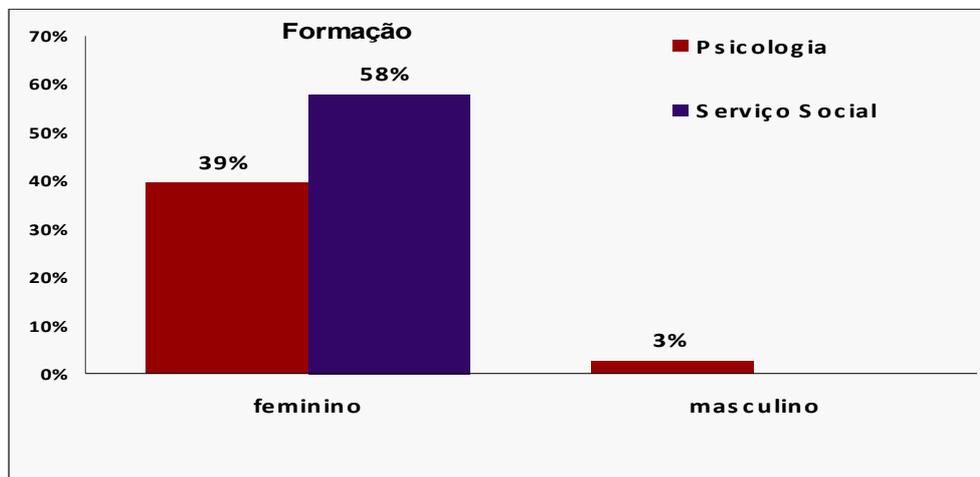
Os dados e relatos foram considerados enquanto evidências propiciadoras de certas análises acerca do trabalho profissional. Dado seu caráter qualitativo, a presente pesquisa não pretende realizar generalizações, mas apontar tendências alicerçadas em aportes teóricos e conceituais, relativas à descrição de processos e motivações no campo profissional da Assistência Social.

---

<sup>109</sup> Foram respondidos 38 questionários. Modelo (Anexo C).

<sup>110</sup> Foram realizadas 11 entrevistas. Modelo da entrevista com roteiro semi-estruturado – (Anexo B).

A amostra da pesquisa realizada nos municípios revelou a prevalência de profissionais de sexo feminino, divididos em 58% de trabalhadores do Serviço Social e 39% de Psicologia, sendo somente 3% do sexo masculino com esta última formação. (Gráfico 1)



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 1- Formação dos trabalhadores do serviço social e da psicologia**

Confirmando as recentes pesquisas realizadas (Munic, Fotografia da Assistência Social e Igemas), os vínculos empregatícios instáveis, se somados (57%), superam o total alcançado pelo segmento de trabalhadores efetivos e estáveis (43%). (Gráfico 2) Além desse aspecto, trata-se de considerar, enquanto dado relevante, o elevado índice de 34% de relações trabalhistas via contrato temporário, expressando a precariedade das condições de trabalho às quais os profissionais estão submetidos e que, por consequência, afeta a continuidade da execução da política no município. É uma confirmação do legado histórico da Assistência Social, enquanto campo de provisão emergencial, já que operada por trabalhadores temporários. Conforme refere uma das entrevistadas, quando questionada sobre seu atual vínculo de trabalho,

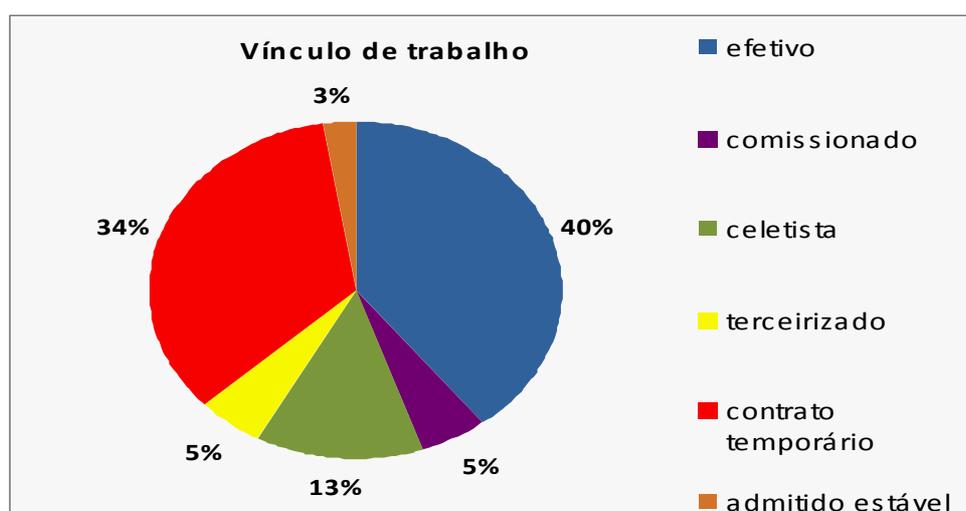
*É um contrato temporário, que vence de oito em oito meses. Todos aqui são assim, alguns são bolsistas. Estou no segundo contrato, só que como já está no final da gestão eles não renovaram oito meses. Vai até 30 de dezembro. Limita um pouco no planejamento, porque não podemos deixar nada para amanhã, o que eu faço hoje é o que foi planejado, com o empenho, independentemente se eu ficar ou não, o que eu estou fazendo hoje, é por hoje. Atrapalha só na questão do planejamento, não podemos planejar nada para o ano que vem.*

*Planejamos, só que ficamos com aquela dúvida, se vamos executar ou não. (Entrevistada 3 Psi).*

O depoimento da profissional abaixo encerra uma questão fundamental a ser problematizada. Uma das resultantes das relações precárias de trabalho, do descumprimento das normas legais, quanto ao ingresso de trabalhadores por concurso público, pode estar de certo modo refletida na baixa autonomia técnico-política do profissional na defesa dos direitos da população, já que o relato aponta uma posição de “quase refém” em face das determinações da administração pública.

Outra questão é o fato de os profissionais não acessarem as informações quanto aos recursos orçamentários, o que revela ausência de transparência no manejo das finanças municipais, burlando, em consequência, o princípio democrático participativo da gestão da Política de Assistência Social. Deter esse conhecimento constitui estratégia relevante para o profissional na defesa dos direitos socioassistenciais dos usuários.

*Péssima, eu deixo claro que é péssima, não dá nenhuma condição às vezes de articular perante a questão governamental, até perante a gestora e perante o prefeito, gabinete, essas coisas, eu não sou muito bem-vista não, porque eu grito muito para o lado dos usuários. Por exemplo, de você ter conhecimento de quanto é o investimento que vem para o CRAS, só que você não sabe para onde esse investimento está indo. Então, se eu sou concursada, eu posso brigar por isso. Agora, brigar, você sendo contratada, você está na rua. (Entrevistada 7 SS)*



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 2 – Tipos de vínculo empregatício dos trabalhadores**

A administração pública brasileira, apesar da CF de 88 criar o Regime Jurídico Único, a partir do qual o ingresso no Estado ocorre pela via do concurso público, mantém o acesso por outros mecanismos de contratação de recursos humanos. Tais vínculos flexíveis e, em especial, o contrato temporário, segundo a pesquisa, possuem significativa relevância no quadro de profissionais hoje vinculados à Assistência Social nos municípios pesquisados, reproduzindo o cenário geral do modelo que vem sendo adotado pela gestão estatal<sup>111</sup>, conforme destaca Amaral (2006:552):

Observa-se indecisão quanto ao modelo desejado, se mais flexível ou mais burocrático. As consequências dessa alternância de projetos são ruins para a gestão de pessoas em qualquer das unidades da federação. Ela tem conduzido a fragmentação e tensões entre os servidores com direitos e deveres distintos, às vezes, exercendo funções semelhantes.

Tal convivência apontada pela autora, no caso de Assistência Social, fragmenta e desqualifica a oferta dos serviços socioassistenciais, em função da rotatividade de trabalhadores, que necessitam, por sua vez, estabelecer vínculos de confiança e referência com a população. A impermanência dos quadros profissionais reproduz a fragmentação e a descontinuidade histórica da Assistência Social. Não é excessivo afirmar que as precárias relações de trabalho entre os profissionais e as gestões municipais reverberam na incompletude e inconsistência da afirmação dos direitos socioassistenciais do usuário.

O relato abaixo revela que os profissionais permanecem no trabalho aguardando nova contratação, o que, no mínimo, caracteriza ilegalidade trabalhista, ao mesmo tempo em que o profissional reconhece a importância da efetivação dos trabalhadores para a continuidade da Política.

*Todos serão exonerados. Só coordenação e gerência que não, mas os técnicos serão exonerados, mas continuam o trabalho até que os novos contratos sejam feitos. Mas eu acho que pela continuidade da política, pela forma como ela vem se desenhando, se efetivarmos, se dermos continuidade sem interferência de mudança de gestão será muito bom. (Entrevistada 8 SS)*

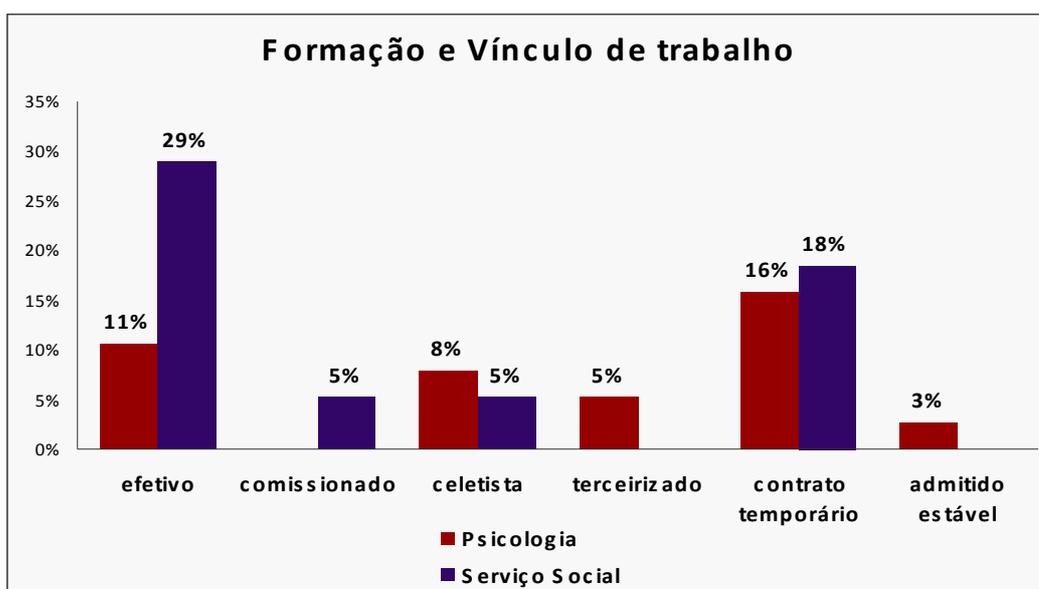
---

<sup>111</sup> O monitoramento dos Cras realizado pelo MDS apresenta os seguintes dados: 48,7% sem vínculo permanente, 25,8% estatutários, 13,5% CLT, 12% comissionados. Linha de base do monitoramento dos CRASs, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2008

E mais, a temporalidade do vínculo acarreta desvio de funções, submissão às formas improvisadas e arcaicas de vinculação e de relação com a gestão, afeta a organização dos procedimentos técnicos, introduz instabilidade relacional na ambiência de trabalho, configurando, por final, a falta de intencionalidade política e estímulo profissional, ou nos termos de Nogueira (2005) o “sofrimento organizacional”. O depoimento abaixo expressa tal condição.

*Estamos no fim da gestão, eu fico assim: vamos continuar nosso trabalho com qualidade, até o último dia e eu vi que já deu aquele desânimo não é? (Entrevistada 7 SS)*

Do ponto de vista das profissões, observa-se, na amostra pesquisada, que a ausência de cargos ocupados por servidores públicos efetivos tem maior incidência na Psicologia, considerando os 11% de efetivos e 3% de estáveis, totalizando 14%, em comparação aos 30% dos assistentes sociais efetivos. Em contrapartida, nos outros vínculos de trabalho, observa-se certo equilíbrio entre as profissões, já que 29% de psicólogos encontram-se em relações precarizadas de trabalho (celetistas, terceirizados e com contrato temporário) e 28% dos assistentes estão do mesmo modo nesta condição (contrato temporário, comissionados e celetistas). (Gráfico 3)

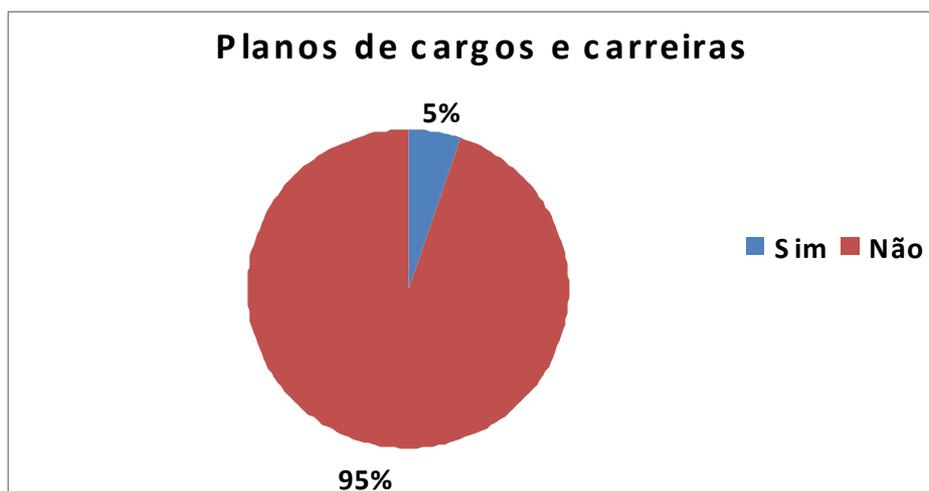


**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 3 – Formação e vínculo de trabalho**

Este fato pode estar relacionado a uma maior incidência quanto à recente inserção dos profissionais da Psicologia na Assistência social. (Gráfico 9) Tal informação pode sugerir que os psicólogos estão sendo lotados na administração pública, sob maior influência, observada nos últimos anos, dos mecanismos de flexibilização das relações do trabalho nas gestões municipais.

De forma complementar, no tocante às condições de trabalho, 95% refere não possuir plano de carreiras, cargos e salário (Gráfico 4)<sup>112</sup>. São Paulo<sup>113</sup> foi a única municipalidade na qual os trabalhadores mencionaram a existência desse instrumento gerencial de recursos humanos na administração municipal, demarcando relevante significado profissional e político para os trabalhadores da área, no que diz respeito às relações de trabalho com a administração pública.



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 4 – Plano de cargos e carreira**

Tal aspecto constitui mais um elemento a ser considerado quanto à fragilidade na execução da política municipal, já que revela a ausência de perspectiva para o trabalhador no tocante a construção de uma carreira no serviço público, acarretando rotatividade dos profissionais em face de eventuais oportunidades do mercado.

<sup>112</sup> A NOB-RH propõe diretrizes nacionais para os Planos de Carreira, Cargos e Salários, os quais “deverão ser instituídos em cada esfera de governo para os trabalhadores do SUAS, da administração direta e indireta baseados nos seguintes princípios definidos nacionalmente: universalidade dos PCCS, equivalência de cargos ou empregos, concurso público como forma de acesso à carreira, mobilidade do trabalhador, adequação funcional, gestão partilhada de carreiras, PCCS como instrumento de gestão, educação permanente, compromisso solidário”. (NOB-RH, 2007:38-39).

<sup>113</sup> O Município de São Paulo no início de 2008, realizou o reenquadramento funcional dos assistentes sociais lotados em todas as secretarias municipais. Lei nº 14.591, de 13 de novembro de 2007.

Esse horizonte, na administração pública, para além de estabelecer mecanismos remuneratórios vinculados à progressão e ascensão a cargos mediante a trajetória profissional, embasada na experiência acumulada pelo tempo de trabalho, pelas titulações adquiridas por meio da formação acadêmica e da capacitação continuada, agrega valor aos objetivos sociais do exercício da função pública na entrega de serviços de qualidade à população.

A metade dos trabalhadores pesquisados, (Gráfico 6) percebe de quatro a cinco salários mínimos; com incidência significativa (34%), há profissionais com a remuneração de até três salários mínimos, valor bastante reduzido para profissionais universitários, mesmo considerando a incidência (40%) de trabalhadores com 30 horas semanais de carga horária de trabalho. (Gráfico 5)

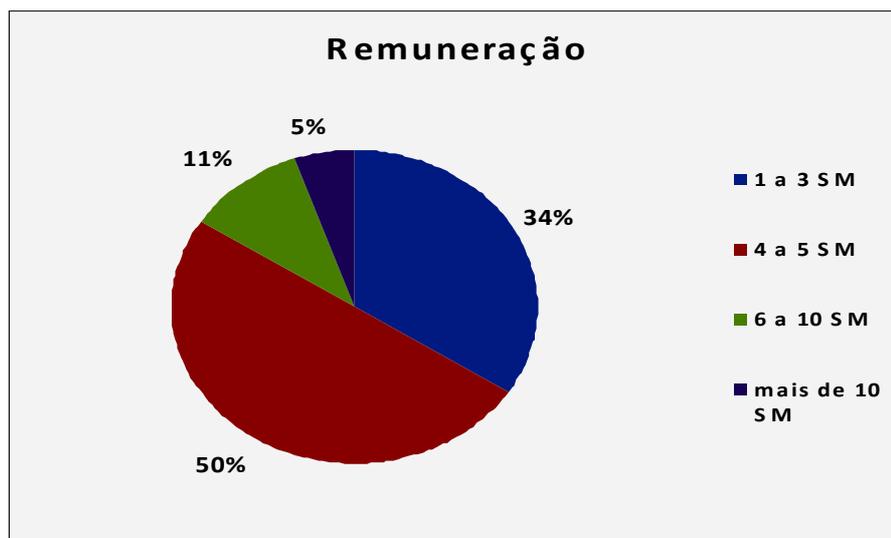
**Gráfico 5**



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 5 – Carga horária de trabalho**

Considerando que os CRASs devam funcionar em período integral (das 8 às 17 horas), os contratos de trabalho de seis horas diárias estabelecidos entre os trabalhadores e a gestão municipal revelam, por um lado, a constituição de duas equipes para a cobertura das horas de funcionamento, o que aparentemente pode sugerir onerar os cofres públicos. Por outro lado, a carga horária reduzida incide em salários baixos, conforme revelado pela pesquisa, obrigando muitas vezes o trabalhador a assumir outros vínculos de trabalho.



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 6 – Remuneração dos trabalhadores**

Trata-se de evidenciar, na configuração das relações de trabalho na Assistência Social, as co-relações entre os dados apontados. É possível sugerir que a carga horária reduzida gera baixos salários e ausência de planos de carreiras suscita duplo vínculo de trabalho, além da frágil identificação do trabalhador com a administração pública. Tais elementos, analisados de forma complementar e articulada, tendo enquanto eixo central os vínculos trabalhistas instáveis com o Estado, circunscrevem um cenário de precarização das condições de trabalho e de fragilidade institucional.

Esses aspectos, em seu somatório e complementaridade, a despeito das motivações pessoais e profissionais dos trabalhadores em face dos desafios e possibilidades trazidas pelo novo desenho do SUAS – sobejamente expressas nos depoimentos - interferem sobremaneira na continuidade e permanência das ações profissionais desenvolvidas nos CRASs.

É fundamental registrar, conforme depoimento a seguir, que se, por um lado, o CRAS, enquanto espaço estatal próximo ao usuário, com equipe multidisciplinar, diretrizes e princípios para o desenvolvimento das ofertas socioassistenciais, é um avanço para a Assistência Social, resente-se, ainda, de uma estrutura adequada para a efetivação de modo continuado de suas atribuições.

Os aspectos acima mencionados, especialmente os relativos às precárias condições de trabalho (baixos salários e vínculo instável), não

computam a favor da dedicação exclusiva, ou mesmo permanência do trabalhador na Assistência Social. Ao mesmo tempo, refletem o frágil reconhecimento, por parte da gestão estatal, da relevância de investimentos destinados à gestão de trabalho.

*Ela (política) tem que ser melhor estruturada. Melhor no sentido técnico de recursos humanos, e no sentido mesmo organizacional. (Entrevistada 6 SS)*

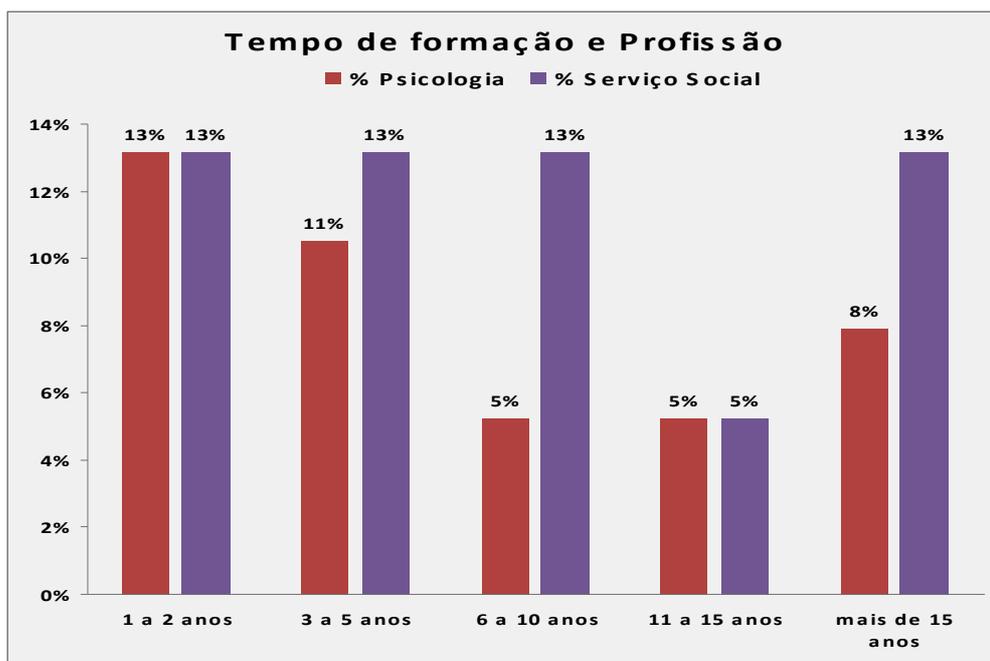
No que se refere ao tempo no atual local de trabalho, 41% dos profissionais estão atuando no CRAS há dois anos e 24% até cinco anos, ou seja, mais da metade dos trabalhadores estão vinculados à Assistência Social desde o início da implantação dos CRASs, considerando que as demais respostas extrapolam o tempo de existência do SUAS. (Gráfico 7)



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 7 – Tempo no atual local de trabalho**

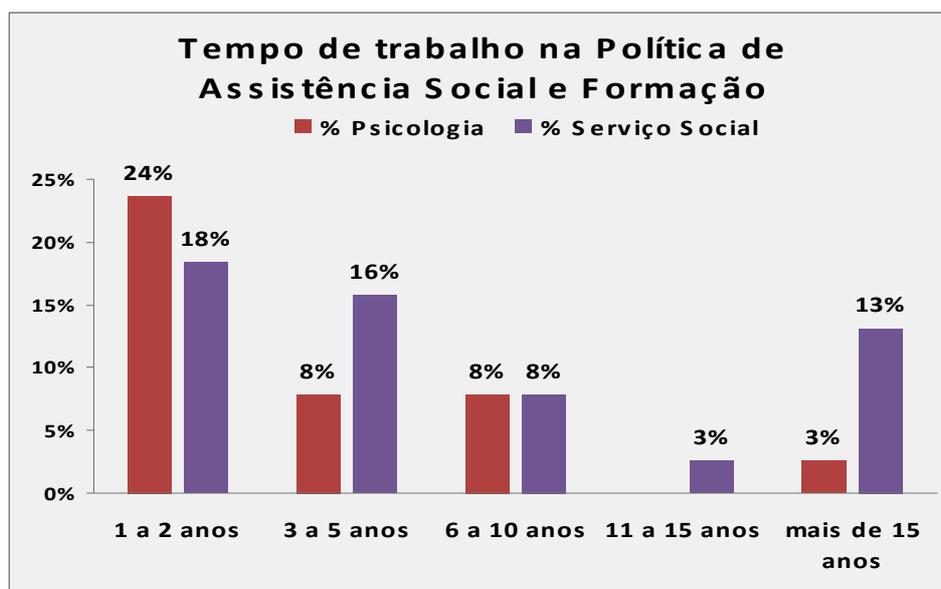
Do ponto de vista do tempo de formação, 26% dos trabalhadores estão formados há cinco anos, inferindo que iniciaram sua atividade profissional após 2004, ano da PNAS e, posteriormente, da NOB/05. (Gráfico 8) Os psicólogos apresentam maior porcentagem (13%), na faixa de um a dois anos de formados, indicando, como apontado anteriormente, que a Assistência Social torna-se, para essa profissão, mais recentemente, e de forma gradativa, significativo espaço ocupacional. Somam-se, a esse dado, as informações do Gráfico 9, indicando que 24% dos psicólogos estão atuando na Assistência Social nos dois últimos anos.



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 8 – Tempo de formação e profissão**

Em contrapartida, no Serviço Social há pouca variação quanto ao tempo de formação, com exceção dos 5% para o período de 11 a 15 anos de formação. Assim sendo, nesta amostra, a maior incidência de profissionais vinculados à Assistência Social ocorreu na vigência de implantação do SUAS. Tal dado exige considerar que os depoimentos e respostas aos questionários talvez careçam de uma análise histórica da trajetória da Assistência Social, haja vista a recente construção da experiência profissional, já sob a égide das novas proposituras da política.

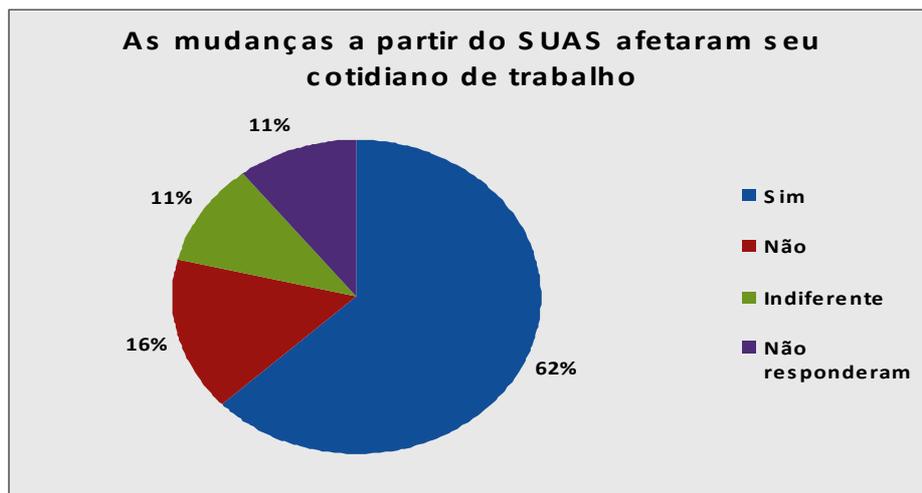


**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 9 – Tempo de trabalho na política de assistência social e de formação**

Todavia, embora com recente inserção na política, as mudanças em curso para a implantação do SUAS têm, para 63% dos trabalhadores, afetado o cotidiano de trabalho. (Gráfico 10) Denota-se, portanto, uma tendência gradativa de um cotidiano profissional dinâmico que exige ajustes e readequações, bem como novos conhecimentos para a prestação dos serviços socioassistenciais. Como refere o depoimento da entrevistada.

*Eu já entrei no SUAS mas fui estagiária numa época em que não era política nacional e vi que a coisa era muito diferente. Hoje, eu tento ver que os atendimentos não ficam só no plantão social, porque a Assistência Social que nós propomos é de acompanhamento que eu acho que é o diferencial, mesmo no Bolsa-Família, que hoje nós temos praticamente uma assistente social só para o Bolsa-Família que consegue distribuir para o CRAS a demanda que está centralizada nela. Porque eu estou no território da pessoa e se ela me procurou é porque mora aqui perto, então ela quer um acompanhamento. Eu percebo que há essa diferença. Quando eu fui estagiária, nós íamos para apagar o incêndio. E eu fui estagiária na Saúde e na Assistência na época que não era assim. Eu preciso de cesta básica, porque eu tenho um monte de meninos, eu preciso de colchão. Então, o que é isso? O que pode possibilitar isto para nós? Eu vejo muito essa diferença e eu me sinto muito feliz, apesar de que eu vejo assim depende muito de mim, eu sei. Posso continuar reproduzindo aquela lógica de antes, mas hoje as coisas estão se amarrando de forma que eu não faça só isto. (Entrevistada 8 SS)*



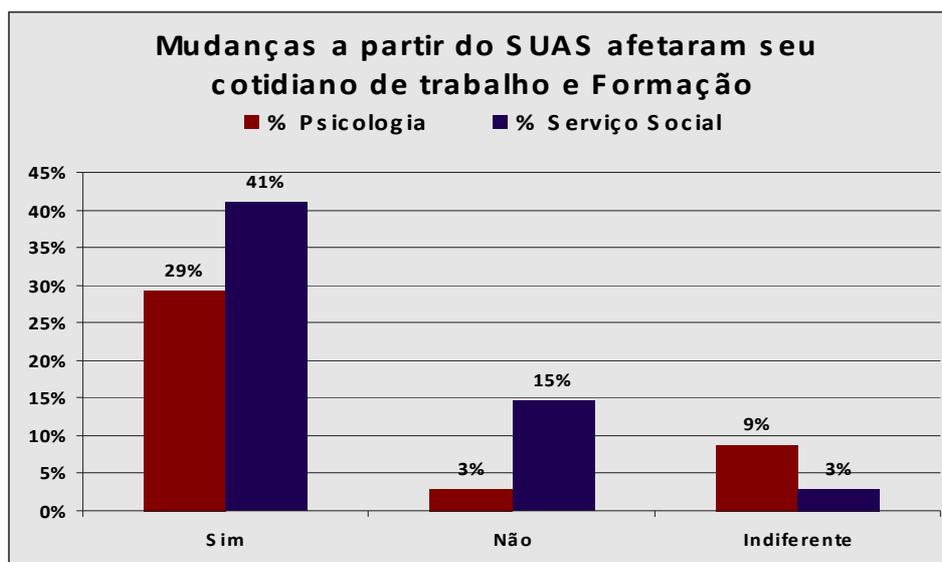
**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 10 – Influência das mudanças do SUAS no cotidiano de trabalho**

O relato revela ainda uma análise crítica do profissional no que se refere a dois pontos centrais. Por um lado, o reconhecimento de que sua prática no cotidiano do CRAS requer um planejamento de ações, no sentido de superar o legado imediatista e emergencial, redirecionando essa herança para uma atuação contínua e fundamentada em face das demandas do usuário. Evidencia-se, aqui, a assertiva sobre a relevância da profissionalização teórico-metodológica para a Assistência Social.

De forma complementar, sugere assumir que as transformações projetadas estão vinculadas – ou na dependência – à atuação profissional, ou seja, de uma nova percepção sobre os fundamentos em vigor na área, assim como a construção de um novo modo de operar as ofertas socioassistenciais capazes de romper com o padrão estabelecido na história da Assistência Social. Trata-se, aqui, de elaborar e efetivar uma nova concepção de prática profissional.

Do ponto de vista das formações, os profissionais de Serviço Social apresentam maior incidência (41%) quanto aos efeitos das mudanças no cotidiano de trabalho, em comparação aos 29% dos psicólogos. Uma maior percepção das transformações, para os assistentes sociais, pode estar relacionada aos caminhos imbricados que a profissão e a área mantiveram durante suas trajetórias, gerando um maior domínio do grau de mudança que está sendo projetado para a assistência social. (Gráfico 11)

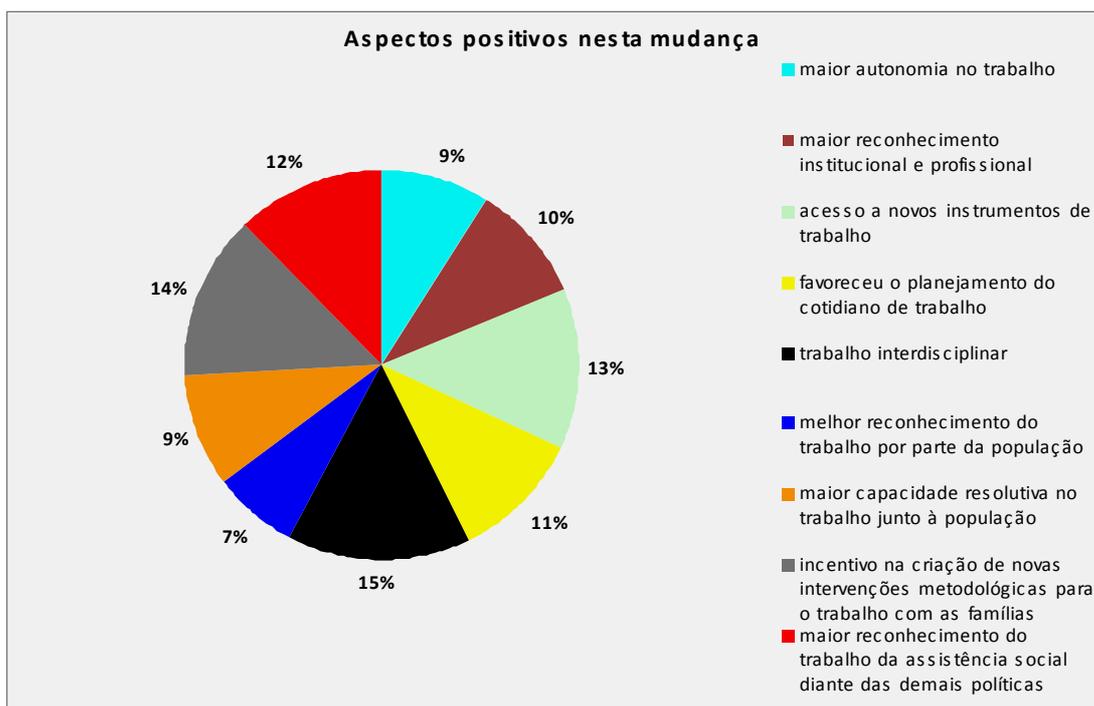


**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 11 – Influência das mudanças do SUAS no cotidiano de trabalho e formação**

Referem ainda (Gráfico 12), ao responderem às questões de múltipla escolha, que as mudanças favoreceram de modo positivo o trabalho interdisciplinar (15%), o incentivo a novas intervenções metodológicas para o trabalho com a família (14%) e o acesso a novos instrumentos de trabalho (13%).

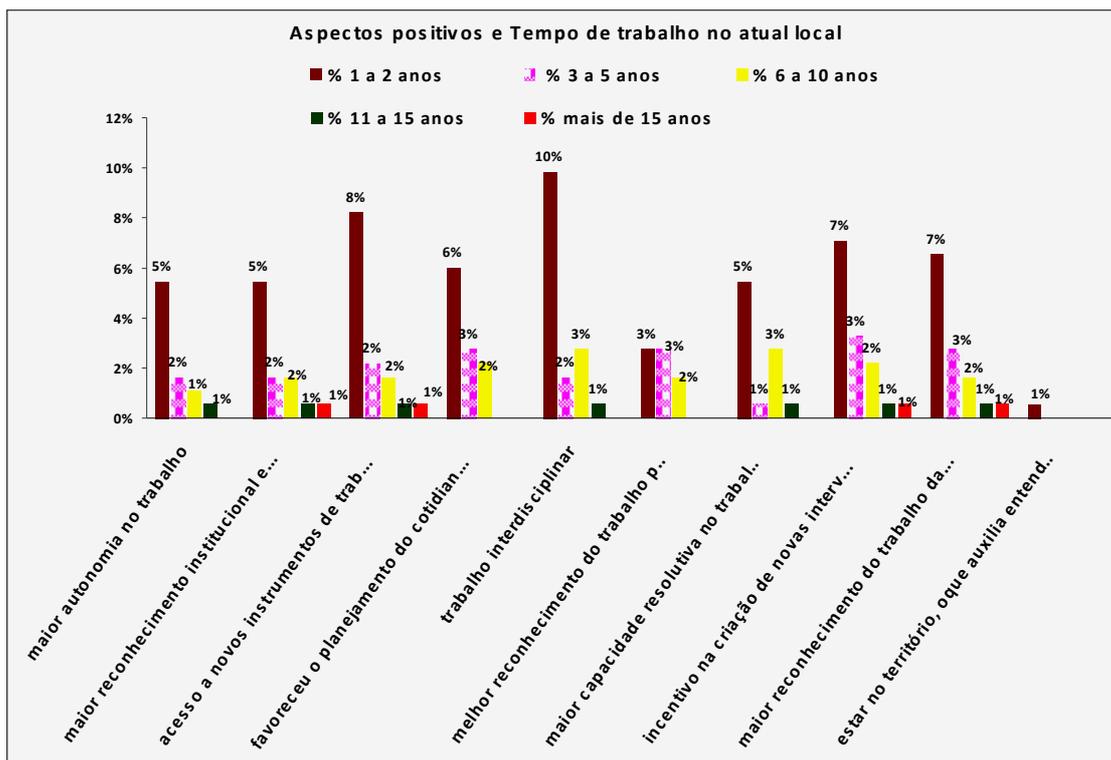
Os demais aspectos positivos, com incidências muito próximas, revelam que os trabalhadores se sentem mais reconhecidos profissionalmente e perante as demais políticas sociais, com mais instrumentos de trabalho, melhores condições para planejar, maior autonomia. Tal cenário expressa um contexto dinâmico de mudanças no cotidiano profissional, no qual são vivenciadas novas possibilidades de trabalho, assim como modificações quanto às representações sociais equivocadas e discricionárias sobre Assistência Social, o que, de certo modo, poderá alterar de modo positivo e promissor a identidade profissional.



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 12 – Aspectos positivos das mudanças do SUAS**

Esses mesmos dados, analisados do ponto de vista do tempo de trabalho no CRAS, expõem que os mais antigos, ou seja, pré-SUAS - de seis a dez anos -, mesmo com baixa incidência (3%) consideram que possuem atualmente maior capacidade resolutiva de trabalho. (Gráfico 13) A interdisciplinaridade na prática cotidiana parece alterar positivamente tanto o trabalho dos profissionais mais antigos (3%) como aqueles que ingressam a partir do SUAS (10%), assim como para estes o trabalho permite o acesso a novos insumos de trabalho (8%) e a criação de metodologias de intervenção (7%).

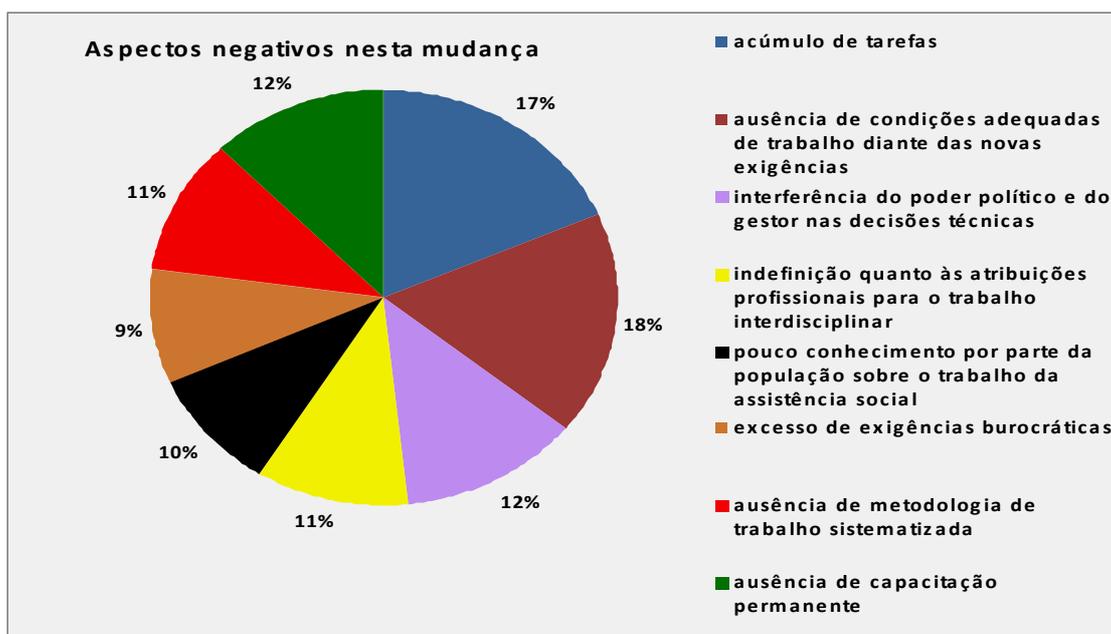


**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 13 – Aspectos positivos das mudanças do SUAS e tempo de trabalho no atual local**

Em contrapartida, apontam como principais fatores negativos das mudanças, a partir do SUAS, a ausência de condições adequadas de trabalho (18%), o acúmulo de tarefas (17%), a interferência do poder político e a ausência de capacitação (12%). (Gráfico 14) Interessante observar, ainda, a incidência relativa ao pouco conhecimento da população sobre Assistência Social (10%), enquanto um fator negativo, embora tal aspecto esteja intrinsecamente relacionado à atuação profissional.

Tais aspectos expõem em seu somatório, a precarização das relações de trabalho vivenciada pelos profissionais. Por um lado, uma ambiência de trabalho inadequada para sua execução, repercutindo na organização e, conseqüentemente, na prestação do serviço socioassistencial. Esse também é afetado pela inconsistente ampliação dos conhecimentos teórico-políticos e metodológicos, o que reflete, por decorrência, na fragilidade argumentativa do profissional para o enfrentamento das determinações políticas.



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 14 - Aspectos negativos das mudanças do SUAS**

Se, por um lado, os profissionais vivenciam novas possibilidades na Assistência Social, o que é promissor para a ampliação do trabalho profissional para um atendimento eficaz ao usuário e para a efetivação da política, há a menção de uma vivência cotidiana, penosa ou alienante, nos termos de Heller (2004), expressa no excesso de exigências e nas precárias condições de operacionalização das ofertas socioassistenciais.

O cotidiano, segundo informações dos trabalhadores pesquisados, parece ser instigante, em função das novas possibilidades de trabalho, todavia, torna-se massacrante em face das exigências por respostas prontas e imediatas, o que, por sua vez, limita a ampliação dos horizontes de trabalho.

Assim, o trabalhador está diante do desafio de equacionar as motivações pessoais e profissionais, proporcionadas pelos novos rumos que a Assistência Social poderá vir a construir, com a perpetuação de exigências e práticas ancoradas na generalização das demandas sociais e, conseqüentemente, em seu atendimento residual, subalternizante e conservador.

Esse movimento de malabarista poderá esvair as possibilidades de processamento da crítica, tensionamento com os núcleos de poder e criação de um novo patamar de prática profissional para a Assistência Social.

Ainda do ponto de vista das condições oferecidas nos CRASs, relevante relato a seguir desenvolve uma análise, no sentido de indicar a incompatibilidade entre assegurar direitos e espaços de trabalho inadequados, do ponto de vista da escuta e da acolhida ao usuário.

*O direito pelo menos de chegar aqui e ser ouvido, contar sua situação, condições mínimas de ser acolhido, aqui não existem estas condições. Não tem uma salinha, sempre tem um monte de gente, sem privacidade, não tem lugar para sentar, às vezes, vem um cadeirante, não entra na sala. Que direito se está assegurando ao usuário? (Entrevistada 11 SS)*

É fundamental destacar que os trabalhadores, enquanto categoria profissional, possui normativas elaboradas pelas entidades representativas<sup>114</sup> que dispõem sobre as ambiências de trabalho no que se refere às condições de exercício profissional. O espaço físico é fundamental na preservação da privacidade do usuário durante o atendimento, assim como na manutenção de condições de trabalho para o profissional condizentes com as atividades a serem desenvolvidas. Assim, tais resoluções constituem mecanismos de reivindicação e negociação com os órgãos gestores da política na defesa de um trabalho qualificado ética e tecnicamente.

Acrescenta-se, ainda, que a interferência do poder político do município no trabalho profissional realizado no CRAS, mencionada pelos trabalhadores, constitui dado relevante, tendo em vista revelar a perpetuação, nos dias atuais, de práticas fisiologistas e clientelistas historicamente vinculadas à Assistência Social.

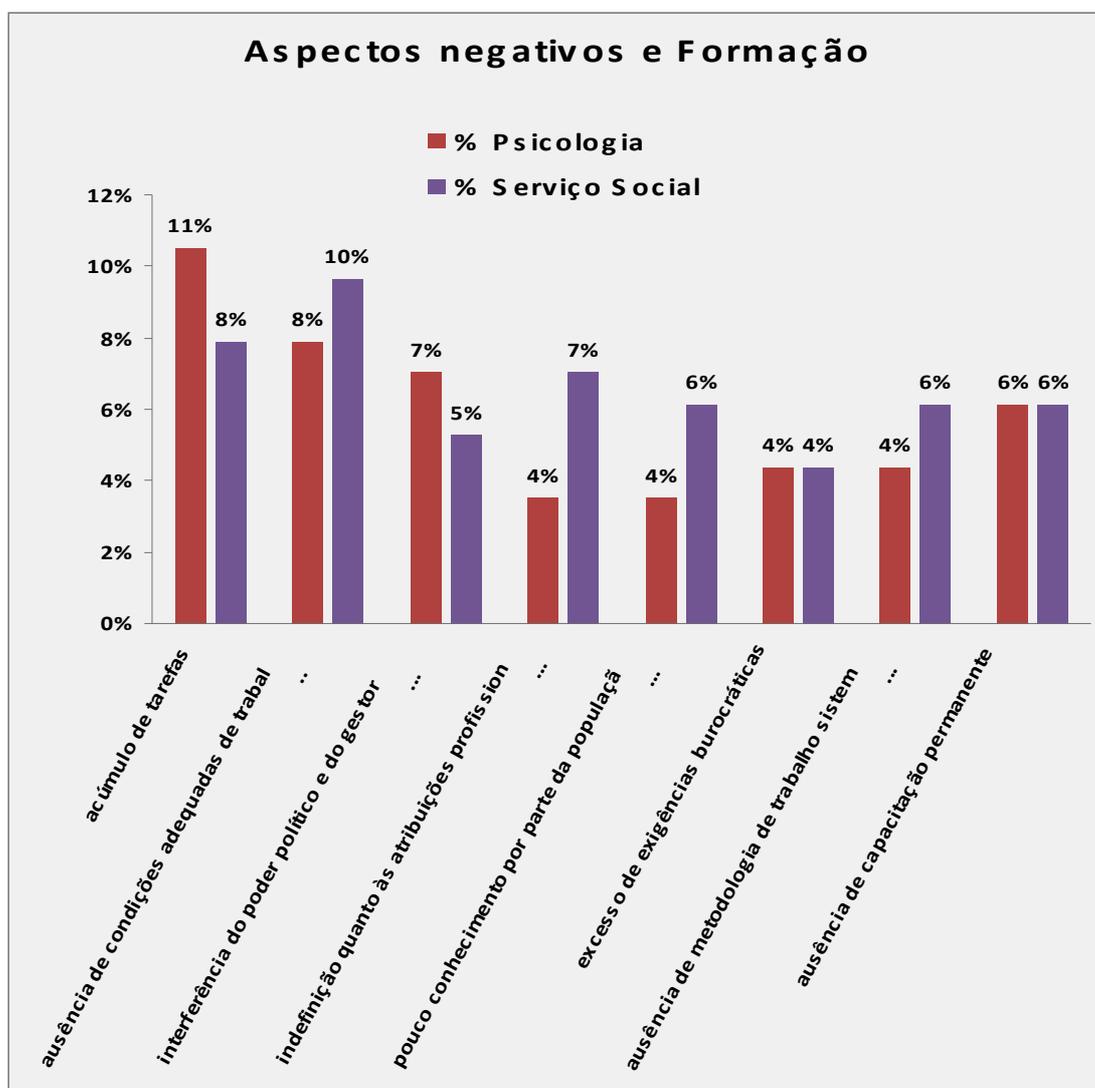
Sob o atual signo da área, esse aspecto incita trabalhadores e demais agentes sociais a refletirem sobre os mecanismos institucionais e legais de superação dos mandos e desmandos políticos. A nova organicidade e os processos regulatórios em andamento no SUAS favorecem a alteração desse rumo histórico, sinalizando novas rotas, embora a empírica mostre sua sobrevida.

Do ponto de vista das profissões, chama a atenção o fato dos psicólogos referirem como primeiro aspecto negativo da mudança, o acúmulo de tarefas (11%) em contraposição aos 8% dos assistentes sociais. (Gráfico 15) Levanta-

---

<sup>114</sup> No Serviço Social: Resolução Cfess n. 493/2006, de 21 de agosto de 2006. Na Psicologia, as orientações são apontadas no Código de Ética de agosto de 2005.

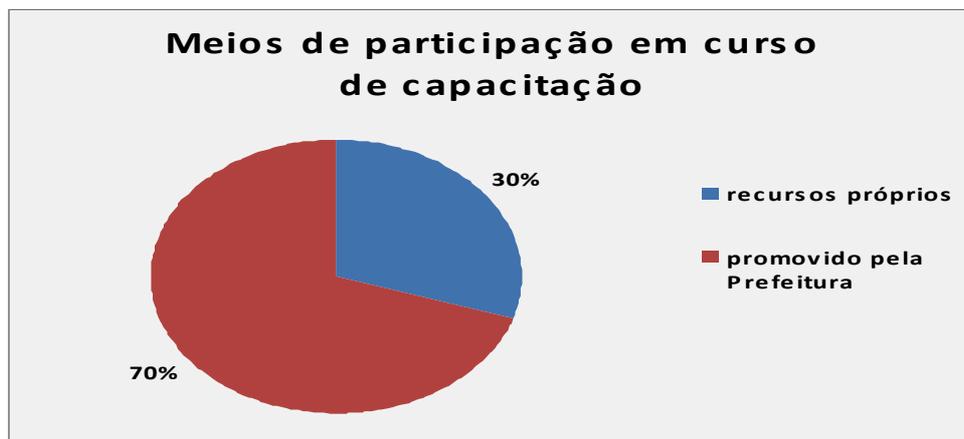
se, aqui, uma suposição no sentido de problematizar que tal dado pode estar relacionado com a ainda inconsistente definição do campo de atuação da Psicologia nos CRASs, gerando indefinição quanto às atribuições específicas da área.



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 15 – Aspectos negativos das mudanças do SUAS e a formação**

Do ponto de vista da participação em cursos de capacitação, observou-se que a maioria dos trabalhadores (70%) tem realizado cursos promovidos pelo município, o que pode indicar que as novas exigências regulatórias e de execução da política, oriundas do governo federal, têm pressionado os órgãos gestores municipais a reconhecerem e, conseqüentemente, investirem no aprimoramento profissional dos trabalhadores. (Gráfico 16)

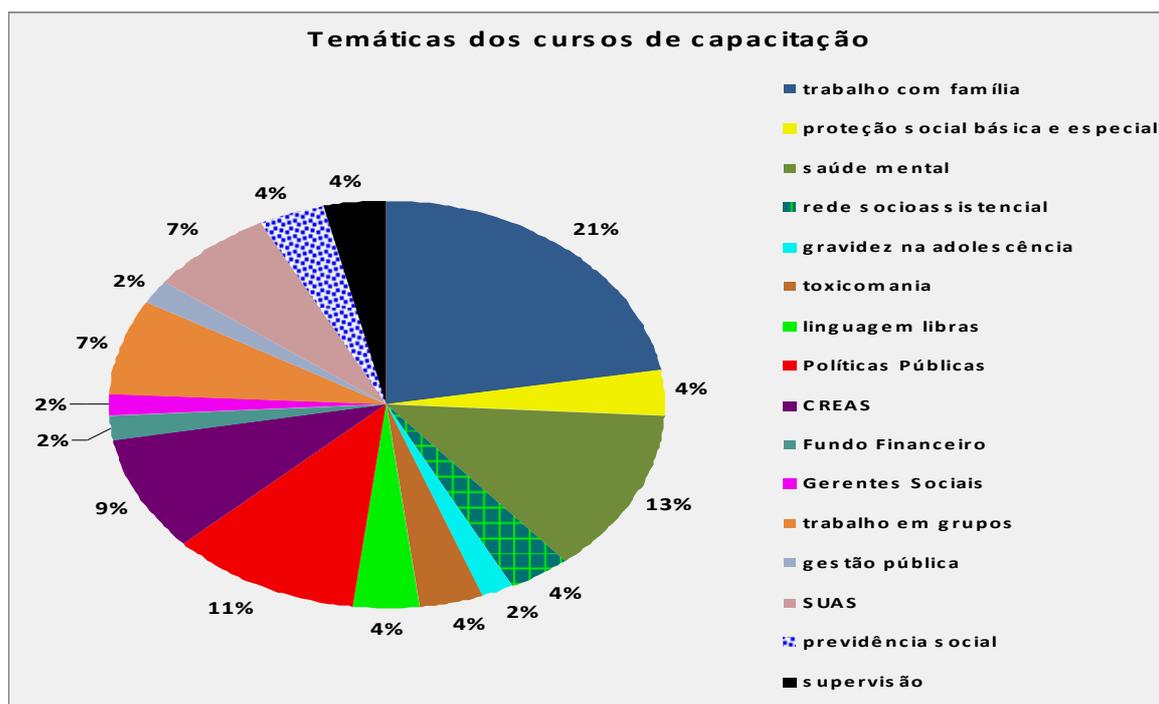


**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 16 – Meios de participação em cursos de capacitação**

Apresentaram como temática prevalente o trabalho com a família (22%), seguida por cursos sobre saúde mental (13%) e políticas públicas (11%), (Gráfico 17) Vale observar que esta segunda incidência sugere uma questão a ser tematizada, no sentido de registrar a permanência da inespecificidade da área nos processos de formação no campo da Assistência Social.

Trata-se de considerar os paralelismos, ou até mesmo os desvios temáticos, com as demais Políticas Sociais, particularmente, a Política de Saúde, especialmente na análise desses dados associados à formação, demonstrando que a maior incidência de cursos frequentados por assistentes sociais é sobre saúde mental (11%), em contraposição à temática do trabalho com família, com maior relevância para psicólogos (13%). (Gráfico18)

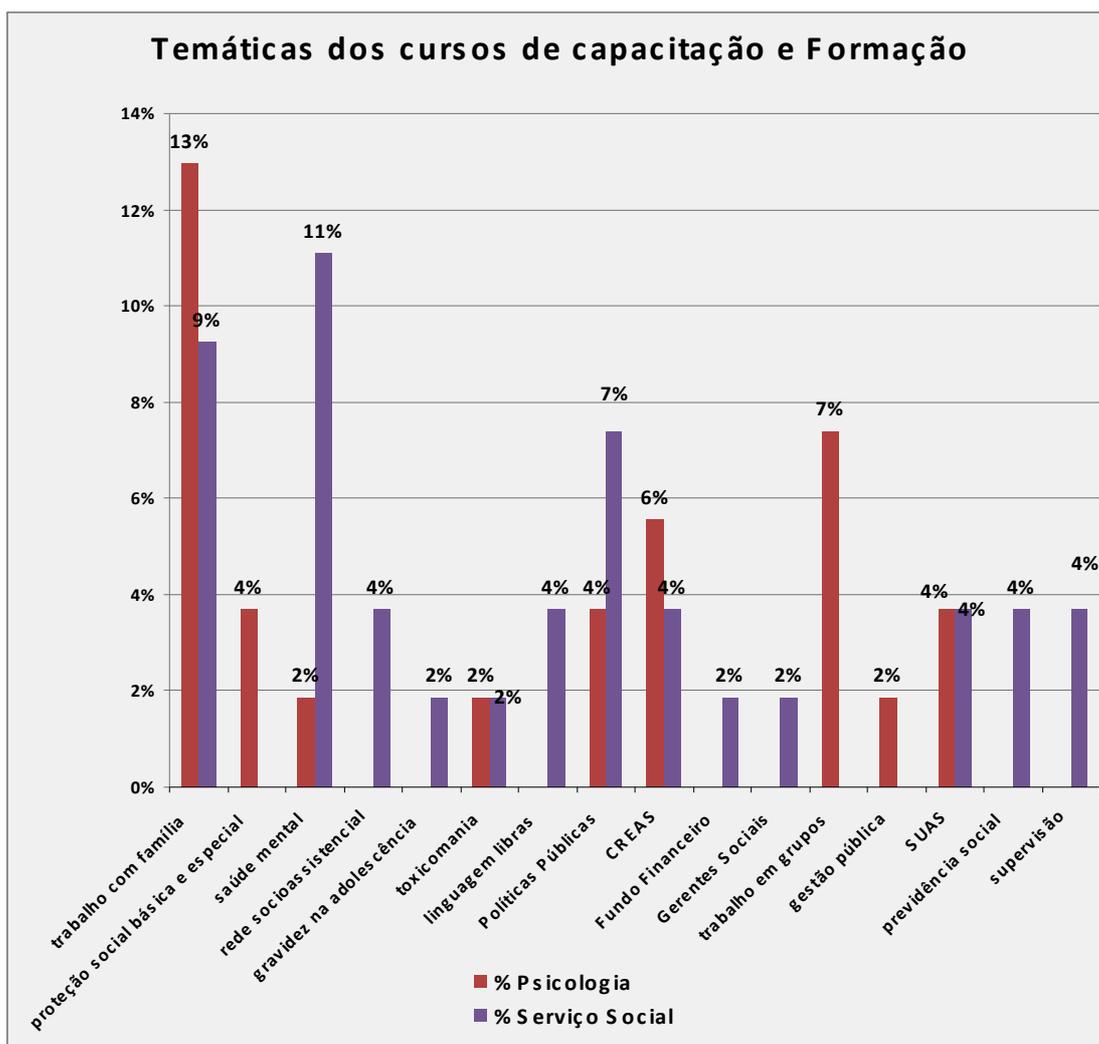


**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 17 – Temáticas dos cursos de capacitação**

E, ainda, nota-se baixa incidência de cursos relativos às temáticas relacionadas ao SUAS (7%), à rede socioassistencial (4%) e ao Creas (9%). Assim, a despeito do relevante índice de participação dos trabalhadores em processos de educação continuada, prevalece, ainda, uma defasagem no que se refere às temáticas a serem abordadas, capazes de agregar aos profissionais maior conhecimento teórico-metodológico específico do campo da assistência social. Como menciona uma entrevistada ao se referir à ausência de informação dos trabalhadores.

*Agora eu acho que nós precisaríamos ainda nos atualizar, estar sempre atualizando nas questões de metodologia, dos avanços do serviço social dentro do sistema SUAS, dentro do Sistema de garantia de direitos, dentro dos planos de convivência familiar, porque às vezes você fala Sinase aqui, ninguém sabe o que é Sinase, poucas pessoas sabem o conteúdo do Sinase, o plano de convivência familiar, é um documento enorme, tem muita informação. (Entrevistada 9 SS)*



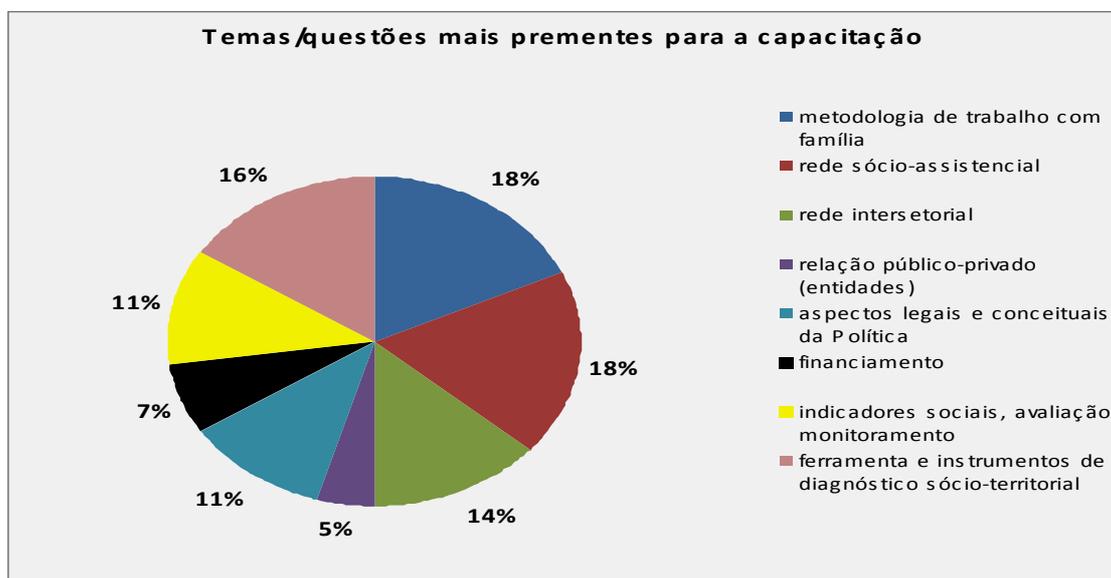
**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 18 – Temáticas dos cursos de capacitação e formação**

De forma complementar à avaliação positiva das mudanças a partir do SUAS, na qual os trabalhadores mencionam o incentivo à criação de novas metodologias de trabalho com famílias, há a referência de ser igualmente esta temática a principal demanda para capacitação (18%). É, portanto, o trabalho com a família um dos maiores desafios a ser enfrentado, tanto no que se refere ao fundamento do que venha a ser o núcleo familiar - em sua expressão individual e coletiva - quanto aos processos utilizados na abordagem do território tendo em vista a identificação das famílias.

Ainda com 18% de referência por parte dos trabalhadores, o trabalho com a rede socioassistencial constitui temática a ser capacitada, logo seguida pelas questões relativas às ferramentas e instrumentos de diagnósticos socioterritoriais (16%) e rede intersetorial (14%). (Gráfico19) Tais temas revelam

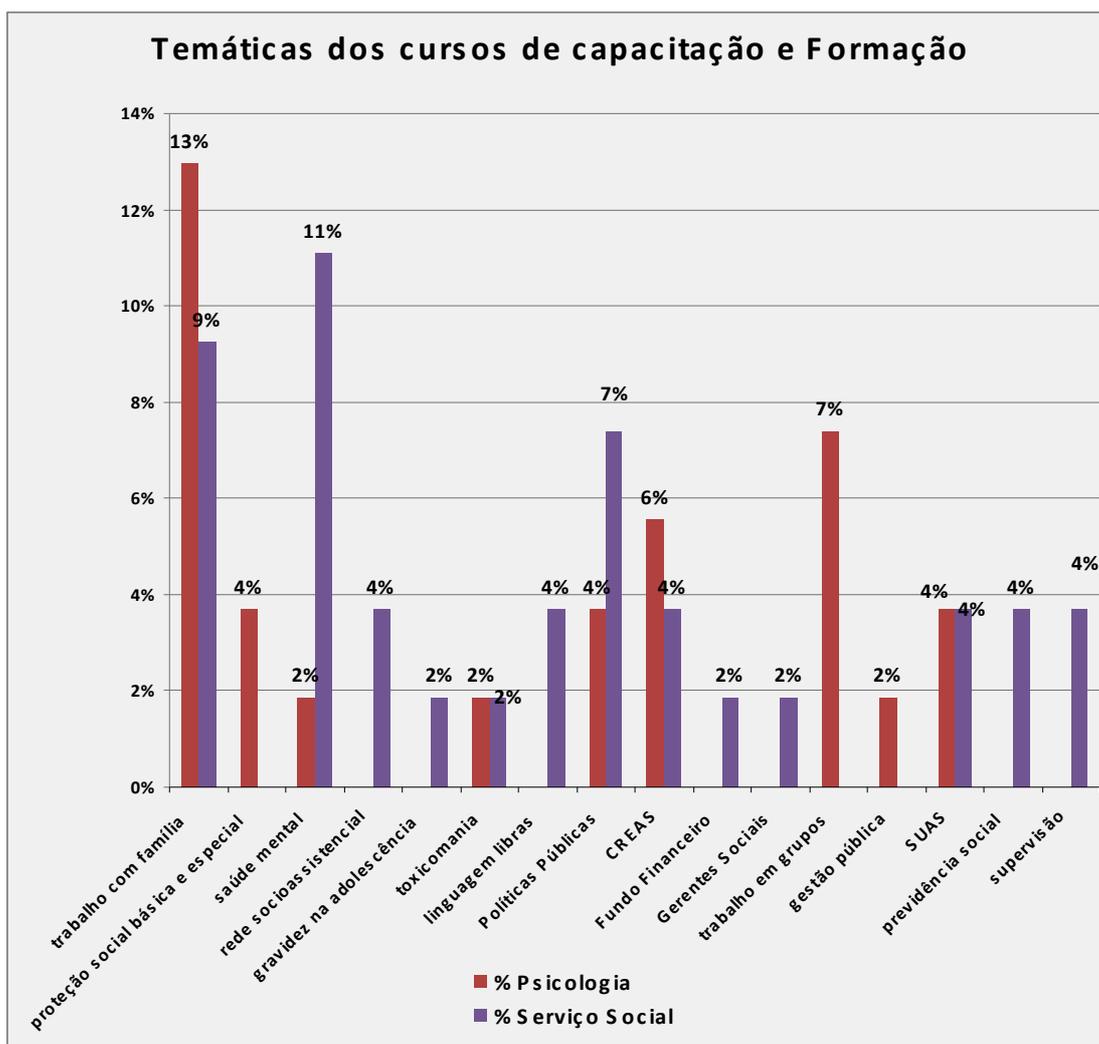
as dificuldades e os desafios enfrentados no cotidiano profissional, capazes de viabilizar - ou não - condições para concretizar o trabalho com a família.



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 19 – Temas/Questões mais prementes para a capacitação**

No que se refere aos interesses temáticos para capacitação, destaca-se que os psicólogos somente superaram os assistentes sociais no tocante aos conteúdos relativos aos aspectos legais e conceituais da política. Tal dado pode reafirmar a recente inserção da área e, conseqüentemente, o frágil conhecimento do aportes que a fundamentam. Para o Serviço Social, as duas grandes demandas são o trabalho com família e a rede socioassistencial. (Gráfico 20)



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 20 – Temáticas/questions mais prementes para capacitação e formação**

Sendo assim, os resultados da pesquisa parecem revelar um padrão lógico e complementar no tocante às demandas por capacitação. Trata-se de considerar que a realização do trabalho com as famílias exige ultrapassar os muros do CRAS, tanto do ponto de vista da busca ativa, no reconhecimento das potencialidades e fragilidades do território, grupos e coletividades, quanto no efetivo mapeamento e articulação das ofertas sociais presentes nas redes socioassistencial e intersetorial.

Quanto às ações relativas à vigilância social, nota-se precária estrutura e preparo técnico, não somente para proceder ao mapeamento das ocorrências de risco e vulnerabilidade no território, mas principalmente no desenvolvimento de metodologias capazes de prevenir e se antecipar ao agravamento das desproteções às quais a população está submetida, compreendendo a função

de proteção social tal como menciona Sposati (2007:17), “a concepção de proteção social alarga o campo da assistência social pelo próprio significado preventivo que contém a ideia de proteção”.

Neste sentido, as funções vigilância e proteção social devem estar correlacionadas, no sentido de que a primeira serve enquanto “radar preventivo de um vir a ser” dos serviços a serem aprofundados pela segunda.

Ao analisar a opinião dos trabalhadores pesquisados no que se refere à finalidade do trabalho na Assistência Social, foi constatado que 33% avaliam que a política concretiza os direitos sociais, é universal e de responsabilidade estatal (16%). Há, ainda, uma referência significativa quanto às condições de trabalho e requisitos para sua efetivação através da exigência por procedimentos técnico-metodológicos (24%).

Houve, neste particular, uma tendência dos trabalhadores em responder ao questionário atribuindo importância às exigências quanto à execução do trabalho. Esse dado pode revelar que os profissionais estão percebendo em seus cotidianos de trabalho a necessidade de ampliar o conhecimento sobre metodologias e protocolos de atuação, em face das novas requisições do SUAS. (Gráfico 21)

**Gráfico 21**

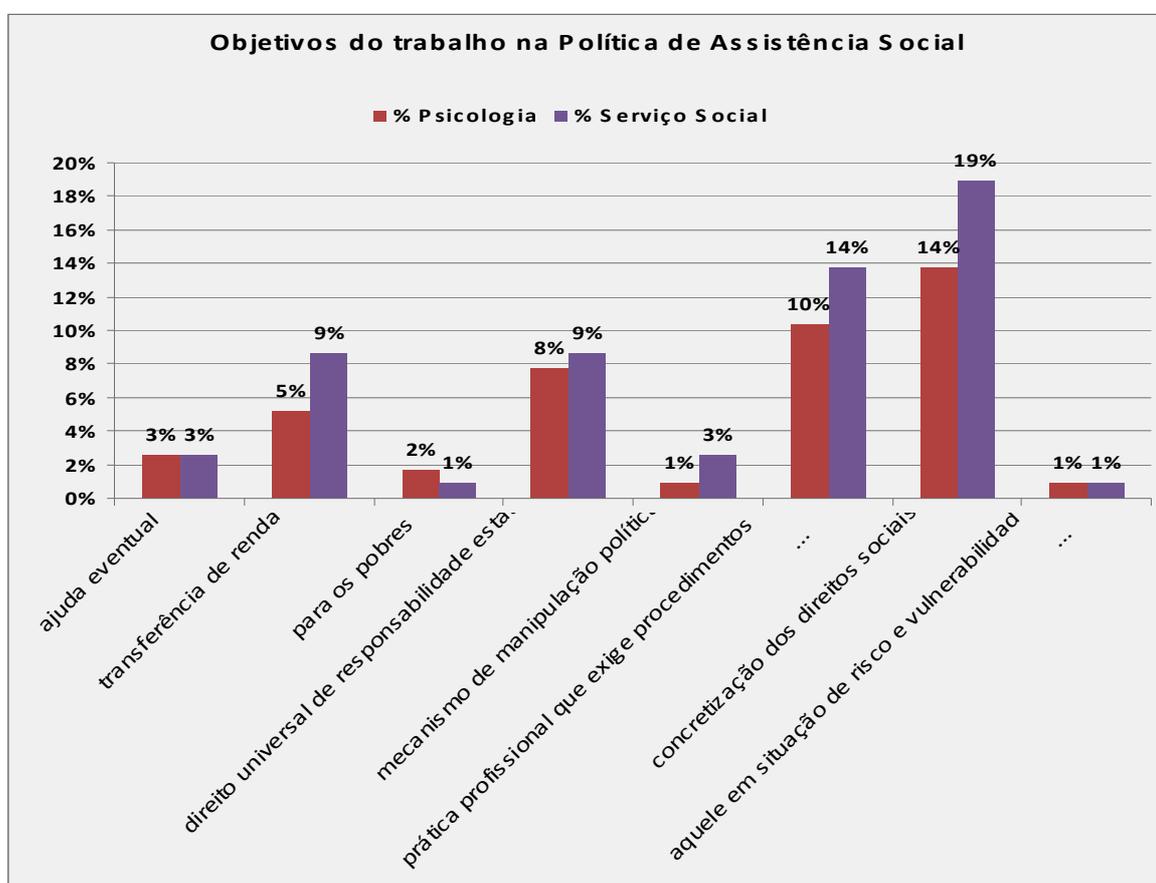


**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 21 – Objetivos do trabalho na política de assistência social**

A referência de que o trabalho na Assistência Social está voltado para os mecanismos de manipulação política, a despeito do baixo índice na tabulação das respostas aos questionários, revela a permanência dessa concepção entre os profissionais. Interessante relato revela tal perspectiva, assim como os mecanismos de enfrentamento adotados.

*Às vezes você tem que ceder, é aquele famoso jogo de cintura que você tem que ter no acesso ao político municipal, dentro do Poder Executivo você tem que ter um jogo de cintura sim, existe ainda uma interferência. Porque está dentro do sistema, nós fazemos parte de um sistema político brasileiro, não vou ser ingênua de falar que não. Faça os estudos sociais, fundamentalmente, se enquadra ou não se enquadra, dê o parecer e encaminhe. (Entrevistada 9 SS)*



**Fonte:** Dados organizados pela autora a partir dos questionários respondidos pelos profissionais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 22 – Objetivos do trabalho na política de assistência social e formação**

Particularizando a análise segundo a formação profissional, observam-se os mesmos resultados, denotando certa sintonia entre as visões de psicólogos e assistentes sociais, com exceção da finalidade “para os pobres”, na qual a Psicologia apresenta maior incidência (2%). Em contrapartida o Serviço Social apresenta quase que o dobro da incidência (9%) da psicologia

(5%) no que se refere à finalidade da Política estar voltada para a transferência de renda. (Gráfico 22) Tal dado sugere considerar a centralidade do Programa Bolsa-Família e demais programas de transferência de renda, o que tem exigido prontidões profissionais para o acompanhamento, particularmente no descumprimento das condicionalidade.

## **Capítulo 4**

### **Matrizes de análise - As respostas e as concepções de psicólogos e assistentes sociais na efetivação dos direitos socioassistenciais nos CRASs dos municípios pesquisados**

#### **4.1 Matriz dos serviços, benefícios, programas e projetos em face das seguranças sociais**

Este capítulo apresenta uma análise do conjunto das ações desenvolvidas pelos trabalhadores com o propósito de contextualizar os modos e concepções através das quais assistentes sociais e psicólogos estão concretizando o acesso aos direitos socioassistenciais nos CRASs.

Ao examinar a execução da Política de Assistência Social, através dos relatos dos trabalhadores, observa-se que não há homogeneidade e nem tampouco questões cristalizadas, mas processos em movimento, marcados por trânsitos e relações, típicos da constituição de algo que ainda está em definição no tocante aos aportes teóricos e operativos para sua efetiva implantação.

Evidencia-se que a implementação do SUAS encerra grande dinamicidade, revisão de bases conceituais, redefinição e ajustes quanto aos rumos a serem adotados pelos trabalhadores. As mudanças de rotas preconizadas pelos documentos normativos, a partir de 2004, com a PNAS, transitam entre aproximações e distanciamentos das realidades profissionais vivenciadas nos CRASs.

Os dados coletados nas entrevistas sugerem uma série de análises, sobre o trabalho desenvolvido por assistentes sociais e psicólogos, circunscrevendo rotinas, procedimentos metodológicos adotados e fundamentos conceituais que alicerçam os trabalhadores em sua prática cotidiana.

Há, nesse sentido, a constatação de processos diversificados de trabalho e a construção de bases conceituais que estão em constante alteração e problematização, gerando posicionamentos dos trabalhadores diante da Política de Assistência Social. Em contrapartida, o SUAS tem exigido uma nova postura profissional no tocante ao conjunto de estratégias empregadas nas

ofertas socioassistenciais. O movimento pendular entre as novas exigências da política e a efetivação das respostas profissionais, delimita um campo vasto de análise sobre os modos pelos quais a prática profissional está se viabilizando.

Assim, é possível polemizar como estão sendo incorporados, no cotidiano profissional, os novos eixos temáticos do SUAS, no sentido de identificar as respostas, através das ofertas socioassistenciais, reveladoras - ou não - de novas posturas profissionais diante do vasto leque de demandas sociais que aportam no CRAS.

E, ainda, é fundamental considerar que o conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos devem trazer, em seu bojo, uma nova leitura no tocante às diretrizes e proposições, tendo em vista a incorporação de um conjunto diferenciado de conceituações.

Tal perspectiva deverá processar cotidianos de trabalho nos quais os profissionais sejam capazes de avançar, sair da rotina e das repostas historicamente cristalizadas na Assistência Social. Há, aqui, um questionamento sobre os modos de fazer e pensar a política, particularmente na realidade do CRAS.

Não se pode desconsiderar, nesta análise, o grau de adequação dos espaços sociocupacionais nos quais os trabalhadores constróem seus cotidianos, assim como as relações de trabalho com o órgão municipal, no sentido de tributar a favor do desenvolvimento de uma nova prática profissional condizente com a incorporação e a viabilização das categorias vigentes. Ou ainda,

espaços físicos adequados não garantem o bom desenvolvimento das atividades de atendimento integral às famílias; mas essas atividades, com metodologias bem estruturadas, inversamente, terão dificuldade de se desenvolverem em equipamentos precários. E quanto mais consistentes essas atividades forem, mais exigentes, em termos espaciais, elas serão. (CASTRO, 2008:101)

Vários aspectos são relevantes para a análise do complexo teórico-metodológico, no qual os trabalhadores estão envolvidos diariamente no CRAS. Desde o uso de ferramentas de informação, como estratégia para elaboração do diagnóstico socioterritorial, às formas adotadas pela equipe para organização do trabalho, passando pelas metodologias de abordagem

individual, coletiva e comunitária, na perspectiva de ampliação do trabalho social.

Como uma forma de organizar e analisar os discursos dos profissionais procedeu-se à construção de três matrizes, através das quais foram elaboradas representações gráficas dos relatos, de tal forma a expressar os processos em curso, delimitando as tendências e trânsitos. Diversamente das deduções e problematizações consolidadas, o propósito foi identificar e analisar o gradiente das respostas e concepções profissionais.

O **Quadro 3** retrata o trabalho realizado nos CRASs pesquisados, apresentando o conjunto de ações desenvolvidas e os serviços e benefícios socioassistenciais. Constitui, portanto, uma representação das informações relatadas pelos profissionais sobre a descrição de seu cotidiano de trabalho. Sua composição, portanto, comporta a prevalência das seguintes atividades: articulação da rede socioassistencial e intersetorial, referência e contrarreferência, palestras, roda de discussão, escuta qualificada, oficina de artesanato, identificação dos recursos sociais, visita domiciliar, acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa-Família e plantão social.

**Quadro 3** Matriz do trabalho profissional no cotidiano dos CRASs pesquisados e as ações/atividades em face aos serviços e benefícios socioassistenciais.



Serão aqui apontados alguns destaques da matriz à luz dos depoimentos dos trabalhadores. Inicialmente, evidencia-se, nos depoimentos, frágil distinção entre as atividades empreendidas e os serviços e benefícios<sup>115</sup>, de tal forma a tomar o primeiro pelo segundo, ou ainda reduzir estes a uma ação isolada e pontual. É expressiva a noção entre os trabalhadores de que o plantão social constitui um serviço, quando se compreende que o mesmo é uma forma de organização interna do trabalho.

Neste ponto, reside grande polêmica entre os trabalhadores, já que há uma frequente associação entre a denominação plantão social e a concepção de que nele é processada a concessão - no âmbito caritativo - de benefícios eventuais. O depoimento a seguir expressa a recorrente indistinção conceitual, o que conseqüentemente afeta a prática profissional na operação dos benefícios.

*Eu acho que o plantão, essa cesta básica, estão na contramão do direito, do trabalho que deveria estar sendo realizado, a nossa grande dificuldade é tirar mesmo, eu acho que eles não podem vincular CRAS com cesta básica, porque a confusão começou por aí, e está sendo muito difícil desvincular isso, de vir aqui e buscar. Eles têm que ter outras perspectivas em relação ao CRAS, mas de cidadania mesmo, eu acho que essa questão da cesta básica ele estraga nosso trabalho.  
(Entrevistada 1 Psi)*

Tal questão suscita alguns aspectos a serem problematizados. Primeiramente, considerar que a marca histórica do atendimento emergencial e residual da assistência social pode favorecer sua vinculação com o plantão social, entendido como procedimentos metodológicos de trabalho que garantem ao usuário o acesso imediato das ofertas socioassistenciais, associado ao caráter conservador e subalternizante da concessão dos benefícios.

---

<sup>115</sup>Benefício de Prestação Continuada “é a garantia de 1 salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família.”; O Estatuto do Idoso, em seu artigo 34, altera a idade para 65 anos. Lei nº. 10.741 de 1º de outubro de 2003. Segundo a NOB/05 os municípios habilitados em gestão básica e plena devem participar da gestão do BPC (NOB, 2005:100-102). Decreto nº. 6.214, de 26 de setembro de 2007 - regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

Entretanto, os benefícios do plantão social devem ser considerados, conforme artigo 22, parágrafo 2º, da Loas<sup>116</sup>, em face das “necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, gestante a nutriz e nos casos de calamidade pública”. (BRASIL, 1993)

Trata-se de considerar a existência de demandas emergenciais da população a serem providas por protocolos profissionais e baseadas em padrões técnicos preestabelecidos. Assim, o plantão social não é um serviço, mas uma forma de prontidão profissional à população, contemplando uma série de benefícios. Todavia, é fundamental questioná-lo não enquanto direito, em vista de sua assertiva legal, mas como símbolo que condensa um mecanismo isolado de atendimento às necessidades sociais.

Afirmar que a prática profissional no CRAS supõe inovadoras metodologias de trabalho, na direção da convivência familiar e societária e do desenvolvimento de autonomia individual e coletiva, não deve significar, em face da complexidade da demanda social, a negação da legitimidade na forma, nem tampouco do conteúdo das provisões socioassistenciais operadas no plantão social.

E mais, através de uma prática profissional planejada, embasada em uma leitura aprofundada e crítica da realidade, poderá ele se constituir enquanto um mecanismo estratégico de ampliação dos serviços e benefícios ofertados no CRAS. A controvérsia está colocada, transitando entre a negativa do plantão social e a afirmação das atividades grupais como forma de instituir o “novo” na prática profissional da Assistência Social. Tais ofertas não são excludentes – embora o senso comum as considere de tal forma – mas complementares, na totalidade da provisão social a ser afeiçoada.

Considera-se assim, que as ações, processadas de modo articulado, compõem a configuração dos serviços e benefícios conforme preconizado nos artigos 20, 21, 22 relativos aos benefícios e no artigo 23 da Loas referente aos

---

<sup>116</sup> Benefícios eventuais são “aqueles que visam ao pagamento de um auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo”. E, ainda, em seu parágrafo 2º, “poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e em casos de calamidade pública”; Decreto nº. 6.307, de 14 de dezembro de 2007 - Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Site MDS. Acesso em: jan. 2009.

serviços, assim descritos: “as atividades continuadas que visem a melhoria da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios, e diretrizes estabelecidos nesta lei”. (BRASIL, 1993)

Complementando esse patamar regulatório, cabem algumas considerações, no sentido de mediatizar as reflexões sobre a prática profissional no CRAS. A indiferenciação conceitual relativa aos serviços, benefícios, programas, ações e atividades, tanto pelos profissionais como pelos planejadores das diretrizes adotadas pela Assistência Social requer o estabelecimento de relações entre os mesmos, na perspectiva de uma melhor organização do trabalho e, conseqüentemente, do alcance efetivo das intervenções profissionais no campo das seguranças sociais. Chiachio (2007) desenvolve esclarecedora conceituação sobre os serviços socioassistenciais.

Meio de acesso a seguranças sociais que produz aquisições pessoais e sociais aos usuários e opera integralmente as funções de proteção, defesa de direitos e vigilância socioassistencial, pelo desenvolvimento de atividades continuadas prestadas por um conjunto de provisões, recursos e atenções profissionalizadas, numa unidade física, com localização, abrangência territorial e público definido. (p. 40)

Nesta perspectiva, o CRAS é uma unidade física, ou, como menciona a PNAS/04, “unidade pública estatal” na qual são prestados os serviços socioassistenciais e operados os benefícios, através de atividades e atenções. Quanto aos **programas**, como mencionado na Loas, são ações planejadas que tributam a favor da efetividade na articulação e no alcance dos objetivos de serviços e benefícios e **projetos**

como investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de sobrevivência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social. (BRASIL, 1993)

Acrescenta Chiachio (2007:40),

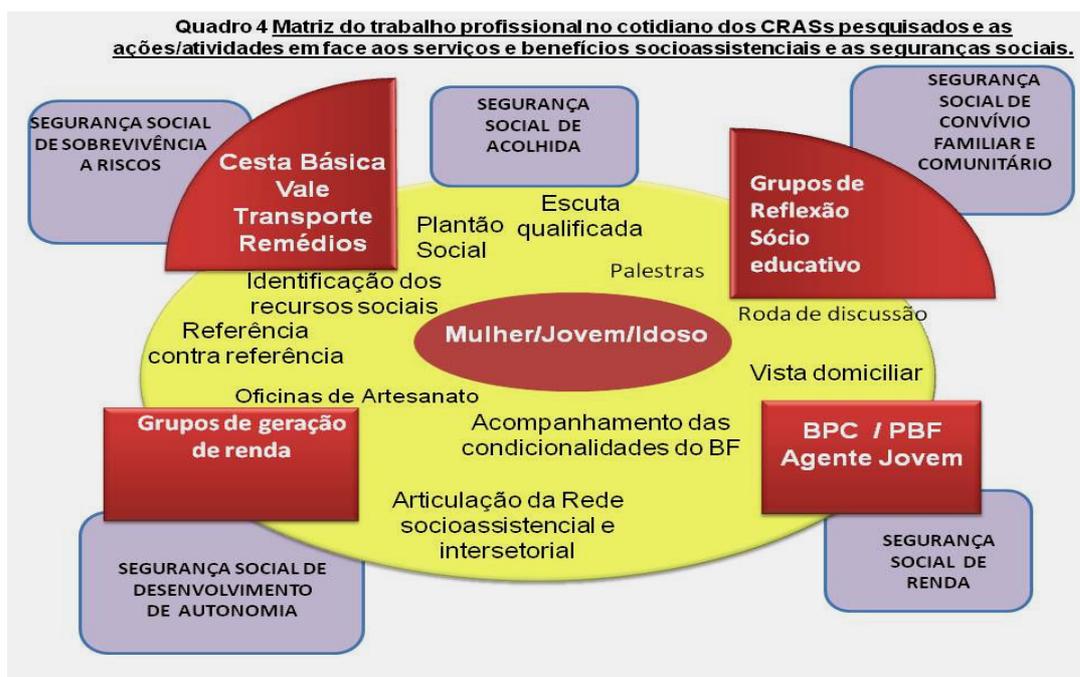
o serviço compreende um conjunto de atividades que, por sua vez, se desdobram em atos profissionais – que agregam competências técnicas e especialidades – e que são organizadas para atingir um fim. Assim, a atividade é uma unidade menor, mais específica do que o serviço e nele está contida.

Desse modo, no cotidiano do CRAS, serviços e benefícios socioassistenciais constituem o grande guarda-chuva das ações, atividades,

programas e projetos, ou seja, são estes que compõem e viabilizam a execução dos primeiros.

É importante considerar duas questões fundantes na problematização da prática profissional; uma vinculada à necessária distinção conceitual entre estes elementos - de tal forma a não conceber uma atividade enquanto serviço - e outra, advogar a favor da importância de uma continuada qualificação profissional, para o desenvolvimento desses recursos metodológicos a serem ofertados de forma qualificada.

O **Quadro 4** representa a relação entre o conjunto de ações e serviços socioassistenciais referidos pelos profissionais e as seguranças sociais propostas pela PNAS/04 e NOB/05, quais sejam: acolhida, convívio ou vivência familiar, comunitária e social, renda, desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência a riscos circunstanciais.



As seguranças sociais apontadas pelos textos normativos guardam estreita conexão com os serviços, benefícios, ações e atividades que lhes conferem operacionalidade. Portanto, compreende-se que constituem um conjunto de provisões sociais que conferem especificidade para a Assistência Social. Através da prática profissional revelam seu conteúdo, assim como sua finalidade em face das demandas sociais.

Encerram, ainda, uma forma organizativa tanto das ofertas socioassistenciais como das aquisições a serem afeiçoadas aos usuários, no sentido de configurar, a partir de um conhecimento apurado, qual o tipo de proteção social a ser provida. Trata-se, assim, de um instrumento que possibilita a orientação da prática profissional no cotidiano de trabalho, de tal forma a romper com a generalidade do atendimento no campo da Assistência Social.

A partir dos relatos, um primeiro aspecto a ser observado refere-se ao trabalho com a família, voltado mais para os segmentos do que para o núcleo familiar. De fato, o conjunto de diretrizes e normativas da Política de Assistência Social propõe a centralidade sociofamiliar para a qual devem ser direcionados todos os vetores das seguranças sociais, como forma de assegurar proteção social aos seus componentes.

Mencionam os trabalhadores que as provisões socioassistenciais – serviços e benefícios – são focadas nas mulheres, jovens e idosas. A permanência de uma prática profissional voltada para os segmentos denota fragilidade quanto às metodologias de mobilização do núcleo familiar, assim como dilui as possibilidades de articulação e complementaridade entre as seguranças sociais, reeditando a fragmentação da assistência social. O relato a seguir expressa a polêmica em redor da temática.

*Não fazemos um trabalho de chamar a família. Fazemos um trabalho de intervenção, através no CRAS, mas é com ele, com a família eu nunca fiz. Mas eu acredito que é interessante, mas é muito difícil, porque os homens são muito resistentes, já tentamos chamar, pelo menos o casal, e às vezes o homem nunca quer ir. E aí fica sempre a mulher, um trabalho com a família via mulher. E mesmo os casos que discutimos com ela que é importante ela levar isso para o marido, elas mesmas demonstram resistência dos maridos. (Entrevistada 3 Psi).*

É importante destacar a dificuldade em torno do significado da centralidade sociofamiliar no SUAS – tendo em vista constituir algo em processo de construção e conceituação. Matricialidade sociofamiliar ou centralidade familiar não representam o mesmo que o trabalho com famílias, já que é possível ter essa centralidade, sem, no entanto, necessariamente trabalhar com todos e com cada um dos membros da família. Esses conceitos configuram-se ainda de forma obscura nos cotidianos profissionais, exigindo debates, entre os profissionais envolvidos com as famílias referenciadas nos CRASs, para amadurecimento dos fundamentos e das práticas.

Outro destaque do **Quadro 4** refere-se às ações intersetoriais desenvolvidas pelos profissionais, no sentido da efetivação da referência e contrarreferência entre as Políticas Sociais e como forma de adensar resolutividade às seguranças sociais.

*Ah, eu vou ligar diretamente para o profissional tal que eu tenho amizade, eu tenho certeza que ela vai atender essa pessoa e ela atendeu. É bom na cidade pequena porque você tem esses contatos. (Entrevistada 1 Psi)*

Observa-se, segundo relato, que esse procedimento de trabalho possui certa tendência em ser construído sob bases pessoais, de conhecimento e proximidade estabelecidos entre os profissionais. O mecanismo de relação e articulação pactuado entre as políticas públicas atuantes no território denota, a partir deste depoimento, certa inconsistência, prevalecendo a informalidade e o exercício da influência pessoal.

A prevalência de tal cultura nas políticas sociais, mas particularmente na Assistência Social fragiliza a política, reproduz na prática profissional relações de concessão e exceção, em detrimento dos fluxos normativos dos protocolos de trabalho, perpetuando a desprofissionalização da área.

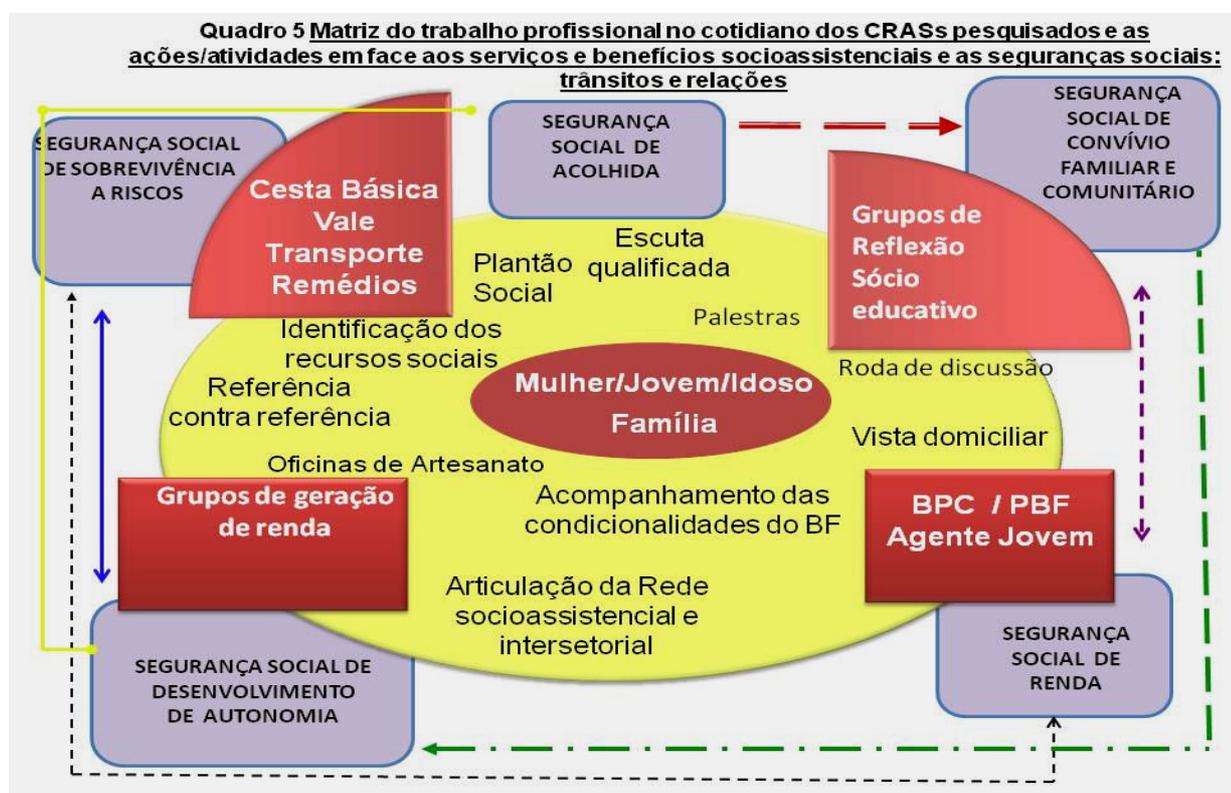
Ressalta-se, ainda, que tais expedientes ficam à mercê da eventualidade, das relações em âmbito privado, do interesse e influência do profissional e não de um procedimento técnico definido institucionalmente. O discurso a seguir revela certa crítica quanto à improvisação das relações entre as políticas sociais.

*Eu acho que precisamos melhorar esse instrumental, o da devolutiva, porque às vezes quando vai, não temos a devolutiva de lá, o que ele buscou e alcançou, por quê? Porque quando mandamos e pedimos um retorno, ouvimos 'Ah, eu sou muito atarefado, quando der eu te ligo', e acaba esquecendo, mas eu acho que tem que ser por escrito, porque nós temos o nosso quantitativo, eu encaminhei tantas pessoas e quais se efetivaram, quais foram os resultados? (Entrevistada 2 Psi)*

Por último, é fundamental destacar a premente medida no campo regulatório na direção da padronização dos serviços socioassistenciais e conseqüentemente das seguranças sociais, no sentido de imprimir organicidade conceitual e operativa para a prática profissional. Compreende-se como imprescindível o estabelecimento de conteúdos comuns que assegurem aos usuários o acesso a determinadas provisões pré-definidas no campo das seguranças sociais.

O **Quadro 5** busca configurar uma matriz analítica a partir de uma interpretação da pesquisadora, destacando algumas relações e trânsitos elaborados a partir dos depoimentos dos trabalhadores.

A matriz apresentada no **Quadro 5** visa retratar os relatos dos trabalhadores na descrição de seu cotidiano de trabalho no CRAS, a partir do registro das maiores incidências quanto às formas de organização, dinâmicas e tipologia relacional estabelecida entre as seguranças sociais ofertadas à população. Foram identificados serviços e benefícios vinculados a todas as seguranças sociais e, por consequência, as atividades, ações e programas que os efetivam.



Nesse sentido, a construção da matriz, baseada numa abordagem de totalidade da compreensão do fenômeno, revela, a partir dos depoimentos, maior prevalência das seguranças sociais de convívio e de acolhida, assim como maior incidência na articulação entre ambas (**seta pontilhada vermelha**). Acolhida aqui pautada na compreensão de que a “ação profissional deve conter condições de recepção, escuta profissional

qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais e sociais e socioeducativas”. (NOB/05:91)

A perspectiva da segurança social de acolhida, adotada na análise dos relatos, volta-se para a percepção de um conteúdo relacional - entre trabalhador e usuário - gerador de uma prontidão diferenciada capaz de estabelecer confiança, interesse e adesão às atividades propostas. No campo da segurança de acolhida, entendida nestes termos, a escuta qualificada constitui a ação profissional mais referida pelos trabalhadores. De maneira significativa, os profissionais referem enquanto pré-requisito, para a inserção em atividades de convivência, a escuta forte, diferenciada, ou seja, a acolhida, conforme relato a seguir:

*Quando a escuta é qualificada, lógico, veio uma senhora aqui outro dia que ela estava tão brava com o mundo, ela entrou ali, nós conversamos, foi encaminhada a entrevista, fomos discutindo, dando alguns encaminhamentos, ela falou assim: ‘sabe, eu estou saindo daqui me sentindo tão leve’, então, pelo menos, se eu tivesse chance de ouvir, é uma perspectiva. ((Entrevistada 10 SS)*

Aqui, há uma relação importante a ser registrada, no sentido de apontar indícios, em elaboração nos cotidianos profissionais, relativos à criação de protocolos e fluxos de atendimento no CRAS. Trata-se de enfatizar o encadeamento, a complementaridade e a direção das atividades propostas pelos profissionais, na efetivação dos serviços prestados e relativos às seguranças sociais. Os depoimentos retratam o modo de efetivação e a concepção de acolhida no CRAS.

*Aqui ficamos muito para o usuário espontâneo, do usuário que chega demandando alguma coisa, então fazemos o atendimento individual, a acolhida, recentemente temos feito mobilização social para as atividades que promovemos aqui. (Entrevistada 4 Psi)*

*Nós trabalhamos com o acolhimento, com o atendimento, que é o cadastro, acolhemos as pessoas, e escutamos as SUAS demandas. Nós fazemos o acolhimento, a entrevista, o encaminhamento, o acompanhamento e as oficinas, basicamente é isso aí. O trabalho vai se desdobrando. (Entrevistada 8 SS)*

Foi observada uma segunda tendência de articulação entre as seguranças de convívio e desenvolvimento de autonomia (**seta pontilhada verde**), na qual muitas vezes se observa uma relação unilateral vinculando as atividades de convívio às laborativas, para aferição de renda e inserção no mercado de trabalho.

As ações ofertadas no CRAS relativas à segurança de convívio são denominadas de roda de discussão, grupo de reflexão e grupo socioeducativo, nas quais são desenvolvidos debates e reflexões sobre temáticas de interesse dos participantes ou sugeridas pelos profissionais.

*No horário da oficina, separamos uma hora, uma hora e meia para discussão e aí eles partem para as oficinas. Às vezes, dependendo da participação, do público, ela chega a durar o tempo da oficina toda, aí não fazem oficina. As oficinas são de crochê, bordado, ponto cruz, corte e costura, oficina de cabelo para aprender a cortar, aprender a lidar com o cabelo, e manicure. (Entrevistada 3 Psi)*

*O trabalho socioeducativo, porque agora temos também os adolescentes do programa “Ação Jovem” que passou para o CRAS. Com eles, em grupo, realizamos um trabalho assim mais direcionado para essa questão de inserção no mercado de trabalho. (Entrevistada 1 Psi)*

*Trabalhar com as famílias nessa questão da autonomia, da geração de renda, da potencialidade da família, dos interesses em curso, em trabalho. (Entrevistada 1 Psi)*

A unilateralidade mencionada refere-se à análise de que tal relação está pautada em um tipo de concepção profissional e, por conseguinte, da proteção social a ser afiançada, nas quais os processos reflexivos e problematizadores da realidade social são instrumentais na sensibilização para atividades que credenciem a população na direção do mercado de trabalho.

No que se refere aos jovens, observou-se certa tendência do trabalho socioeducativo pautar-se no sentido mais pedagógico da atividade. Assim, é fundamental considerar que determinadas pedagogias conservadoras alcançam pouca ou quase nula adesão dos jovens das classes populares, de tal forma a exigir da prática profissional metodologias inovadoras no sentido de absorver o contexto de vida, assim como os desejos e aspirações dos jovens, conforme reflexão a seguir:

*Os jovens de classes populares, entretanto, a continuidade dos estudos e o adiamento da entrada no mercado de trabalho formal ou informal passa a ser um horizonte de expectativas e não propriamente uma condição de vida concreta, passível de realização. Sabemos que o trabalho, para esses jovens e suas famílias, insere-se na vida cotidiana como uma necessidade, nem sempre acessível, e que as perspectiva de continuar estudando é desejável, mas ainda deveras remota. Os jovens mais pobres falam das dificuldades que enfrentam para acessar o sistema educativo e permanecer até a conclusão da educação básica. Reivindicam uma formação integral que contemple uma formação cidadã e uma formação para o trabalho. (BRASIL, 2008d: 14-15)*

Por outro lado, conforme depoimento abaixo, há posturas profissionais alicerçadas em outro patamar de visão profissional, no que concerne aos serviços vinculados à segurança de convívio. Consideram, enquanto eixo fundante da atividade, os processos reflexivos e de troca de experiências visando ao fortalecimento das famílias e de seus componentes, para o enfrentamento das vulnerabilidades vivenciadas, de tal forma a agregar condições pessoais e coletivas para exercício da autonomia. Nesta perspectiva de trabalho, o público-alvo, em sua grande maioria, são as mulheres.

*Eu acredito que seja o fortalecimento da família para lidar com algumas questões que talvez por si só, ela não consiga perceber estas questões enquanto problemas, ela não consegue se situar dentro de um conjunto de questões que ela vive e até onde cabe a ela, que é uma outra questão importante que também não é culpabilizar a família, responsabilizar a família por um conjunto de violações de direito. (Entrevistada 6 SS)*

O relato sugere ainda o entendimento profissional de que as famílias - enquanto instituição social - encontram-se em desproteção social e com inconsistente percepção do contexto mais amplo das vulnerabilidades sociais às quais estão submetidas. Significa considerar que as famílias com longa história de precarização das condições de vida - reproduzida por gerações em função da ausência de acesso aos bens públicos, necessitam de um trabalho socioeducativo de contextualização dos processos de exclusão social e consequentemente de resgate de suas potencialidades nos âmbitos individual, familiar e coletivo.

Assim, depreende-se, dos relatos, uma convivência de práticas profissionais e concepções distintas relativas à direção social do trabalho socioeducativo. Aquela vinculada aos processos viabilizadores de aquisições materiais, nas quais a segurança de convívio constitui exclusivamente uma estratégia para a geração de renda e aquelas nas quais os processos de fortalecimento dos indivíduos e famílias constituem o fundamento da atividade - podendo desdobrar na geração de renda - no sentido de mediatizar conquistas para o enfrentamento das desproteções sociais dos usuários.

No entanto, mais do que superar uma situação de vulnerabilidade social - exclusão do mercado de trabalho - problematiza-se aqui, a abordagem adotada, enquanto estratégia de ocupação do tempo, particularmente o das mulheres em processos de aprendizado de ofícios, históricos nesse campo de

trabalho social (crochê, pintura em tecido, bordado, etc.), porém distanciados da atual realidade do mercado.

É possível cogitar a reedição de práticas profissionais conservadoras do trabalho social. Tais metodologias de trabalho utilizadas no passado, além de propor a ocupação das mulheres nos clubes de mães em atividades, muitas vezes restritas ao corte e costura, acabavam perpetuando a noção subalternizante da população em vulnerabilidade social.

De forma complementar, quanto ao produto oriundo dos grupos de geração de renda, observou-se, durante a pesquisa, inconsistente reflexão quanto a sua qualidade e absorção no mercado. Somado a esse fato, a vinculação entre a segurança de convívio e desenvolvimento de autonomia, apresenta tendências vinculadas à escala individual, com frágil aderência coletiva. E, mais, há uma total ausência de referência quanto às articulações com os demais órgãos municipais, em particular, os destinados às políticas públicas de trabalho e renda.

Merece destaque a visão recorrente de que a realização das chamadas atividades de inclusão produtiva no âmbito da Política de Assistência Social através de cursos de tricô e crochê se constituem ações de geração de renda. Entretanto, denota-se aqui um desvio conceitual, já que tais atividades não possuem nenhuma relação com políticas de geração de trabalho e renda, contendo pouca eficácia no tocante ao impacto para a população.

Constituem, de fato, a busca por ações (insuficientes) de combate à pobreza, em substituição às políticas de desenvolvimento para a geração de emprego e melhor distribuição da renda nacional. São atividades isoladas, marcadas por inúmeras fragilidades, particularmente pela incapacidade de atuar de maneira efetivamente articulada a uma política pública de emprego, restringindo a solução para o desemprego às questões individuais e subjetivas da população, criando falsas expectativas quanto a uma possível inclusão produtiva que traga de fato alguma segurança de renda para as famílias.

Na problematização sobre as relações existentes entre as ações da segurança de convívio e os mecanismos que viabilizam o acesso aos benefícios socioassistenciais, na segurança social de renda, observa-se

inconsistente articulação (**seta pontilhada lilás**) referida a três principais causas.

Segundo relato dos profissionais, a dificuldade de inserção dos beneficiários, nas atividades de convívio, está relacionada primeiramente à incompatibilidade entre a oferta do serviço (reduzido quadro de profissionais, precários espaços para atividades grupais e ausência de recursos tecnológicos) e a demanda populacional a ser atendida no território do CRAS.

*Por exemplo, nós não trabalhamos com a demanda toda do Bolsa-Família. Eu vou, faço entrevistas, interfiro, coloco no relatório, mas não participam do CRAS. Fica muito no papel, não tem gente para tudo isso, é uma angústia nossa. (Entrevistada 7 SS)*

E, ainda, a diferença entre os serviços da segurança social de convívio com os benefícios da segurança de renda está vinculada à exigência relacional na prestação de serviços, ao passo que o benefício pode acontecer pela via do cartão. Ser relacional implica a mediação do profissional que convive conflituosamente com a redução da assistência social à transferência monetária.

Mesmo assim, considera-se a partir dos depoimentos dos trabalhadores que a segunda razão da incipiente interdependência entre os serviços de convivência e benefícios de renda refere-se à dificuldade, quando não impossibilidade, de acessar as informações das famílias contidas no CadÚnico.

Dos seis municípios pesquisados, somente um possui acesso à Internet no espaço do CRAS. A operacionalização dos dados informatizados de todos os benefícios de transferência de renda, de maneira prevalente nas municipalidades investigadas, ocorre no órgão gestor central ou equivalente regional.

*Desde que entrou, agora no início do ano, o ProJovem, eu estou pedindo o cadastro, para ter as informações, para referenciar dentro do CRAS, eles não estão referenciados. Então, têm umas coisas assim, de centralizar, dizem 'não tem espaço, o que eu vim fazer aqui? Como vai comportar tudo isso dentro do CRAS?', mas como você leva a gestante para o posto? Ela tem que ir lá fazer o pré-natal, seria a mesma coisa dentro do CRAS, se ele não tiver que ir ao local, buscar o benefício que ele tem na área da assistência social, ele nunca vai conhecer o CRAS. (Entrevistada 7 SS)*

Os beneficiários dos programas de transferência de renda ou do BPC são pouco incluídos nos serviços de convívio. No caso do BPC, infere-se uma possível causa, já que foi implantado de forma apartada da Assistência Social,

pois embora constitua um benefício assistencial é operado e identificado como da Previdência Social.

Outro aspecto a ser considerado, na frágil articulação entre a segurança de convívio e de renda, refere-se à difícil equação entre a oferta de serviços e o acesso aos benefícios. Os beneficiários do Bolsa-Família participam dos serviços de convívio da Assistência Social, quando do descumprimento das condicionalidades.

Desse modo, a prática profissional reedita a marca do controle das famílias e o CRAS, por sua vez, como refere Sposati<sup>117</sup>, é reduzido a “um posto de fiscalização de condicionalidades e verificação de irregularidades.”

Por outro, como refere o depoimento a seguir, um terceiro elemento a ser considerado nesta relação está vinculado às dificuldades de adesão das famílias às visitas domiciliares e ao trabalho proposto pelos profissionais. É possível que as pessoas abordadas em seus domicílios sintam-se intimidadas para tratar de questões relativas às dificuldades da convivência familiar.

A visita domiciliar significa a entrada da política pública no espaço privado da família. Assim, a adoção de uma perspectiva de controle por parte do profissional, em resposta às exigências oficiais, na contramão de abordagens que garantam o respeito às expressões, tempo e contexto de cada núcleo familiar, incide em movimentos de resistência e refluxo das famílias.

*Os usuários do Bolsa-Família são um pouco difíceis quanto à adesão. Temos que fazer muita visita domiciliar e tem que ter muito jogo de cintura, plantar bananeira na frente deles, se preciso, dentro da visita, eles se apresentam muito resistentes. São pessoas que estão muito em contato com o Conselho Tutelar, com a delegacia. Então é assim, eles já estão em vulnerabilidade e então muitas vezes eles já têm contato com órgãos punitivos, quando chegamos tem sempre uma resistência muito grande. (Entrevistada 5 Psi)*

Tais configurações demandam dos profissionais a reflexão sobre os determinantes das resistências observadas nas famílias. Como refere o relato, as famílias em vulnerabilidade social vivenciam um conjunto amplo de pressões e cobranças dos órgãos públicos, o que, para além de uma afirmação do exercício da cidadania, pode se configurar como uma obrigação a ser comprimida.

---

<sup>117</sup> Menção realizada durante o Encontro Nacional de Coordenadores de Cras: acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, junho de 2006.

De certo modo, a relação profissional estabelecida com a família em descumprimento com as condicionalidades do Programa Bolsa-Família, poderá reforçar essa perspectiva, ou seja, da afirmação do direito, torna-se a cobrança do dever.

É necessário, no que se refere às condicionalidades do Programa Bolsa-Família, desenvolver, conforme menciona Sposati<sup>118</sup> “pactos com a educação e a saúde, provocar a ampliação da rede tendo em vista a construção de um novo modo de gestão intersetorial e territorializada, de tal forma a favorecer a independência do benefício e alcance de autonomia na perspectiva da cidadania”.

No tocante à segurança social de sobrevivência a riscos, a matriz revela frágil conjugação com as ações vinculadas à renda (**seta pontilhada preta**) e, em menor incidência, ao desenvolvimento de autonomia (**seta inteira azul**). Como referido na caracterização dos sujeitos pesquisados no Capítulo 3, a interferência política ainda constitui um fator negativo, a despeito das mudanças empreendidas no SUAS e de significativa presença no cotidiano profissional.

De modo geral, os benefícios eventuais são operados pela oferta de bens materiais, como cesta básica, vale-transporte municipal e medicação. Para além dos impactos na condição de vida das pessoas que tais provisões provocam, há ainda práticas profissionais na operação dos benefícios que sofrem ingerências do mandonismo político, quer seja na figura do prefeito, quer do representante do órgão gestor da Assistência Social.

Todavia, é interessante registrar, no relato a seguir, um movimento no sentido de imprimir, mesmo que pressionadas por instâncias superiores, respostas profissionais ancoradas em procedimentos técnicos e no exercício da autonomia do profissional no contato com a população.

*Eu fico com muita coisa, até doação de cesta básica eu acabo fazendo. Era lá no gabinete do prefeito sem nenhuma ligação com o CRAS, começaram a abrir um pouco mais para eu entregar, eu visito a família, verifico se é do Bolsa-Família, se está em risco social, se é de vulnerabilidade social, componente da família, se está desempregado, etc. (Entrevistada 3 SS)*

---

<sup>118</sup> Idem.

Embora a terminologia utilizada reforce uma concepção de que os benefícios eventuais são doações e não provisões de proteção social, destaca-se que a postura profissional reafirma o acesso aos apoios materiais relativos à segurança de sobrevivência a riscos, enquanto direito socioassistencial vinculado aos benefícios eventuais assegurados na Loas e não mais como bem-estar e moeda de troca, a serviço do interesse político vigente.

Por último, observa-se ausência de menção, por parte dos profissionais, no que se refere à interconexão entre as ações da segurança de acolhida e os processos de desenvolvimento de autonomia aos usuários **(seta inteira amarela)**.

Sugere-se, nessa ausência, uma conexão direta do desenvolvimento de autonomia à vivência em grupos geradores de renda, o que pode significar uma desvinculação dos processos de aquisições materiais e simbólicas, pessoais, familiares e coletivas, que podem advir da prontidão técnica na escuta qualificada e nos encaminhamentos daí decorrentes.

A autonomia, neste entendimento, está na dependência dos resultados concretos decorrentes das atividades laborativas e de aprendizado de ofícios, secundarizando os ganhos dos processos relacionais entre usuários e profissionais, no coletivo de usuários e a partir dos outros vínculos sociais presentes no cotidiano. Assim, é fundamental considerar, como refere Silva (2008), do ponto de vista da prontidão profissional em face das demandas que aportam ao CRAS, que “precisamos ter paciência para escutá-las e compreendê-las, pois nem sempre elas necessitam de objetos, e sim, muitas vezes, de atenção”. (p. 68)

E ainda, esta relação, na construção de protocolos de trabalho, poderia estar mediatizada pelas práticas profissionais desenvolvidas na segurança de convívio, de tal forma a articular e complementar os campos das aquisições a serem providas às famílias e indivíduos pelos serviços e benefícios dos CRASs.

#### **4.2 Matriz de descritores - as funções da assistência social e os trânsitos das concepções**

No presente tópico, serão eleitas algumas categorias da NOB/05, particularmente as relativas ao desenho organizativo das funções Vigilância Social, Proteção Social e Defesa Social e Institucional, conforme texto regulatório.

De forma geral, a Política Social, concebida a partir de suas funções, supõe considerá-la enquanto estratégia governamental ancorada em diretrizes e princípios de intervenção, em face do processo de reprodução social. Requer, ainda, numa perspectiva de totalidade, analisar os condicionantes das relações sociais relativos à estrutura econômica e à conjuntura política, que circunscrevem possibilidades e constrangimentos para a sua efetivação, nos variados setores em que se materializa.

Assim, tomando esse contexto e particularizando o campo de profissionalização da Assistência Social sob a regência do SUAS, objetiva-se adensar a reflexão sobre os repertórios vigentes e o tipo de incorporação das novas categorias e eixos temáticos pelos trabalhadores.

Trata-se de buscar indicações capazes de revelar os possíveis trânsitos, relações e deslocamentos conceituais e metodológicos observados nos cotidianos profissionais. Movimentos estes que, condicionados pelo processo histórico da Assistência Social, serão analisados enquanto evidências de um determinado contexto de gestão, de qualificação profissional e do cotidiano institucional.

Pretende-se evidenciar as trajetórias em curso, sinalizando à luz dos depoimentos, as tendências a partir das quais são elaborados os fundamentos e as práticas profissionais. Assim, questiona-se: estamos diante somente de uma mudança na terminologia, ou se constrói a cada dia no campo profissional um novo modo de ser e de fazer da Assistência Social na arena do direito?

Sendo assim, a proposta é proceder de forma articulada a leitura das proposituras e diretrizes do SUAS e seus rebatimentos nos modos de execução do trabalho no CRAS, mais especificamente no que concerne às

funções da política, haja vista constituírem uma nova base organizativa e conceitual da Assistência Social.

Impregnadas de direção política na defesa do direito social e comprometidas com o enfrentamento - em articulação com as demais políticas sociais - das múltiplas faces da questão social, as funções configuram um conjunto de ações continuadas instituintes de um novo eixo paradigmático para o desenvolvimento do SUAS.

Atribuir à Assistência Social tripla função - proteção social, vigilância social e defesa de direitos -, como parte do Sistema de Seguridade Social, expressa sua natureza no campo da proteção social e um modo de operacionalidade na oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, de tal forma a organizar “uma rede de proteção social básica e especial fundada na cidadania, a provisão de um conjunto de seguranças sociais a todos e um sistema de monitoramento de riscos e de defesa de direitos” (SPOSATI, 2004a: 8)

Assim, a tripla função da Assistência Social coloca-se em resposta às seguintes indagações: Quais as provisões desta área de Política Social? De que forma identifica as demandas sociais e que fundamento ético-político orienta sua implementação?

A dinamicidade da realidade social supõe que as respostas para essas questões sejam reveladas nos cotidianos profissionais de modo articulado e interdependente, conformando um ciclo de retroalimentação, capaz de assegurar as diretrizes e princípios da política no que concerne às demandas sociais.

Entretanto, em que pese constituírem um novo aporte metodológico para a organização do trabalho profissional, guardando igualmente intencionalidade conceitual, é relevante reter que as funções da Assistência Social preconizadas pelo SUAS carregam signos e marcas de formas e fundamentos tradicionais da área, evidenciando os conteúdos e ritmos dessas passagens, já que estão condicionados por uma multiplicidade de determinantes sociopolíticos.

Nesse sentido, analisar as repostas profissionais de assistentes sociais e psicólogos, a partir da PNAS/04 e da NOB/05, requer identificar a direção e as implicações da prática profissional, mesmo que seus trabalhadores delas

não tenham inteira clareza, sinalizando os estágios de desenvolvimento das funções no cotidiano de trabalho.

#### **4.2.1 A vigilância social - entre o desenvolvimento de comunidade e o conhecimento e monitoramento das vulnerabilidades e riscos sociais do território**

A categoria territorialização, preconizada na NOB/05, enquanto eixo estruturante para a gestão do SUAS revela uma inovadora forma de localização espacial e organização da entrega dos serviços socioassistenciais à população, particularmente nos CRASs. Tal princípio constitui o fio condutor na identificação da heterogeneidade dos determinantes das vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados pela população.

Agregar ao trabalho profissional a perspectiva territorial como ferramenta de conhecimento, planejamento e organização, favorece a superação da fragmentação na execução das provisões socioassistenciais. Está baseada na noção de território, concebida em sua dimensão plural, dada a diversidade dos fatores descritores da dimensão socioterritorial e, conseqüentemente, da expressão das demandas sociais.

Para além de um espaço geográfico, o território consiste em um espaço repleto de dinamicidade e vida, revelando os componentes conflitivos e antagônicos das relações sociais, assim como é o “terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento”. (BRASIL, 2008:53)

O território descreve e inscreve múltiplas e divergentes realidades, configurando formas de vida em constante mudança e demais particularidades territoriais a serem consideradas na elaboração das respostas públicas.

Desse modo, construir uma intervenção profissional alicerçada nesses princípios implica a leitura crítica da realidade, no sentido de apreender tal amplitude e dinamicidade. Significa ainda reconhecer que o território revela demandas e postula respostas, podendo se constituir, assim como preconizado no SUAS, enquanto baliza para o planejamento do trabalho a ser desenvolvido.

Enquanto função da Política de Assistência Social a

vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável (Brasil, 2005:93)

Foi possível perceber, a partir dos depoimentos dos trabalhadores, oscilações descritivas de um trânsito entre uma visão apoiada no desenvolvimento de comunidade e a concepção de território conforme indicado pela NOB/05.

Desenvolvimento de comunidade<sup>119</sup> concebido na forma de uma ação profissional, com ênfase nas Ciências Sociais, particularmente no Serviço Social, através da qual a comunidade é apreendida em uma visão ideal de relações harmônicas, nas quais os processos se constroem acima dos conflitos, prevalecendo práticas de ajuda mútua entre os sujeitos sociais.

O conceito de comunidade nessa perspectiva, para além de uma delimitação espacial, é descrito por um agrupamento de pessoas que participam de alguma ação de interesse comum, compondo de modo coeso uma unidade social.

Diversamente, território é concebido como um espaço de encontros, e também de desencontros e conflitos, gestados pelas intencionalidades pessoais e grupais divergentes e por projetos coletivos em disputa.

Na esteira das reflexões de Milton Santos, Koga (2003:35) chama a atenção para uma idéia central: os territórios em si são conceitos vazios, pois eles assumem significados a partir do seu uso pelos sujeitos que dele se utilizam. Nesse sentido, a relação entre sujeitos e territórios, ou entre população e território, é essencial para as políticas sociais territorializadas, sem, no entanto, restringir essa noção ao chamado lugar, “este, diferentemente do território, abole a distância. É da sua posição limitada e hermética que surge sua identidade como tal”. (idem, p. 37)

---

<sup>119</sup> Segundo Ammann, o Desenvolvimento de Comunidade (DC) foi instituído pela ONU após a Segunda Guerra Mundial, em decorrência dos conflitos da Guerra Fria desencadeados pela disputa por poder econômico e político entre os EUA e o bloco socialista. Somente a partir da década de 1960, o DC é introduzido no Brasil em áreas urbanas, já desde 1945 instalou-se na área rural, através de ações no campo da educação (1991:29). A autora apresenta uma categorização periódica do DC, destacando as influências ideológicas de cada fase, quais sejam: estrutural funcionalista, DC ortodoxo, voltado para integração social (final da década de 1960), matriz fenomenológica inspiradora dos movimentos de ação comunitária (década de 1970) e de cunho marxista voltado para os movimentos sociais (década de 1980). Para o aprofundamento do tema, além da autora mencionada, consultar Wanderley (1993).

Segundo Ammann (1991), na década de 1960, o Desenvolvimento de Comunidade (DC) adentra as áreas urbanas, influenciando a organização da administração pública das grandes capitais. Tanto São Paulo quanto o Rio de Janeiro procedem a descentralização dos serviços sociais, dividindo a cidade em áreas nas quais são criadas as administrações regionais, “que estudam os problemas da comunidade, sugerem soluções e procuram suscitar ou aproximar os grupos e associações para a “execução das soluções adequadas aos problemas sociais da área.”, ações estas desenvolvidas pelo assistente social. (AMMANN *apud* CBCISS, 1991:87). Observa-se, segundo apontamento da autora, que o enfrentamento dos problemas sociais deveria alcançar a coesão social, constituindo o eixo condutor da prática profissional.

Os dados das entrevistas revelam que a função vigilância social operada através do reconhecimento do território, por meio da busca ativa ou do acesso e domínio das ferramentas de informação, encontra-se ainda em estágio inicial, não fazendo parte dos protocolos profissionais. Do ponto de vista da busca ativa, alguns fatores desencadeantes são relacionados: falta de recursos humanos, ausência de veículos para locomoção, e, ainda, certa tendência em esperar o usuário no CRAS atrás das escrivaninhas.

Ventila-se, desde 2004, que o CRAS é a porta de entrada do SUAS, todavia, deverá se constituir uma porta de dupla via, uma para a entrada do usuário e outra para a saída do profissional no reconhecimento da dinâmica do território, o que ainda não se observa ocorrer sistematicamente.

No que se refere ao acesso à base de dados sobre a população territorializada no CRAS, observou-se que, em sua grande maioria, os trabalhadores não operam diretamente o CadÚnico, em função da ausência de Internet no CRAS, em muitos casos. Contudo, mesmo nos CRASs em que este acesso é possível, observa-se um uso burocrático do CadÚnico, voltado quase que exclusivamente para as exigências de inscrição e atualização do Programa Bolsa-Família. Tal situação impede não somente o acesso às informações sobre os usuários da área de abrangência do CRAS, mas, principalmente, as inúmeras possibilidades de conhecimento aprofundado da realidade vivida pelas famílias, o que poderia gerar uma melhor equação entre as demandas sociais e os serviços do CRAS.

Há, portanto, um potencial enorme a ser explorado no trabalho profissional, relativo à construção e atualização de perfis da população demandatória e das condições de vida nos territórios, que poderiam fornecer bases mais consistentes para o diagnóstico socioterritorial, e para a formulação de respostas profissionais e institucionais que atendam a necessidades reais dos usuários e de suas famílias.

O relato demonstra tal restrição, no tocante à identificação e ao acompanhamento dos beneficiários do BPC, função esta a ser desempenhada pelos profissionais do CRAS. Encontram-se, portanto, neste particular, dependentes do órgão gestor da política, conforme aponta o relato

*O CadÚnico tem um material interessante por idade, por perfil, quem tem BPC, quem não tem, porque devemos trabalhar também com os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, mas não fazemos esse trabalho. Temos até a lista, mas não temos acesso ao CadÚnico. Imagina, nós não temos internet no CRAS. Estou pedindo o cadastro, os beneficiários do BPC não estão. (Entrevistada 7 SS)*

Segundo relato da profissional, a referência a ser construída, com a presença do CRAS no território, está ainda muito identificada enquanto um espaço público receptivo e não pró-ativo. Por um lado, a busca ativa ocorre quando usuários em situação de vulnerabilidade e risco social são identificados por outros usuários, gerando uma espécie de lista de espera no caderno de anotações do profissional, para serem atendidos.

*Nós não temos um diagnóstico da área de vulnerabilidade. Foi feito um diagnóstico que era mais da saúde pra abrir o CRAS, e foi o único que foi realizado. Porque, na verdade, não tem a área do CRAS, como é um CRAS só, atendemos o município inteiro, zona urbana e rural, então a busca ativa não é feita, então a pessoa procura o CRAS, ou as pessoas falam: 'ah, meu vizinho está passando por isso, está precisando de ajuda', aí marcamos uma visita, temos um caderno de controle, tanto a assistente social quanto eu, ou a pessoa procura, ou ela pede, ou ela comenta, anotamos e fazemos as visitas na medida do possível, mas busca ativa não fazemos. (Entrevistada 4 Psi)*

Essa dinâmica no cotidiano de trabalho é interessante de ser analisada, no sentido de indicar que a população tem demandado aos profissionais, ampliação da atuação profissional para fora dos muros do CRAS. Por outro lado, outro procedimento de busca ativa, na identificação das demandas do território, ocorre em função da intersetorialidade, a partir das exigências geradas pelas demais políticas sociais atuantes no território, conforme relato:

*Busca ativa fazemos para o cadastro quando alguma outra política ou algum outro serviço nos contata para acompanhar. Fazemos a mobilização da visita domiciliar quando tem algum evento e queremos convidar as famílias que moram aqui na comunidade, e que já têm cadastro aqui. (Entrevistada 4 Psi)*

De toda forma, nota-se certa tendência pela procura espontânea do usuário pelo trabalho dos profissionais do CRAS, o que sugere que, do ponto de vista da vigilância social, os procedimentos profissionais ainda permanecem adstritos ao reconhecimento dos recursos sociais do território, mais na perspectiva de um trabalho de DC, do que na perspectiva de imprimir relevo à análise da dinâmica socioterritorial como fator dinâmico revelador das vulnerabilidades vivenciadas pela população.

Tal perspectiva pode indicar, por um lado, a reedição de procedimentos metodológicos de trabalho vinculados à organização da comunidade, no qual o eixo norteador era o diagnóstico da comunidade a partir da elaboração e manutenção, durante anos, dos cadernos dos recursos sociais.

Em outra medida, a implementação da vigilância social, através desta postura, poderá reduzir as possibilidades de apreensão, por parte do profissional, das reais demandas, assim como das potencialidades presentes nos territórios. Por decorrência, impele a construção de uma intervenção profissional desprovida de uma leitura crítica da realidade e, portanto, frágil em sua intencionalidade e inconsistente em termos dos serviços prestados.

Em contrapartida, em outro polo deste trânsito, há referências quanto ao trabalho que antecedeu a instalação do CRAS, como estratégia para construção de sua identidade, assim como de aproximação da dinâmica socioterritorial.

*Eu acho que o trabalho ficou muito claro, eu acho que o nosso grande ponto positivo, é que quando montou o CRAS, a divulgação que nós fizemos, ficou muito claro para eles, o que é era o CRAS, o que é que tínhamos, fizemos um trabalho no território, antes da inauguração. Antes fazíamos reuniões nas escolas do bairro. O professor já sabia do trabalho do CRAS. (Entrevistada 1 Psi)*

A menção da interlocução nas escolas do território permite considerar a importância da perspectiva intersetorial, no campo da vigilância social, para a sedimentação do trabalho profissional na Assistência Social, de tal forma a apontar os campos complementares e específicos de atuação entre as políticas sociais.

Por outro lado, os trabalhadores referem ausência, em seu cotidiano, de instrumentais para captação e organização dos dados, no sentido de não possuírem condições de historicizar o atendimento efetuado de forma operativa e condizente com os avanços tecnológicos existentes. Trata-se de evidenciar aqui as precárias condições para aferir os resultados da intervenção profissional, no sentido de avaliar os procedimentos, reconduzir as rotas e ampliar os procedimentos adotados.

Tal condição, por um lado, inviabiliza o exercício da função vigilância social no que concerne ao dimensionamento das vulnerabilidades sociais e aos padrões das ofertas socioassistenciais presentes no CRAS. Por outro prisma, mas de forma complementar, sinaliza a ausência de monitoramento das repercussões para a população do trabalho realizado. O depoimento ainda revela uma frágil organização do trabalho em função das exigências do cotidiano de trabalho.

*Uma questão complicada é o monitoramento e avaliação. Nós precisamos desenvolver esta parte, às vezes a gente quer, mas a prática suga a gente demais. A Assistência Social tem essa dificuldade de concretizar ou de quantificar ou de mostrar o que faz. (Entrevistada 8 SS)*

Há, ainda, nos ambientes de trabalho, o predomínio de fichários de aço nos quais são arquivados prontuários das famílias, cadernos escolares para as anotações dos procedimentos efetivados, o que não computa a favor da racionalização exigida para a avaliação do trabalho realizado e do planejamento futuro.

A história viva do território é também revelada nos serviços socioassistenciais do CRAS. Os trabalhadores referem receber muitas informações nos grupos de reflexão ou socioeducativos, vinculados à segurança de convívio, na escuta qualificada, no âmbito da segurança de acolhida, através dos quais os usuários, especialmente as mulheres, retratam as novas configurações da realidade socioterritorial, conforme relato.

*Porque aqui é uma região muito peculiar, porque os nordestinos que vêm para cá na época da safra, é nessa região que eles ficam. Eles vêm em março e vão embora em setembro. O que percebemos? Que o número de gestantes aumentou, o número de adolescentes grávidas aumentou e agora vem essa questão da prostituição também. Inclusive vou fazer um trabalho o ano que vem relacionado a essa temática. Temos conhecimento da parte do comércio, eu trabalhava com os meninos da Rede Jovem, eu sei que eles precisavam no território, então eles pensaram em fazer uma análise do que é que tem no nosso bairro, quantas mercearias, quantos cabeleireiros, então eles*

*começaram a me destacar como que era, como é o lazer do seu bairro. Vão aonde? 'Ah eu vou no forró da faca'. (Entrevistada 1 Psi)*

Não se pode deixar de destacar, nesse depoimento, o tratamento *aligeirado* relativo a dinâmicas socioterritoriais que não se fundamentam em conhecimento da realidade, mas em insinuações preconceituosas entre a presença de certos fenômenos sociais (aumento do número de gestantes, gravidez na adolescência, prostituição, etc.) e o movimento migratório observado nos territórios.

Considera-se, ainda, que o fato de incorporar no discurso profissional a palavra território não significa sua apreensão a pleno, nem do ponto de vista conceitual nem do seu significado como ferramenta de conhecimento e intervenção territorializada da Assistência Social no CRAS, já que o relato remete muito mais para o “levantamento dos recursos da comunidade”, embora o profissional atribua a esses procedimentos o uso do conceito de território.

Há, portanto, no que se refere ao gradiente das relações e trânsitos da função de vigilância social, convergências e divergências entre as práticas profissionais no território, prevalecendo frágil organização do trabalho para a busca ativa, quer seja pelo excesso de atividades, ausência de infraestrutura tecnológica requerida ou por inconsistência na incorporação conceitual e metodológica de novas categorias fundantes da PNAS e do SUAS.

De forma significativa, observou-se a reedição de práticas profissionais vinculadas ao conceito tradicional de comunidade, embora, sob o manto do conceito de território, enquanto espaço físico delimitado por relações homogêneas e harmônicas entre seus moradores, descoladas dos processos sociais que caracterizam a cidade no qual se situa.

Todavia, cabe destacar o depoimento a seguir, que revela certa sensibilidade profissional em face ao significado da territorialização do CRAS, e a importância da presença profissional nos territórios de vida, onde se tecem as relações entre território e populações, entre o espaço e os significados a ele atribuídos pelos seus habitantes.

*A inserção no território faz essa diferença, estou no lugar onde as coisas acontecem, a dinâmica que se estabelece aqui eu não estou distante dela, estou nela, acho que a diferença toda está nisso. (Entrevistada 8 SS)*

#### 4.2.2 A proteção social: entre a abordagem disciplinadora do trabalho socioeducativo e os processos propulsores da autonomia cidadã da família

A Assistência Social, como proteção social não contributiva da Seguridade Social brasileira na garantia do direito social ao cidadão, coloca-se na centralidade do novo desenho organizativo do SUAS, delimitando seu campo de atuação em face das vulnerabilidades sociais às quais a população está submetida nos territórios.

Delimita um conjunto vasto de provisões socioassistenciais, através das seguranças sociais de convívio, de renda, de autonomia, de sobrevivência a riscos e de acolhida, que, conforme apontado na normativa,

consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.(BRASIL, 2005:90)

Organizada em uma rede de serviços e benefícios ofertados nos territórios, por meio dos CRASs e entidades de assistência social sob regência pública-estatal tem “por primeiro objetivo a proteção ao ciclo de vida, isto é, o dimensionamento de apoios às fragilidades dos diversos momentos da vida humana como também de apoios aos impactos dos eventos humanos que provocam rupturas e vulnerabilidades”. (SPOSATI, 2004:8)

Hierarquizadas em níveis de proteção - básica e especial - devem organizar as provisões e fluxos da rede socioassistencial mediante o agravamento das demandas sociais, de tal forma a garantir a atuação em face da vivência da vulnerabilidade e a antecipação da ocorrência do risco. (SPOSATI, 2004) A autora ainda esclarece “o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de mais nada, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração”. (SPOSATI, 2007:5 – grifo da autora)

A proteção social preconizada pela PNAS/04 e NOB/05 aponta a matricialidade sociofamiliar enquanto centralidade dos serviços socioassistenciais, no sentido de ampliar as atenções sociais para além dos segmentos etários, sem desconsiderá-los enquanto sujeitos de demandas específicas.

O mote da abordagem postulada por tais normativas volta-se para a família enquanto núcleo do trabalho a ser realizado, de tal forma a abranger seus segmentos. Como apontado nesta pesquisa (Quadro 3), observa-se uma prevalência na prática profissional voltada para os segmentos etários - jovens e idosos - ou, ainda, de forma prevalente, para as mulheres. Estas vivenciam uma sobrecarga de responsabilidades e funções no âmbito familiar e, em sua maioria, sem a proteção social dos recursos públicos.

E, mais, a concepção de trabalho com família supõe considerá-la enquanto espaço de relações ambíguas, condicionadas pelos determinantes sociais. A família reflete e é reflexo de tais condicionantes, através dos quais são configuradas vivências de apoio, cuidado, afeto, mas igualmente de conflito, sofrimento e desproteção, inclusive a ela, por parte do Estado, enquanto espaço de convivência.

A família, portanto, “não é apenas uma constelação de pessoas, é nossa primeira narrativa, uma teia em que nos construímos como personagens”. (COUTO, 2008) Em termos literários, o autor destaca a família enquanto referência na construção da historicidade dos indivíduos e que, por decorrência, configura sua própria história condicionada pelas transformações societárias.

Neste sentido, é fundamental relevar que a família constitui, assim como seus componentes, espaço privilegiado de relações para a qual a proteção social, a ser afiançada pelo Estado, deve estar direcionada na forma de ações planejadas, contínuas e fincadas no pressuposto do direito e no exercício da autonomia.

O exercício da cidadania, de forma autônoma, refere-se à matriz do direito, asseverando a liberdade a todo indivíduo, família e coletividade do acesso aos recursos públicos, de tal forma a alcançar respostas públicas condizentes com as necessidades sociais. Trata-se de romper com o pressuposto comprobatório e meritocrático da fruição do direito (cidadania invertida), através do qual são processados, na prática profissional, testes de meios para o acesso às ofertas socioassistenciais.

É, portanto, o princípio da cidadania a base conceitual para o exame da prática profissional junto às famílias, na direção do reconhecimento do acesso aos direitos sociais a todos os cidadãos, mesmo que em uma sociedade

desigual, injusta e na qual, sob a égide neoliberal, o direito é a resultante da inserção no mercado de trabalho.

O núcleo familiar constitui o sujeito das provisões sociais prestadas pelo CRAS, embasadas no conhecimento da realidade territorial, das dinâmicas relacionais e da cultura vigente, de tal forma a incorporar as nuances e os prismas geradores das demandas sociais.

O trabalho socioeducativo a ser desenvolvido com as famílias referenciadas no CRAS, contempla uma gama de vertentes teórico-metodológicas, nas quais subjazem concepções, circunscrevendo campos antagônicos e conflitivos nas práticas profissionais. Todavia, é fundamental atribuir relevo às tendências divergentes, no sentido de aclarar o debate, ampliando as reflexões sobre as prevalências conceituais que embasam o trabalho social com famílias. Como menciona Miotto (2004), ao se referir aos dilemas enfrentados neste campo de atuação profissional:

Cria-se uma relação angustiante, que nos impede de pensar adequadamente sobre os nossos objetivos. Assim, apesar de termos um discurso moderno sobre família, acabamos agindo de forma muito tradicional e conservadora, reiterando padrões que nós mesmos estamos tentando reverter. (p. 15)

Nesse sentido, é relevante compreender, evitando armadilhas conceituais e metodológicas, os aspectos que configuram o campo da prática profissional nos CRASs, quais sejam: família e trabalho socioeducativo.

A primeira, considerando as tendências presentes no debate e expressas no cotidiano de trabalho, supõe demarcá-la enquanto um objeto de estudo e de atuação profissional a ser compreendido em sua forma dinâmica e em constante transformação, já que constitui

um espaço de pessoas, constituído de maneira contínua, relativamente estável e não casual, com os mais diferentes arranjos. São pessoas em relação (espaço privado) que estabelecem relações familiares e em outras esferas, ou seja, relacionam-se com o Estado, mercado, associações, movimentos sociais, etc. (espaço público). (WANDERLEY, 2006: 67).

A segunda, o trabalho socioeducativo, igualmente arena de heterogeneidades conceituais e metodológicas, constitui prática profissional marcada pela herança dos tempos inaugurais da assistência social, na qual, para a disciplinarização dos trabalhadores do período industrial emergente das décadas de 1930 e 1940, eram desenvolvidas ações de socialização das

famílias para integrá-las às novas requisições do trabalho industrial e da vida urbana. Tal perspectiva pautava-se no pressuposto de que as populações mais empobrecidas necessitavam de um processo educativo, através do qual se buscava o ajustamento dos comportamentos desviantes. (BRASIL, 2008d)

A abordagem profissional das famílias nesta concepção desconsidera os múltiplos determinantes sociais, enquanto fatores desencadeantes das configurações da questão social decorrentes da modernização capitalista. Atuava sob uma matriz ideológica disciplinadora e moralista em face do fenômeno da pobreza, já que prevalecia

a ideia de culpabilização dos pobres pela sua situação, entendida como individual, única e, portanto, passível de superação também pela ação individual, pelo esforço continuado de todos, pelo trabalho desde a mais tenra idade, pelo conformismo aos desígnios divinos. (BRASIL, 2008d:46)

Centrada na perspectiva de assegurar mudanças de comportamento, as ações profissionais requeriam dos usuários, especialmente das mulheres, a mudança de hábitos, ensinando os bons modos de educação e higiene das crianças e da casa. Enquanto espaço sócio-ocupacional prevalecia:

O trabalho socioeducativo, desenvolvido em todos os serviços voltados aos diferentes ciclos de vida, organizava como pauta a proposta equivocada de promover consciência – de fora para dentro – em relação aos cuidados com a vida cotidiana, com a saúde, com os hábitos nutricionais, com o planejamento familiar, etc. (BRASIL, 2008d:47)

Durante muitos anos, tal concepção, e conseqüentemente a prática profissional, sofreu inflexões teórico-metodológicas<sup>120</sup>, buscando questionar e superar a perspectiva doutrinária e moralizadora do trabalho socioeducativo, direcionando, em contrapartida, o patamar de atuação dos trabalhadores para a implementação de ações socioeducativas comprometidas com os interesses de indivíduos, famílias e coletividades. Considerando os determinantes sociais e as diversidades territoriais, o objetivo profissional junto aos usuários volta-se para o acesso e o processamento de informações, para a convivência em grupo e a participação na vida pública.

A PNAS/04 e posteriormente a NOB/05 apontam, embora não detalhem, os padrões a serem garantidos, um novo fundamento para as provisões a

---

<sup>120</sup> O Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, constitui um dos marcos desse processo, através da implementação das medidas socioeducativas, muito embora estudiosos do tema refiram avanço restrito no que se refere às concepções pretéritas. (BRASIL, 2008d).

serem afiançadas pelo trabalho socioeducativo no CRAS, cujo eixo central são as necessidades, interesses e vulnerabilidades sociais das famílias e seus componentes.

Configurações das vertentes apontadas sobre o trabalho com famílias, em maior ou menor grau, são reproduzidas hoje nos espaços sócio-ocupacionais, já que foi possível perceber, a partir dos depoimentos dos trabalhadores, gradientes descritivos de um trânsito entre a abordagem disciplinadora do trabalho socioeducativo e os processos propulsores da autonomia das famílias.

Contudo, no cotidiano de trabalho, as ações desenvolvidas denotam certa prevalência para o termo educativo, em sua perspectiva disciplinadora, em comparação à acepção de proteção social. Considero que a associação de ambos através da prática profissional, no campo da fruição do direito socioassistencial, no enfrentamento das desigualdades sociais e na busca por justiça social, computa a favor do exercício da autonomia e da cidadania da população.

A partir dos relatos, o trabalho socioeducativo na perspectiva da convivência familiar e social é referido como uma das grandes demandas da população, que adquire centralidade nas ofertas a serem afiançadas pelo CRAS, sem, no entanto, haver uma clareza e visão crítica quanto aos aspectos conceituais e metodológicos do trabalho a ser desenvolvido.

Primeiramente, cabe apresentar, como forma de subsidiar as reflexões sobre o trabalho socioeducativo com a família presente nos CRASs pesquisados, alguns depoimentos reveladores das concepções e práticas dos profissionais – assistentes sociais e psicólogos – quanto às especificidades das áreas e o trabalho interdisciplinar.

Ainda que de forma embrionária e expressando múltiplas referências e inconsistências conceituais, parece haver um esboço de articulação entre as especificidades de atuação do Serviço Social e da Psicologia. Os relatos sugerem certa apartação dos saberes, de tal forma que as questões subjetivas relativas aos conflitos familiares devem ser acolhidas e trabalhadas pela Psicologia. Em contrapartida, o âmbito das questões da sobrevivência e da transferência de bens materiais, constitui área de atuação do Serviço Social, conforme depoimentos:

*Eu percebo que muita coisa é voltada para a Assistente Social. Por exemplo, o BPC, o assistente social olha muito na parte técnica e metodológica, o CRAS faz critério de encaixe no BPC, e aí na psicologia temos que ver o humano, o sujeito. E isso já gerou divergências, a assistente social identificou a questão da vulnerabilidade, tem uma pessoa que tem dificuldade, não enxerga, não ouve, tem dificuldade de morar sozinha, e o assistente social quer simplesmente a prática, pegar e tirar dali, e às vezes esquece de olhar, será que ele quer? O que vai causar na vida desse senhor que já é de idade, tirar dali, colocar com outras pessoas? Então, tem um pouco dessas divergências, e eu me sinto um pouco sem espaço para trabalhar. (Entrevistada 3 Psi)*

*Porque eu estava antes somente na situação socioeconômica. E a subjetividade, como é que estava isso? O trabalho do psicólogo não se dá através de terapia porque não damos conta. O psicólogo trabalha a questão socioeconômica dentro da preocupação dele. O psicólogo vê a questão da auto-estima e se pergunta de que forma trabalhar esta questão do ponto de vista econômico. É garantida a capacitação? É melhorar a forma de trabalhar dele? Então, ele traz essas questões da auto-estima que são algumas coisas que eu enquanto assistente social não conseguiria. (Entrevistada 8 SS)*

Interessante observar que os depoimentos revelam uma tentativa, embora confusa, de tradução recíproca de uma divisão técnica do trabalho entre psicólogos e assistentes sociais, mas, ao mesmo tempo, expressam uma cisão entre subjetividade e objetividade, manifestas nas vulnerabilidades sociais. Embora afirmem a complementaridade na atuação conjunta, há aqui certa evidência da configuração de olhares focados entre as práticas profissionais, como se a lente do Serviço Social alcançasse somente o campo das necessidades de sobrevivência das famílias, enquanto a lente da Psicologia refletisse o mundo subjetivo, conforme relato:

*Eu acho que especificamente a percepção das pessoas, a percepção de sentimentos e de emoções. Eu estou com aqueles membros da família, fazemos as visitas juntos, às vezes eu vi coisas que ela não viu, realmente ela não percebeu, e ela percebeu coisas que eu nem tinha olhar pra aquilo. O meu campo é a questão emocional, afetiva, dos vínculos que se formam na casa. (Entrevistada 1 Psi).*

É indiscutível que o trabalho na Assistência Social tem um caráter multiprofissional, supondo “olhares” de diferentes matrizes, o que, por um lado, constitui fator de ampliação das práticas profissionais, sem diluição das especificidades de cada profissão. Todavia, em outra medida, em decorrência da fragilidade ou mesmo ausência de clareza quanto aos objetivos a serem alcançados com as famílias, os feixes desses “olhares” podem vir a se deslocar em trajetórias paralelas. Em um cenário de inconsistente convergência

conceitual e teórico-metodológica dos profissionais envolvidos, o cotidiano de trabalho é demarcado por frágil resolutividade e impacto para a população.

No entanto, cabe ponderar que as vivências subjetivas estão impregnadas de fatores da vida objetiva das pessoas, assim como esta dimensão expressa as nuances subjetivas dos indivíduos. O discurso de alguns profissionais entrevistados, ao segmentar a apreensão da complexidade da vivência humana, acaba desconsiderando as dimensões subjetivas e objetivas como elos intercomunicantes de um mesmo sujeito social.

Como esclarece Kahhale (2004:101):

A introdução da categoria subjetividade social é uma forma de superar a dicotomia indivíduo e sociedade, além de romper com a visão de que a subjetividade seria um fenômeno apenas individual. É a oportunidade de entendê-la como um sistema complexo produzido de forma simultânea no nível social e individual.

Trata-se, portanto, de considerar que as subjetividades - em sua acepção plural das manifestações humanas - estão inscritas e inscrevem a dinâmica da sociedade, revelando, portanto, a perspectiva totalizante das vulnerabilidades vivenciadas pela população. Todavia, parece haver uma tendência, nas práticas de alguns psicólogos e assistentes sociais, de configurar dimensões cindidas de atuação de cada formação.

Significaria considerar o usuário de forma fragmentada, dividido em partes, quando, na realidade, se constitui como uma totalidade, em constante transformação subjetiva e objetiva a partir dos determinantes sócio-históricos. O relato a seguir retrata a conjugação dos saberes, ao mesmo tempo em que busca definir particularidades de atuação, embora afirme que as atribuições estão diluídas:

*Está muito diluída essa coisa do papel, porque, assim, o psicólogo é social, então quando vem um estagiário da área da psicologia, fica tentando fazer alguma referência mais para o lado clínico, e eu falo: gente, não é nada disso, nosso trabalho não é esse. Se for uma situação de saúde mental você vai encaminhar para o serviço da prefeitura, nosso trabalho é junto à comunidade, é tentar entender um pouco, talvez esses momentos da sociedade, como se dá uma relação familiar, onde pega mais afeto, isso é uma coisa que dá pra buscar um pouco pela formação da psicologia, é uma coisa do buscar o interior, de buscar a minúcia, mas acho que sem o assistente social não dá conta, não acontece. ( Entrevistada 2 Psi)*

Por outro lado, considera-se que a articulação dos saberes na construção de uma prática profissional inovadora e significativa junto às famílias em situação de vulnerabilidade social, não supõe a supressão dos campos específicos de cada área de conhecimento, mas o exercício interdisciplinar de construção de campos fronteiriços de conjugação e complementaridade dos saberes, na direção da proteção social a ser alicerçada, conforme depoimentos:

*Sempre temos procurado, assim, intercalar as visões para chegar num acordo, para fazer uma abordagem mais ampla. Eu gosto muito de trabalhar com a assistente social, porque parece que é uma falta específica dentro da psicologia. Eu não estudei serviço social dentro da minha formação. Eu fiz estágio em psicologia, de psicoterapia de grupo, atender a comunidade, mas eu não tinha uma visão social de intervenção mesmo, então é assim, vem só somar. (Entrevistada 5 Psi)*

*E aquela coisa de estar valorizando o usuário, eu poderia fazer isto enquanto assistente social? Posso, mas eu enriqueço meu trabalho quando o psicólogo está junto, quando ele traz coisas, informações que talvez eu não fosse ficar tão atenta se eu estivesse trabalhando sozinha. (Entrevistada 8 SS)*

Esses depoimentos apontam para possibilidades reais e promissoras da troca de conhecimentos e experiências, necessárias para a construção de novos saberes e metodologias de trabalho socioeducativo entre as duas profissões, o que supõe um projeto ético-político pactuado e compartilhado, na direção do desenvolvimento e autonomização dos sujeitos.

Kahhale (2004:102) destaca também que:

O trabalho desenvolvido pela psicologia, pelo serviço social e pelas áreas afins deve dar novos significados e refazer projetos de vida. Cumprir esse objetivo muda a possibilidade de intervenção dos sujeitos no cotidiano. A subjetividade, como forma humana de construção do mundo de significações, permite organizar a realidade na dimensão subjetiva e atuar na dimensão objetiva construindo-a. Tal processo possibilita a constituição do sujeito de direitos.

As vulnerabilidades sociais possuem múltiplas e complexas facetas, conseqüências e inúmeros desdobramentos na vida cotidiana das famílias. O assistente social e o psicólogo não possuem, isoladamente, todos os atributos para captar e atuar sobre as diversas realidades que aportam ao CRAS.

Entretanto, a aglutinação dos conhecimentos, de modo complementar e articulado, potencializa as possibilidades de concretização da concepção

mais ampla de trabalho socioeducativo preconizado para o SUAS. Silva (2008) apresenta reflexão quanto às possibilidades de articulação entre as profissões, tendo como norte uma nova proposta paradigmática para a Assistência Social:

Acreditamos que podemos colaborar com a discussão da subjetividade na política, no contexto das políticas públicas. Então, estamos aqui contando que as duas categorias se contaminem, uma com a outra, construtivamente. De qual lugar queremos fazer esta discussão? Acharmos que ela não é só uma simples descrição de tarefas. Ela não deve ir por este caminho de identificar tarefas, de explicitar o que cada um deve fazer. Em primeiro lugar, a discussão deve seguir no sentido de identificar quais são as possibilidades de construção de uma proposta ético-política para a assistência social. Devemos ter isso como ponto de partida. (p. 65)

Assim sendo, é importante considerar que a assistência social constitui um **campo**<sup>121</sup> no qual disciplinas profissionais dialogam, através de conhecimentos e práticas de cada área - os **núcleos** específicos – configurando alinhamentos a serem construídos, “já que não estão prontos e nunca estarão por completo, eles devem estar sempre em construção, sendo combinados e consensuados em cada espaço de trabalho”. (SILVA, 2008:66)

Tais conceitos, aplicados de forma crítica ao cotidiano de trabalho da equipe básica do CRAS, suscitam questionamentos quanto às relações estabelecidas entre os saberes profissionais, no sentido de evidenciar trânsitos e relações entre a cisão e a aglutinação dos conhecimentos específicos. Silva (2008:66) esclarece:

O núcleo demarcaria: a diferença entre os membros de uma equipe; os elementos de singularidades que definem a identidade de cada profissional ou especialista; os conhecimentos e as ações que são exclusivamente da competência de cada profissional ou especialidade. O campo tem os saberes e as responsabilidades comuns a ambos os profissionais.

E ainda, para além de um conjunto amplo de procedimentos e tarefas a serem desempenhadas pelas profissões, o sentido a ser atribuído ao trabalho profissional supõe um novo paradigma ético-político para a Assistência Social. Este é o terreno comum, a partir do qual brotam os saberes específicos e são edificadas as complementaridades e diálogos profissionais.

---

<sup>121</sup> Tais categorias conceituais são aprofundadas, na análise da Saúde Coletiva, por Gastão Wagner de Sousa Campos. Segundo o autor “O núcleo demarcaria a identidade de uma área de saber e de prática profissional; e o campo, um espaço de limites imprecisos onde cada disciplina e profissão buscariam em outras apoio para cumprir SUAS tarefas teóricas e práticas”.(CAMPOS, 2000: 4).

Todavia, há, nos cotidianos profissionais, a marca da indefinição dos núcleos de cada área e os campos de competência conjunta, conforme relato a seguir:

*Então o meu trabalho não difere muito do trabalho da assistente social, por que ambos somos técnicos. Então, por mais que eu tenha minhas particularidades de formação, algumas possibilidades minhas de intervenção são as mesmas da assistente social. Acho um pouco limitado neste sentido. Talvez se o trabalho do psicólogo fosse um pouco mais voltado para uma intervenção, quero dizer até clínica. Pensando num conceito de clínica mais ampliado, na rede ampliada, não só naquela coisa do consultório fechadinho, talvez fosse mais interessante. (Entrevistada 4 Psi)*

Nos depoimentos a seguir, observa-se que os profissionais da Psicologia identificam, nas visitas domiciliares e no trabalho socioeducativo, a oportunidade de obter uma visão mais ampla da dinâmica familiar, acompanhada, no entanto, de um teor doutrinador em sua atuação.

Do ponto de vista das visitas domiciliares, por um lado, a inserção profissional no espaço familiar constitui fator positivo, enquanto estratégia para o conhecimento da realidade cotidiana dos usuários, em contrapartida, parece haver nos relatos de assistentes sociais e psicólogos uma intencionalidade moralizadora e disciplinadora dos hábitos familiares.

*Porque podemos fazer ali mesmo as intervenções em termos assim de relacionamentos, dos cuidados com a criança, da questão da casa, dos mantimentos, da qualidade de vida, como eles estavam dormindo, a higiene da casa, então, quer dizer, é mais completo, eu consegui ter também uma visão da família diferenciada daquela visão que era clínica, de conversar ou de fazer um atendimento familiar, mas eu não conseguia ver assim no âmbito geral, como é a vida dela? Quais as necessidades básicas dela? As dificuldades? Antes era mais fragmentada, eu acho que agora complementa mais. (Entrevistada 1 Psi).*

*Estamos fazendo oficinas relâmpagos para as pessoas aprenderem a organizar a própria casa, terem meios de fazer alguma coisa para vender. (Entrevistada 8 SS)*

Também o depoimento a seguir sugere uma postura profissional fiscalizadora e de controle, além de questões relacionadas ao sigilo profissional e à emissão de juízos de valor sobre os atendimentos realizados:

*Aí, aquela família relata uma questão, precisamos de uma confirmação, se aquilo é verdade, ela reclama do marido, que o marido é isso e aquilo, procuramos o marido para intermediar a situação, ele já fala outra coisa, procuramos outra pessoa para intermediar, fala outra coisa. Então isso interfere muito porque você acaba ficando sem saber o que é e o que não é verdade naquela situação, e sem contar em termos da população, do trabalho, que eles já chegam falando coisas daquela família sem mesmo você pesquisar. (Entrevistada 3 Psi)*

Em publicação do Conselho Federal de Psicologia sobre a atuação dos psicólogos no CRAS, há a defesa explícita da autonomia do usuário, em contrapartida às práticas tuteladoras e invasivas do espaço privado da família, destacando a necessidade de mudanças conceituais atreladas às diretrizes éticas da profissão. Trata-se de perspectiva a ser incorporada aos cotidianos profissionais, não somente de psicólogos, mas também de assistentes sociais.

Intervir em situações de vulnerabilidades, dentro da Assistência Social, implica diretamente em promover e favorecer o desenvolvimento da autonomia dos indivíduos, oportunizando o empoderamento da pessoa, dos grupos e das comunidades. Temos, aqui, a necessidade de mudanças nos referenciais teórico-metodológicos, na fundamentação dos programas, projetos, serviços e benefícios que devem se dar em nova ótica, investindo-se no potencial humano. Esse investimento pode produzir superação e desenvolvimento, mas, para tanto, também são fundamentais mudanças na forma de compreendermos a pobreza e a maneira de atuarmos sobre ela, gerando, por meio dos vínculos estabelecidos no atendimento, e de um conjunto de ações potencializadores, o rompimento do ciclo de pobreza, a independência dos benefícios oferecidos e a promoção da autonomia, na perspectiva da cidadania, tendo o indivíduo como integrante e participante ativo dessa construção. A relação com a equipe e o usuário deve pautar-se pela parceria, pela socialização e pela construção do conhecimento, respeitando o caráter ético conforme determina o Código de Ética Profissional do psicólogo. (CFP, 2007:23-27)

O conteúdo específico do trabalho socioeducativo, conforme depoimento a seguir, revela uma concepção metodológica voltada para as atividades de convivência, nas quais chama a atenção a centralidade nos interesses dos usuários. Tal postura profissional favorece o exercício da autonomia, já que incita a vocalização das histórias individuais e das expectativas pessoais, enquanto procedimento metodológico para a aglutinação de interesses, coletivizando, através da troca de experiências, as demandas que aportam ao grupo. O mote é, portanto, acolher os significantes individuais, mas construir significados coletivos às vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias.

*Este grupo socioeducativo é uma modalidade mesmo de nossa metodologia e que vai reunindo um número de famílias, que geralmente são trinta e quarenta famílias, para discutir uma temática que tem relação com essas famílias. Ele pode ser em forma de palestra, em forma de dinâmica, mas não tem nenhum tipo de arte-educação, de artesanato neste grupo específico. Quando nós iniciamos o trabalho com as famílias do Bolsa-Família, elas levantaram que o grande problema estava com os adolescentes, com os pré-adolescentes. Fazemos em forma de palestra, trabalhando as questões do limite, da relação, da identidade do adolescente. Outro socioeducativo é o chá conversa de mulheres que é para as mulheres de meia-idade, para falar*

*da auto-estima, falar sobre elas, discutir questão racial. (Entrevistada 4 Psi)*

Segundo relato da profissional, o trabalho socioeducativo no CRAS tem como aspectos preponderantes as demandas relativas à convivência familiar, mais particularmente ao resgate dos vínculos entre seus componentes. De fato, este constitui o tema central da prática profissional de assistentes sociais e psicólogos no CRAS.

*Eu acho que é a questão da convivência familiar. Eles têm muitas dúvidas, muitas dificuldades de lidar com resgate de vínculos, pelo menos na minha área a grande demanda é a auto-estima, às vezes é muito baixa. Eu acho que seria meu desafio para 2009 trabalhar a busca de potencialidade, eles não sabem que eles têm potencial, talvez nunca pensaram sobre o assunto. Então eu e a assistente social pensamos em construir junto com eles, seria o que chamam de pedagogia emancipatória, quer dizer, eles mesmos vão construir algo que faz com que eles consigam perceber o que eles têm de bom, de melhor dentro deles, então vai ter que ser uma construção conjunta com eles. (Entrevistada 1 Psi).*

Todavia, o relato também revela certas ambiguidades entre a visão conceitual sobre o usuário da Assistência Social e a metodologia adotada junto ao contexto familiar, já que, por um lado, retrata as famílias e seus componentes enquanto sujeitos passivos na sociedade, sem interesses ou desejos, de tal forma a exigir da prática profissional uma injeção de auto-estima. A questão central aqui parece ser a de reduzir a problemática familiar a uma questão de auto-estima e resgate de vínculos, indicando uma visão endógena que se volta para buscar as soluções dentro do indivíduo, desconsiderando as relações sociais mais amplas nas quais se insere.

Em outra medida, defendem a vocalização dos usuários na condução dos interesses do grupo, atribuindo a esta uma perspectiva emancipatória. Questiona-se: Como é possível atribuir movimento emancipatório para quem se considera destituído de expectativas na vida?

De fato, é preciso desenvolver um processo reflexivo crítico sobre os discursos profissionais, por expressarem contradições reveladoras de práticas e concepções tradicionais, porém sob o manto da verbalização contemporânea da assistência social. Do conjunto de depoimentos colhidos com os profissionais, é possível depreender a inquietação e a frágil fundamentação teórica quanto aos rumos do trabalho socioeducativo destinado às famílias:

*Eu acho que nós precisamos dar um pouco mais de “tempero” a esse trabalho socioeducativo, buscar outros ingredientes atrativos às famílias para que elas (...), às vezes um passeio, coisas nesse sentido, que acabamos não fazendo muito. (Entrevistada 2 Psi)*

Se o trabalho socioeducativo com famílias, através de atividades grupais, supõe absorver a diversidade social presente nos territórios visando potencializar os processos de convivência, é fundamental considerar a relevância da formação teórico-metodológica continuada dos profissionais. Enfatizar esta perspectiva poderá significar a superação de práticas improvisadas e disciplinadoras, agregando consistência conceitual e técnica às intervenções. Observou-se também, na pesquisa, a busca por novas metodologias mobilizadoras de leituras críticas da realidade pessoal, familiar e social, e capazes de diversificar as estratégias de abordagem familiar, conforme relato a seguir:

*Na verdade começamos com a arte-educação, tentando mesclar uma discussão, uma temática, uma reflexão com a arte-educação, não tem uma produção de artesanato não. Por exemplo, estamos trabalhando com um grupo que é de violência doméstica, porque tem muito aqui e trabalhando com elas construção de máscaras para que elas possam projetar na máscara, refletir um pouco sobre essa questão da violência doméstica no seu trabalho ali, artístico e não artesanal. (Entrevistada 4 Psi)*

Contudo, apesar dessa inquietação e da busca, pelos profissionais, de estratégias de trabalho com as famílias, constata-se ausência de questionamentos e/ou problematização quanto ao significado mais profundo da matricialidade sociofamiliar no trabalho dos CRASs. É inegável que tal categoria constitui uma nova perspectiva no âmbito da proteção social básica, todavia as referências teórico-metodológicas ainda estão em incipiente processo de construção, tanto no que se refere aos fundamentos conceituais, quanto a padrões de atendimento e modelos de gestão.

#### **4.2.3 A defesa social e institucional - entre a visão processante da assistência social e a sua especificidade na concretização do direito**

Apesar da noção do direito no campo da Assistência Social datar da Constituição de 1988 e da Loas de 1993, tais marcos não têm se constituído

em garantia da afirmação desse patamar, considerando a forte influência de seu legado histórico benevolente e caritativo nos dias atuais.

Tal legado, de raízes profundas na sociedade, particularmente sob o domínio neoliberal, trava com a institucionalidade legal um combate constante, com avanços na assertiva do direito, como aqueles expressos pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, mas também com fragilidades e retrocessos, como observados nas particularidades dos cotidianos profissionais.

Ao mesmo tempo, entre estudiosos da área, amplia-se a visão dos direitos socioassistenciais como integrantes da esfera dos direitos humanos, “já que é também política de proteção à dignidade humana e os direitos que defende estão no campo dos direitos humanos”. (SPOSATI, 2007a: 19)

Como postulada pela PNAS/04 e pela NOB/05, a Assistência Social atua no campo da proteção social, configurada pelas seguranças sociais que se concretizam por serviços, benefícios, projetos e programas, assentados na afirmativa da fruição do direito.

Assim, um primeiro ponto a ser destacado refere-se ao reconhecimento de que o campo de atuação da assistência social suscita concepções antagônicas na sociedade, oscilando entre a reafirmação histórica de suas iniciativas privadas caritativas e sua função pública no âmbito da defesa e da ampliação de direitos, especialmente a segmentos sociais a quem se vetou historicamente esse acesso. De forma complementar, um segundo argumento volta-se para a representação social atribuída ao lugar e à função a ser desempenhada pela Assistência Social no conjunto das demais políticas sociais.

A NOB/05 aponta a função defesa social e institucional referindo que

consiste na organização dos serviços de proteção básica e especial de tal forma a garantir aos seus usuários, o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (ouvidorias, centros de referência, centros de apoio jurídico, conselhos de direitos, entre outros). Conter normas que disponham sobre o seu funcionamento e o acesso aos benefícios, sob garantia de concretização dos direitos socioassistenciais. (BRASIL, 2005:92)

Esta função remete ao eixo ético-político da Assistência Social no campo do direito, no sentido de garantir o acesso às ofertas da proteção social, enquanto estratégia de exercício da cidadania. Segundo a NOB/05:

O direito a cidadania não é só declaratório, isto é, não depende só de palavras ou texto de lei. Ele precisa ter processualidade -, precisa proceduralizar o acesso aos direitos na gestão da Assistência Social. Estes direitos precisam estar presentes na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais. (BRASIL, 2005:92)

O trabalho profissional é arena privilegiada da afirmação ou negação do direito, da perpetuação de marcas tradicionais ou da transmutação para o patamar da cidadania. O signo do direito na prática profissional, como caixa de ressonância das lutas ideológicas societárias, transita entre a asseveração da Assistência Social enquanto política pública de direito e como passagem estratégica para a fruição do direito nas demais políticas sociais.

Este é um campo vasto de polêmicas entre profissionais, pesquisadores e militantes da área, envolvendo premissas conceituais relativas à inespecificidade e particularidade do campo de atuação da assistência social no âmbito do direito. (SPOSATI, 2004, 2004a, PEREIRA, 1996)

O cotidiano do profissional no CRAS revela os modos como o direito socioassistencial é compreendido, apreendido e processado. Metamorfoses múltiplas materializam-se em ações bifurcadas no trabalho com família e na articulação da rede socioassistencial, tecida pela interdisciplinaridade e na direção da intersetorialidade.

Observa-se, nos discursos dos profissionais, o viés processante da Assistência Social, sugerindo uma concepção centrada na sua inespecificidade como alicerçadora de direito. Alguns depoimentos revelam o entendimento de que as aquisições superadoras da vulnerabilidade social ocorrem pela via do encaminhamento às demais políticas sociais, como a saúde, educação, habitação, etc.

*Nós estamos conseguindo também acesso a rede de saúde, principalmente de crianças com problemas de dente, de oftalmologia, como é prioridade absoluta, encaminhamos e não temos problemas de jeito nenhum, a rede atende com a maior boa vontade, isso nós temos garantido sim, e a saúde também tem garantido, a questão de leite, de alimentação de crianças que necessitam de leite. (Entrevistada 9 SS).*

As vulnerabilidades sociais suscitam demandas por direitos, já que possuem múltiplos determinantes que exigem uma atuação articulada das várias políticas sociais. Todavia, o direito, segundo o depoimento a seguir está vinculado ao acesso às demais políticas e não à assistência social.

*Porque a própria população destinatária da assistência social como política pública não percebe que o direito dela vai mais além do que isso, ainda não percebe. (Entrevistada 9 SS)*

Assim, a prática profissional no CRAS está restrita ao âmbito da travessia e da passagem, como menciona Sposati (2004) no tocante a uma vertente de compreensão da assistência social

“Este é o conteúdo da intersetorialidade onde a assistência social é considerada como uma “agência de passaporte” ou “agência de despachante” pois, em si não resolve nada, só agencia o atendimento em outras políticas sociais. Nessa concepção inespecífica, a assistência social não teria provisões próprias, e só faria uma pré-seleção de usuários e seu encaminhamento.” (p. 6)

Considera-se que o fato de não ser processante, não significa um movimento endógeno da Assistência Social, mas o reconhecimento da necessidade de buscar, através do trabalho profissional, espaço próprio de atuação, assim como ampliar os repertórios argumentativos em face das demais políticas sociais, de tal forma a sair do lugar subalterno a ela atribuído historicamente. Sposati (2004) esclarece as origens históricas desta vertente de atuação profissional

“Múltiplas ações sociais governamentais têm sua gênese no âmbito da assistência social. Este fato histórico-político, explicado pela persistência conservadora de um liberalismo que criou travas para a extensão da responsabilidade pública, deu uma conotação à assistência social como processante de políticas sociais. Isto equivale dizer que ela seria afiançadora de mérito, avalizadora pela técnica e pelo técnico da condição de necessitado neste caso se opera sob o paradigma de tecnocracia e não pelo da democracia.” (p. 5)

Cabe problematizar que a prática profissional desenvolvida no CRAS, no cumprimento das diretrizes da NOB/05, enquanto articulador da rede socioassistencial e intersetorial pode se construir numa armadilha ao desenvolver de forma prevalente este papel, em detrimento do aprimoramento dos conhecimentos e abordagens da assistência social vinculadas à garantia do acesso ao direito socioassistencial.

Por outro lado, ao mesmo tempo, há relatos em que transparece a concepção de que o trabalho no CRAS viabiliza ações propulsoras do direito. O eixo do direito a convivência é fundamental neste trabalho.

*Acho que o direito a convivência familiar e comunitária. Eu percebo que se nós dermos uma valorizada nisso, de garantir, nós iremos mudar muita coisa. Eu não vou deixar morrer de fome se eu estiver vendo, eu não vou deixar ficar sem o benefício que é direito. Mas se nós não ficarmos atentos à questão do direito de convivência familiar e comunitária ele não vai acontecer. (Entrevistada 8 SS).*

Os relatos demonstram, do ponto de vista da intersectorialidade e da perspectiva processante, certa tendência para que as atividades desenvolvidas pelo CRAS sejam direcionadas para a inserção no mercado de trabalho, como forma de viabilizar autonomia para os usuários. Todavia, não houve menção por parte dos profissionais sobre processos de articulação municipal entre as secretarias afins, por exemplo, de assistência social e de trabalho.

*Uma coisa que eu sempre imaginei aqui dentro do CRAS, um curso profissionalizante, não como esses que temos, profissionalizantes mesmo, com certificado, e nesse município não tem, para trazer o homem para o CRAS, porque só tem mulher, os homens nem sabem que existe isso aqui, não vêm de jeito nenhum, vêm às vezes quando eu tenho que fazer um atendimento. (Entrevistada 7 SS)*

*Tem a questão da geração de trabalho e renda, porque vivemos em uma sociedade em que não existe mais essa história do trabalho com carteira assinada. (Entrevistada 1 Psi)*

É fundamental destacar que a proteção social de Assistência Social faz parte do conjunto de políticas sociais voltadas para o enfrentamento da crescente crise do mundo do trabalho. Entretanto atribuir, ou, no caso dos profissionais, tomar para si essa função extrapola o campo de atuação, visto que “deve ser superado o entendimento da assistência social como política subsidiária na relação com o trabalho”. (SILVEIRA, 2007: 66)

O princípio das políticas sociais é a incompletude, isto é, nenhuma possui, *a priori*, a totalidade das atenções demandadas pelo cidadão, significando que a complementaridade entre os campos específicos de atuação é o núcleo aglutinador da ação no campo do direito social.

Assim, considerando que as ações propulsoras de prontidões para o mundo do trabalho não são específicas da Assistência Social, é fundamental desenvolver um campo de articulação com as demais políticas sociais.

*Acesso à educação, a criança desde que nasce ela tem direito a creche, então se a mãe precisar, independente dela trabalhar ou não fora, a criança deve ter esse direito, educação infantil, ter um processo de educação infantil, o ensino fundamental tranquilo porque é por lei, e o ensino de qualidade. (Entrevistada 9 SS)*

É interessante observar que o profissional atribui o acesso ao direito à saúde e à educação, já que estão firmadas em um contexto legal. Todavia, a despeito de estarem na lei, assim como as Políticas de Seguridade Social, dentre elas a Assistência Social, sua reversão em universalidade de acesso

para os usuários tem se constituído em conflituosos processos no campo social.

Assim, embora afirmada no Texto Constitucional, a concepção do direito na Assistência Social está pouco efetivada, a despeito do discurso corrente, sendo frágil na sustentação argumentativa quanto colocada em face da sua concretização nos serviços socioassistenciais. Há um inconsistente reconhecimento deste patamar, quer seja pela visão processante da política, quer pela própria noção de a Assistência Social não assegurar direitos, independentemente de processá-los.

Neste particular, talvez em função de sua regulação e institucionalidade tardias, remete à análise do grau de impregnação ainda presente no campo profissional da visão da área vinculada ao assistencialismo, configurando abordagens preconceituosas e com ausente densidade política e conceitual para o debate sobre as responsabilidades públicas do Estado em relação às maiorias excluídas de políticas e serviços socioassistenciais de qualidade, e em escala adequada, para atender às suas necessidades e direitos.

## **Capítulo 5 – Considerações Finais**

### **O trabalho de assistentes sociais e psicólogos no CRAS - as processualidades dos saberes na afirmação do direito socioassistencial**

Direcionar a reflexão para o trabalho profissional na Assistência Social significa adentrar em amplos processos marcados pela descontinuidade e fragmentação de ações de uma área cuja identidade foi cunhada historicamente pelo exercício da tutela e do favor para com os “pobres”, por meio da ação voluntária e caritativa. Assim, o traço predominante na descrição da Assistência Social foi forjado sob a égide de concepções, através das quais as práticas sociais da bondade, do fisiologismo político sobrepuseram o exercício profissional fundamentado em conhecimentos ético-políticos e teórico-metodológicos para intervenção na realidade social.

Essa raiz, de grandes e profundas dimensões, alicerçou a trajetória da assistência social no campo conservador e doutrinário no enfrentamento das várias expressões da questão social. Não há uma endogenia desse paradigma na Assistência Social, embora tenha nela um caldo de cultura fértil para se desenvolver, a exemplo da perenidade do primeiro-damismo hoje reatualizado, já que a própria construção cultural sócio-histórica brasileira delimita esse predomínio nas relações sociais e institucionais.

O paternalismo autoritário e a subalternização social compõem uma equação impregnada nas relações em todos os níveis. Não se trata aqui, de uma justificção para a difícil afirmação da Assistência Social no campo do direito, conforme marcos regulatórios, mas uma contextualização sociopolítica e cultural necessária à compreensão dos trânsitos, relações e predomínios conceituais e de práticas vigentes no campo profissional desta área.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 são marcas históricas do rompimento desse legado e da transição para o patamar do direito. Todavia, tais marcos legais estão em permanente construção, no sentido de se efetivarem nas realidades sociais, de tal forma a tornar clara e efetiva a máxima “dever do Estado e direito da população”. Há ainda inúmeras trajetórias a serem percorridas na direção de uma melhor definição de quais são os direitos a serem acessados, mas, especialmente, dos

mecanismos e estratégias para assegurá-los ou ainda reclamá-los legalmente em face da definição do dever do Estado. (SPOSATI, 2004).

Essas passagens dependeram de interesses distintos e disputas de projetos societários, configurando arena de conflitos na qual a Assistência Social constrói sua história. Todavia, é possível afirmar que a constituição do direito à Assistência Social não é tarefa de fácil alcance, já que envolve a reconceituação de valores e paradigmas eticopolíticos de toda a sociedade e, mais particularmente, dos sujeitos sociais envolvidos com seu processamento.

Assim, a presente tese discorreu sobre as transformações que estão em curso no campo profissional da Assistência Social. No entanto, é fundamental considerar que as mudanças de marcha nas Políticas Sociais não são automáticas nem velozes, mas, em muitos momentos, mecânicas e lentas, exigindo uma apurada análise estrutural e conjuntural dos determinantes sociais e políticos, assim como esforços de um coletivo abrangente de atores. Cabe considerar que os tempos das mudanças de concepções e práticas dos trabalhadores, da gestão e da produção do conhecimento são diferentes no desenvolvimento e alcance das transformações pretendidas, assim como também na sua sustentabilidade no cenário social.

O SUAS está em processo. Essa afirmação significa destacar, na análise, as conjunturas históricas, assim como a existência de mediações a serem processadas na efetivação de seus postulados, matizando, de forma conjugada, necessidades e requisitos para a efetiva mudança do signo conservador da Assistência Social. A conjugação do verbo no gerúndio configura a ideia do processo, na tradução da dinâmica de incorporação e adoção de um novo paradigma e organicidade para a área.

Os trabalhadores hoje, diferentemente de períodos históricos pretéritos da Assistência Social, vivenciando sua afirmativa no campo da Política Social como um direito, especialmente após a PNAS/04 e NOB/05. Todavia, observou-se, durante o processo da pesquisa, nas visitas aos CRASs, nos relatos das entrevistas, na totalização dos dados dos questionários a convivência entre espaços adequados para o trabalho e precárias estruturas institucionais para a execução da Política, insegurança no trabalho com vínculos institucionais temporários e flexíveis, assim como fragilidade nos aportes teórico-metodológicos que subsidiam o cotidiano de trabalho.

Em contrapartida, chamou atenção a despeito de tal cenário, o envolvimento dos profissionais com as novas proposituras, mesmo que se possam observar aqui incoerências e ambiguidades entre o discurso e a prática, ou seja, entre os “saberes” e os “fazer” cotidianos. Não se pode negar que os ventos trazidos pela PNAS têm agregado uma nova e positiva “lufada de ar” à identidade do trabalhador da assistência social.

Os relatos dos profissionais sugerem certa convergência no que se refere a um maior respaldo, após o SUAS, para o enfrentamento das determinações políticas e para a interlocução com os gestores, enfim, com a sociedade. Assim, o SUAS, para os profissionais, tem se constituído e pode se fortalecer nessa direção, enquanto uma ferramenta capaz de profissionalizar o diálogo com seus pares e demais sujeitos envolvidos com a Política.

Entretanto, cabe considerar que a precarização das relações de trabalho no espaço estatal observada nos municípios pesquisados é um dado relevante de ser destacado, já que, por um lado, estão na contramão dos direitos trabalhistas e sociais, tendo em vista o significativo índice de vínculos flexíveis, particularmente por meio dos processos de terceirização, através dos contratos temporários.

As gestões municipais ainda não incorporaram as diretrizes da NOB-RH no que se refere à exigência dos concursos públicos, como mecanismo de ingresso e de definição da carreira dos trabalhadores na Política de Assistência Social.

Por outro lado, sofrem, ainda, em função da fragilidade dos vínculos de trabalho, interferência das mudanças desencadeadas a cada alternância de governo, configurando a ausência de estrutura permanente, do ponto de vista do quadro profissional, para a execução das ofertas socioassistenciais, remetendo a arranjos precários, fragmentados e descontínuos nas relações que o trabalhador estabelece com a população.

Outra dimensão de precarização está vinculada às inadequadas ambiências de trabalho disponíveis para a execução das funções relativas às competências dos CRASs. Os profissionais desenvolvem sua prática profissional em espaços restritos do ponto de vista físico, para as atividades coletivas e privacidade requerida no atendimento ao usuário, assim como dispõem de poucos instrumentos de informação que os subsidiem na

organização, planejamento e oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais.

A institucionalização do SUAS ainda se encontra frágil do ponto de vista das estruturas de trabalho, exigindo cotidianamente dos profissionais improvisações e ajustes para a elaboração de respostas adequadas às exigências das famílias. Os direitos, neste contexto, estão duplamente afrontados, quer seja do ponto de vista do desrespeito à privacidade do usuário - exigência assegurada nos textos normativos – ou das condições éticas e técnicas do exercício profissional.

Para o enfrentamento do cenário de flexibilização das relações de trabalho, gerando quadros instáveis e, portanto, reduzidos em face das demandas sociais, é preciso aprofundar os debates, já em curso, acerca da utilização dos recursos do Fundo de Assistência Social para contratação dos operadores da Política.

Para, sobre esse tema, ampla polêmica, considerando que tal estratégia retiraria os recursos destinados à ampliação da rede socioassistencial. Todavia, a manutenção da rede e dos CRASs, em patamares adequados, está intrinsecamente vinculada à força de trabalho, de tal forma a configurar qualidade e sustentabilidade ao serviço prestado.

Outra medida seria o estabelecimento de critérios para a utilização dos recursos do Fundo, assegurando porcentagens de gasto com servidores efetivos, de tal forma a não prejudicar o investimento na rede de serviços.

Esse é um desafio fundante a ser enfrentado, já que exigir a incorporação das novas diretrizes e o preparo teórico-metodológico dos profissionais e conseqüentemente quantidade e qualidade na oferta dos serviços socioassistenciais, requer disponibilizar e estabelecer relações de trabalho alicerçadas no direito trabalhista, assim como no respeito à dignidade humana do usuário que aporta aos serviços públicos.

A profissionalização da área requer esse patamar de estruturação, do contrário, favorecerá a reedição de práticas sociais vinculadas às raízes históricas e que não computam a favor da afirmação do direito aos usuários, mas de sua subalternização no contexto social, assim como da secundarização do trabalho profissional da assistência social entre as Políticas Sociais.

Do ponto de vista das respostas profissionais empreendidas pelos trabalhadores nos CRASs foi possível observar a centralidade dos serviços de convivência, tanto com foco nas ações de geração de renda, como nas atividades vinculadas aos processos reflexivos sobre temáticas de interesse do grupo.

Foi interessante observar que a segurança de convívio referida pelos trabalhadores nas rodas de discussão e palestras definem o papel do CRAS enquanto espaço de aglutinação e socialização dos usuários, afirmando-se, por consequência, enquanto unidade de referência no território.

Uma segunda tendência a destacar refere-se à defesa, por parte dos profissionais, da segurança de acolhida como uma provisão social fundante para a compreensão das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. O eixo relacional, nesse aspecto, é predominante para a construção de vínculos e para o estabelecimento de relações de confiança, advogando, inclusive, ser o primeiro direito socioassistencial a ser assegurado, embora tenha se observado frágil construção teórico-metodológica do que consiste a matricialidade sociofamiliar no contexto do CRAS.

Trata-se de considerar que a busca incessante e a incorporação apressada de metodologias de trabalho socioeducativo com as famílias tem pouco, ou ainda, não resolvido, os desafios dessa temática. Sugere não ter se constituído, ainda de forma suficiente, uma reflexão aprofundada no campo das profissões envolvidas - especialmente o Serviço Social e a Psicologia -, sobre a produção do conhecimento necessária à gestão e intervenção social junto às famílias, de modo a incorporar, com consistência ético-política e teórico-metodológica, essa perspectiva de centralidade da família no cotidiano profissional do CRAS.

As técnicas, enquanto meios de trabalho, são fundamentais, são ferramentas imprescindíveis, todavia, produzem pouco alcance na medida e na dependência da ausência de clareza das intencionalidades do trabalho. A estratégia, muitas vezes, está sobreposta aos objetivos do trabalho, ou, ainda, se estes estão em um campo obscuro de reflexão, ficam subsumidos pela diversidade de abordagens, transformando meios em fins.

Neste sentido, é fundamental considerar que, diante da nebulosidade do significado da matricialidade sociofamiliar no trabalho do CRAS, reforça-se a

tendência à indistinção entre as atribuições das áreas profissionais. Psicólogos e assistentes sociais possuem atribuições específicas, competências e responsabilidades compartilhadas no tocante ao trabalho com as famílias remetendo, se fundamentados em melhor definição de suas atribuições, a um campo de negociação entre as profissões, ou de “contaminação”, para usar a expressão de Silva (2008). Isto implica explicitar as atribuições específicas e ampliar o leque de competências pactuadas.

As entrevistas realizadas denotam constituir esta uma questão repleta de obscuridades, tanto por parte dos assistentes sociais quanto dos psicólogos. Exige, portanto, empreender esforços das e entre as categorias profissionais e demais atores, para uma melhor apropriação do significado da matricialidade sociofamiliar, das provisões a serem garantidas pelo CRAS, para assim poder configurar o que é próprio de cada área e o que está no campo articulado e complementar do trabalho compartilhado.

Do ponto de vista dos benefícios vinculados à segurança social de sobrevivência a riscos observa-se ainda que a prática profissional opera provisões, como remédios, vinculadas à Política de Saúde, embora a maioria refira as concessões do campo da Política de Segurança Alimentar (cestas básicas) como foco da procura dos usuários.

Aqui, revela-se, por um lado, a fragilidade no tocante à articulação entre as políticas sociais e, por outro prisma, a perpetuação de entendimentos no âmbito da gestão municipal de que tais transferências são do campo da assistência social. Por sua vez, os trabalhadores relacionam tais provisões ao “plantão social”, sugerindo indistinções entre a forma de organização do serviço e a provisão a ser afiançada, ou seja, para alguns profissionais, o plantão social e conseqüentemente suas transferências, estão na contramão do direito e na via da tutela ao usuário. Além deste fato, e talvez por ele ocasionado ao ser concebido e operado desta forma, há inferências quanto ao uso político de tais benefícios, o que retrata interferências na autonomia técnica dos trabalhadores.

No tocante às relações entre as seguranças sociais, observou-se frágil referência aos trânsitos a serem construídos no cotidiano profissional entre as seguranças de renda e sobrevivência a risco, de tal forma a desenvolver fluxos

e construir protocolos de atendimento às famílias capazes de agregar complementaridade entre as provisões das seguranças sociais.

A construção de protocolos de trabalho é uma exigência demandada pelo amplo leque de ofertas socioassistenciais do CRAS, em face da nova organicidade instaurada a partir das seguranças sociais. Incide sobre a organização, planejamento e avaliação do trabalho, de tal forma a superar ações imediatas e emergenciais historicamente vinculadas à área.

Destaca-se que há um movimento relevante dos profissionais nesta direção, embora, como já mencionado, ainda de forma improvisada e precária em função da ausência de discussão coletiva sobre o trabalho realizado, denotando que a imediatividade do cotidiano não favorece a reflexão crítica para a sua superação. Nesse sentido, para o enfrentamento das fragilidades e inexistentes condições técnicas e de infraestrutura para o trabalho, é fundamental que os trabalhadores façam um esforço coletivo para garantir espaços institucionais de debate e reflexão coletivas, como condição para aperfeiçoar e qualificar as respostas públicas frente às demandas sociais.

A segurança de renda, particularmente no acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa-Família em descumprimento com as condicionalidades previstas, expressa um demanda significativa para os trabalhadores, a despeito da frágil referência observada quanto a articulação estabelecida com as Políticas de Saúde e Educação. Neste sentido, em nosso percurso investigativo foi possível identificar um trânsito entre dois pólos: entre um caráter fiscalizador, marcado pelo direito enquanto dever e uma perspectiva de aproximação e mobilização das famílias para fruição do direito.

A análise do trabalho de psicólogos e assistentes sociais revelou um campo de relações e de diálogo de saberes em embrionário estágio de construção, sugerindo algumas reflexões.

Primeiramente, cabe considerar a luta legítima pela ocupação de espaços profissionais na política de assistência social, que demanda o trabalho qualificado de assistentes sociais e psicólogos, além de outros profissionais.

Assim, cada profissão está construindo seu espaço específico, considerando que ambas são reconhecidas como profissões liberais, embora tenham trilhado caminhos em tempo e ritmos diferenciados quanto aos processos de institucionalização. Além disso, já há esforços conjuntos, a

exemplo do trabalho de elaboração de parâmetros para a atuação das duas profissões na política de assistência social, pelos Conselhos Profissionais de Serviço Social e Psicologia, analisado no desenvolvimento dessa tese.

O Serviço Social em resposta ao agravamento da questão social no início de sua trajetória profissional, constrói sua face institucional diluindo sua inserção liberal no mercado de trabalho. Em contrapartida, a psicologia, cuja identidade foi cunhada como profissão liberal, mais recentemente inicia a inserção nos espaços institucionais, especialmente os estatais, já que possui uma larga história no campo privado e organizacional.

Mas, cabe a reflexão sobre os processos estabelecidos entre estes profissionais, quando colocados face a face no campo de uma Política Pública em fase de reformulação e afirmação na esfera do direito constitucional.

Estamos diante de uma ambiência sociopolítica ocupacional, com instabilidade geral de emprego e, no nosso caso em exame, com indefinições quanto às atribuições específicas das áreas. É preciso cuidar para que a energia criativa de ambas as profissões seja canalizada para conquistas políticas e institucionais que favoreçam a qualificação do trabalho profissional como um todo.

É preciso asseverar também, mesmo considerando seus amplos condicionantes, que estão em construção saberes e práticas, mas que necessitam de aportes para se consolidar em consonância com as diretrizes da Política de Assistência Social em vigor. Observam-se alterações pontuais de forma e conteúdo, com avanços e, em alguns casos, com retrocessos, essencialmente de difícil processualidade, mas que carecem de organicidade.

No entanto, há uma oportunidade histórica, renovada a partir do SUAS, do Serviço Social se aproximar da Psicologia e trilhar um caminho de construção coletiva de novos aportes teórico-metodológicos no campo da assistência social. Trata-se de considerar a ocasião enquanto um momento fértil de ressignificação da relação histórica entre as áreas, permitindo um diálogo em um patamar alargado no que se refere ao trabalho social e ao enfrentamento das múltiplas expressões da questão social.

No histórico da Assistência Social, que coloca o assistente social como profissional de referência da política, a presença de outras profissões, ao contrário de uma competitividade indesejável, coloca a possibilidade de

agregar novos olhares e saberes que possam produzir um salto de qualidade no trabalho coletivo. Entendo que a constituição dos núcleos específicos e dos campos conjuntos e complementares de trabalho apresenta-se como uma perspectiva fértil a ser trilhada na direção de um trabalho interdisciplinar e compartilhado. (SILVA, 2008)

E ainda, do ponto de vista dos procedimentos do trabalho socioeducativo observado na pesquisa, transitando entre uma perspectiva disciplinadora e uma abordagem de afirmação da cidadania no trabalho com as famílias, é possível sugerir que quanto mais os profissionais estiverem no “vazio teórico-metodológico”, mais este será preenchido pelo senso comum dos valores e visões pessoais e subjetivas de cada profissional.

Assim, a dimensão pessoal do profissional fica muito requisitada, especialmente em se tratando de uma área com frágil profissionalização do processo de trabalho em sua totalidade, que enfrenta fortes pressões oriundas do aumento da demanda social num contexto de precarização dos aparatos estatais e da figura do servidor público. Tudo isso resulta em “sofrimento organizacional” dos seus trabalhadores, como analisado.

Alguns depoimentos demonstram a fragilidade da incorporação das novas categorias e eixos temáticos propostos pela política de assistência social: os saberes construídos a partir do SUAS tendem a se restringir à reprodução dos textos legais, fundamentais, mas claramente insuficientes para ampliar as análises e produzir novas estratégias de intervenção profissional.

Por outro lado, a produção do conhecimento realizada no âmbito acadêmico e pelos pesquisadores e profissionais da área, está em construção, além de dependerem de estratégias de divulgação para o acesso coletivo dos trabalhadores, necessitam de mediações pedagógicas capazes de estabelecer sentidos e significados para o conjunto dos profissionais que estão no processamento da política.

O movimento está em curso, todavia é preciso ampliá-lo. É fundamental alcançar um patamar alargado não somente do ponto de vista teórico-metodológico, mas também de condições de trabalho, considerando que os saberes são construídos em ambiências de trabalho que exigem condições institucionais. Se estas continuarem desfavoráveis, com ausência de concursos públicos, com frágeis conteúdos de capacitação e pactos de gestão discursivos

e sem equivalência com a realidade dos trabalhadores, pouco se avançará nessa construção da assistência social como política de proteção social não contributiva, no campo da seguridade social pública.

As respostas evidenciadas na pesquisa quanto ao trabalho socioeducativo, requerem reflexões ampliadas no sentido de superar, as ainda presentes, marcas doutrinária e moralizadora na prática profissional junto às famílias, tanto no discurso de psicólogos como de assistentes sociais, trazendo a tona traços sociais do autoritarismo social e dos processos de subalternização das classes populares da formação social brasileira.

Observou-se, ainda, na indefinição teórico-metodológica já comentada, cisões entre dimensões objetivas e subjetivas das famílias e dos indivíduos, remetendo a segmentações nas abordagens relativas a cada uma das profissões sem desenvolver, no entanto, uma compreensão mais alargada dos determinantes das várias expressões das manifestações contemporâneas da questão social. (SILVA, 2008).

A referência conceitual sobre a abordagem territorial no trabalho do CRAS está ainda pouco discutida e incorporada pelos trabalhadores, dificultada pela ausência de debate sobre a diversidade de correntes de análise presentes entre os teóricos deste campo, e as diferentes formas de incorporação desses parâmetros nas políticas e programas sociais.

A noção do trabalho no território enquanto levantamento dos recursos sociais da comunidade, revelado em alguns depoimentos, reduz a amplitude de tal conceito no tocante a apreensão das dinâmicas, conflitos e relações reveladoras da presença de diversas histórias de vida e distintos fatores sociopolíticos e culturais que se expressam nos territórios que circunscrevem as ações dos CRASs.

Assim, os campos envolvidos nesta produção do conhecimento e seus rebatimentos na realidade de trabalho, como no caso da assistência social, necessitam ampliar as interlocuções com as demais áreas que produzem referências teóricas para esta temática, tais como a geografia, o urbanismo, o meio ambiente, etc. Tais diálogos supõem a mediatização em face às realidades institucionais e profissionais, considerando as diversidades de prontidões das gestões municipais.

A partir dos depoimentos foi possível observar que a noção do direito socioassistencial na Política expressa certa tendência em concebê-la no âmbito da processualidade, da passagem para as demais Políticas Sociais. O acesso ao direito na assistência social, na reprodução discursiva das diretrizes normativas, torna-se inconsistente no relato do cotidiano de trabalho, de tal forma a configurar centralidade ao direito para fora dos seus muros.

Neste contexto, a assistência social, e particularmente o CRAS, é a linha divisória e propulsora – através dos encaminhamentos – para o alcance da legitimidade do acesso ao direito em outras Políticas Públicas. Tal concepção e consequentemente as práticas que lhe conferem concretude na realidade social do território, no que se refere à intersectorialidade, geram inconsistências quando ao papel e atribuição endógenas ao CRAS.

E ainda, por um lado, sobrecarregam o cotidiano dos trabalhadores em função das demandas por encaminhamentos e, por outro prisma, atribuem atuação superestimada para a assistência social em face às vulnerabilidades as quais as famílias e indivíduos estão submetidos.

Investimentos, de forma articulada e complementar de atuação entre as Políticas Públicas, constituem mecanismos relevantes para o enfrentamento das expressões da questão social nos territórios, reconhecendo os alcances e limites, enfim, o princípio da incompletude de cada uma das áreas. O mesmo raciocínio, transportado para a atuação das profissões em cada Política Social, agrega elementos conceituais e metodológicos à dimensão de totalidade das vulnerabilidades sociais, assim como afirma a direção da universalidade do direito e do exercício da cidadania aos usuários.

Outro tópico a ser apontado no campo das concepções relativas à afirmação do direito, refere-se aos significativos apontamentos apresentados nos depoimentos quanto a vinculação entre a segurança de convivência e a de autonomia. Estas, no entendimento dos trabalhadores, aparecem significativamente vinculadas às atividades laborativas para acesso a renda, ou ainda, para a inserção no mercado de trabalho.

Configura-se aqui, mais um desafio a ser enfrentado no âmbito da intersectorialidade, de tal forma a estabelecer relações articuladas, em face às especificidades das áreas, entre as Políticas Públicas de Assistência Social e

Trabalho e Geração de Renda, assim como com as Políticas de Educação e Saúde.

A despeito do reconhecimento da relevância do trabalho e das proteções dele advindas, é fundamental considerar um amplo leque de vulnerabilidades e demandas sociais que estão aquém e/ou além de tais coberturas sociais, até mesmo porque o mercado de trabalho, de forma crescente, se configura excludente e seletivo.

A Assistência Social, contudo, precisa considerar as vulnerabilidades e fragilidades relativas aos condicionantes sociais, às fragilidades dos ciclos de vida, à convivência familiar e aos eventos que afetam a condição de sobrevivência digna dos cidadãos, que estão no seu campo de intervenção.

A perspectiva laborativa (ou da chamada inclusão produtiva) na assistência social remete à análise de processos de reprodução no campo profissional, da noção prevalente na sociedade, em sua face liberal, na qual o direito deve ser mediado pelas relações trabalhistas via processo contributivo à Previdência Social. Fora deste âmbito, a “retribuição” não deve estar no campo estatal, do direito, mas na caridade, no antidireito. (COUTO, 2008).

Assim sendo, debruçar-se sobre as particularidades do trabalho profissional na assistência social – seus saberes e os direitos que veicula – supõe considerar os conflitos entre as forças sociais no tocante, não somente a afirmação do direito, mas especialmente à sua concretude através das práticas profissionais. A asseveração legal do direito para a assistência social requer uma tradução objetiva, saindo da órbita do discurso e se efetivando no cotidiano das famílias.

Nesses termos, mais além de questões teóricas e técnicas, relevantes e necessárias, esse processo requisita o compartilhamento de propósitos ético-políticos alicerçados nas construções históricas das profissões em exame nessa tese – Serviço Social e Psicologia. Cada uma dessas profissões apresentam, de acordo com sua própria trajetória, legados e conquistas que as habilitam a pactuar um projeto eticopolítico-profissional para a assistência social, comprometido com a qualificação do trabalho profissional no âmbito da política de assistência social, a serviço da ampliação dos direitos de seus usuários.

Entende-se que a perspectiva de base na afirmação do direito socioassistencial está voltada para a compreensão ampliada dos direitos humanos, no sentido de configurar o direito a acessos relativos às condições dignas de vida e reprodução social.

Por último, é fundamental relevar o necessário aprofundamento, a partir de outros estudos e pesquisas, da análise crítica sobre a força de reprodução do perfil conservador e autoritário da constituição histórico-cultural e política da sociedade brasileira e as influências no campo profissional da Assistência Social. A área, em uma convivência ambígua, reproduz e reatualiza essas matrizes, transitando entre sua perpetuação e seu rompimento, em face da afirmação do campo do direito na Política de Assistência Social.

## Referências Bibliográficas

ABREU, Marina Maciel. **Serviço social e a organização da cultura**: um estudo sobre a função pedagógica do assistente social. Tese (Doutorado)-Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista da Administração Pública**, v. 41, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 4, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2006.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 7. Ed., São Paulo: Cortez Editora, 1991.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. Ed., São Paulo: Cortez Editora, 2006a.

\_\_\_\_\_. As formas contemporâneas do trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da, YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.) **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez Editora, 2006b.

ANDRADE, Regis de Castro, JACCOUD, Luciana (Orgs.) **Estruturação e organização do poder executivo**, v.2, Administração Pública Brasileira. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política social – fundamentos e história**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Trabalho e seguridade social - percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BOCK, Ana Maria Bahia et alli. **Psicologia sócio-histórica** (uma perspectiva crítica em psicologia). 3. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2007.

BOCK, Ana Maria Bahia. Crepop: construindo coletivamente referências técnicas para a atuação profissional em políticas públicas. IV SEMINÁRIO

NACIONAL DE PSICOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório**. Maceió, Alagoas, CFP/ULAPSI, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. Orçamento da seguridade e política econômica: perversa alquimia. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de assistência social**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica do SUAS – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas para o centro de referência de assistência social – proteção básica do sistema único de assistência social**. Brasília, DF, 2006. (Versão Preliminar)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica de recursos humanos – NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS**. Coord. Aldaíza Sposati, Nepsas/PUC-SP. V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Brasília, 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil, 2005/2006 (Igemas)**. Coord. Aldaíza Sposati, Nepsas/PUC-SP. VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Anais**. Brasília, 2005c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES 15, de 13 de março de 2002**. Estabelece as diretrizes curriculares nacionais para os cursos de serviço social, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CES 0062/2004**. Estabelece as diretrizes curriculares nacionais para os cursos de graduação em psicologia, 2004.

\_\_\_\_\_. **Perfil de informações básicas municipais** – assistência social \_ munic. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Brasília, 2005b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 8.662**. Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências. Brasília, 7 jun.1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei orgânica da assistência social**. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993a.

\_\_\_\_\_. **Capacita SUAS**, v. 1. SUAS: Configurando os Eixos de Mudanças. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Capacita SUAS**, v. 2. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Capacita SUAS**, v. 3. Planos de Assistência Social: Diretrizes para Elaboração. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Linha de base do monitoramento dos CRASs**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2008c.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de textos**. VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Caderno de concepção juventudes e adolescências**. Serviço Socioeducativo de Proteção Social Básica. Sistema Único de Assistência Social. Pro-Jovem. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. Brasília, mar. 2008d. (Versão preliminar)

BREMAEKER, François E. J. de. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001**. Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Ibam. Série Estudos Especiais n. 20, Rio de Janeiro, 2001.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Saúde pública e saúde coletiva: campo e núcleo de saberes e práticas. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 5, n.2, Rio de Janeiro, 2000.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 3, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 1998.

CASTEL, Robert et alii. **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. São Paulo: Educ, 2004.

CASTRO, Flávio José Rodrigues de. O CRAS nos planos de assistência social: padronização, descentralização e integração. In: **Capacita SUAS**, v. 3. Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília, 2008.

CEBRAP – CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO. **Mapa da vulnerabilidade social da população da cidade de São Paulo**. São Paulo, 2004.

CHIACHIO, Neiri Bruno et alii. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. **Cadernos de textos**. VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). Banco Social de Serviços. **Relatório final**. Brasília: CFP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Referência técnica para atuação do psicólogo(a) CRAS/SUAS**. Brasília: Crepop: CFP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFP n. 010/05**. Aprova o código de ética profissional do psicólogo. 27 ago. 2005a.

\_\_\_\_\_. IV SEMINÁRIO NACIONAL DE PSICOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório**. Maceió (Al): CFP/Ulapsi, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Relatório da pesquisa**: prática profissional dos psicólogos em políticas públicas. Medidas Socioeducativas em Unidades de Internação. Relatório Descritivo. Brasília: Crepop: CFP, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa**: Prática Profissional dos Psicólogos em Políticas Públicas. Serviço de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes. Brasília, CREPOP, CFP. 2007c.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Pesquisa:** Atuação de Psicólogos em Políticas de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Brasília, CREPOP, CFP. 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Pesquisa:** Atuação de Psicólogos em Programas de Atenção à Mulher em Situação de Violência. Brasília, CREPOP, CFP. 2008a.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL(CFESS). **Atribuições privativas do assistente social.** CFESS/CRESS, 2002.

\_\_\_\_\_. **Contribuições do Conjunto CFESS/CRESS para a Proposta da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS,** 2006.

\_\_\_\_\_. **O CFESS na Luta pela Assistência Social:** sentido e compromisso. CFESS Manifesta, novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social é Profissão. Assistência Social é Política Pública.** CFESS Manifesta, dezembro de 2005a.

\_\_\_\_\_. **Assistentes Sociais no Brasil:** elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília, CFESS, 2005b.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS) e CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social.** Brasília, CFESS/CFP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS nº 273/93.** Institui o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais. 13 de março de 1993.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS Nº. 493/2006.** Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Brasília, 2006a.

COSTA. Suely Gomes. **Signos em Transformação:** a dialética de uma cultura profissional. São Paulo, Cortez Editora, 1995.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira:** uma equação possível. São Paulo, Cortez Editora, 2008.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Modernização. In: **Estruturação e Organização do Poder executivo.** Administração Pública Brasileira. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. Volume 2.

COUTO, Mia. A literatura constrói o bem. **A Tribuna,** Santos, 25 jun. 2008. Suplemento D4, Galeria.

CRISPI, Grisel. Crepop: construindo coletivamente referências técnicas para a atuação profissional em políticas públicas. IV SEMINÁRIO NACIONAL DE PSICOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório**. Maceió (Al): CFP/UIapsi, 2007.

DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra Editora, 2002.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. Processos de articulação na perspectiva socioterritorial. In: ARREGUI, Carola Carbajal, BLANES, Denise Néri (Orgs.) **Metodologias de trabalho social**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2008.

DUTRA, Joel Souza. **Competências conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna**. São Paulo: Atlas Editora, 2007.

FALCÃO, Maria do Carmo, NETTO, José Paulo. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. São Paulo: Cortez Editora, 1987.

FAZENDA, Ivani et alli. **O que é interdisciplinaridade?** São Paulo: Cortez Editora, 2008.

FERNANDES, Solange. **Estado e política de assistência social**. Particularidades do trabalho do assistente social nos Centros de Referência de Assistência Social do Estado do Paraná. Tese (Doutorado)- Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 3, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap) 1996.

FRANÇA, Bárbara Heliadora. **O barnabé: consciência política do pequeno funcionário público**. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **Nacionalização da política de assistência social e governos estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo**. Tese (Doutorado)- Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade – novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan Editora, 1998.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **A ciência de la lógica**. Trad. Rodolfo Mondolfo. Buenos Aires: Solar Hachette, 1968.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. Trad. Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder. 7.ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra Editora, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social** – ensaios críticos. 2.ed., São Paulo: Cortez Editora, 1994.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital de fetiche**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

\_\_\_\_\_. **Serviço social em tempo de capital fetiche** – capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

\_\_\_\_\_. **Atribuições privativas do assistente social**. Brasília: Cfess, 2002.

JACOBI, Pedro. **Descentralização, estruturação e organização do poder executivo**. Administração Pública Brasileira. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).v.2, Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993.

KAHHALE, Edna Maria Peters. Subjetividade e transformação social. In: WANDERLY, Mariângela Belfiore, OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho (Orgs.) **Trabalho com famílias** – textos de apoio. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo; Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social. V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cadernos de textos**. Brasília, 2005.

MARTINELLI, Maria Lucia et alli. **O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

MARTINELLI, Tiago, COUTO, Berenice Rojas. O sistema único de assistência social (SUAS) e a atuação do assistente social: demandas e tendências profissionais. CONFERÊNCIA MUNDIAL DE TRABALHO SOCIAL. **Anais**. Salvador: CFESS, 2008. 1 CD-ROM.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

MERHY, Emerson Elias. **Saúde**: cartografia do trabalho vivo. São Paulo: Hucitec Editora, 2002.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Que família é essa? In: WANDERLY, Mariângela Belfiore, OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho (Orgs.) **Trabalho com famílias** - textos de apoio. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004.

MORIN, Edgar. **Complexidade e transdisciplinaridade** – a reforma da universidade e do ensino fundamental. Trad. E. de A. Carvalho. Natal: Edurf/Editora da UFRN, 1999.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez Editora. 1995.

\_\_\_\_\_. **A nova fábrica de consensos**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

\_\_\_\_\_. (Orgs.) **Serviço social e saúde**. Formação e trabalho profissional. São Paulo: Opas: OMS: Ministério da Saúde, 2006a.

\_\_\_\_\_. (Orgs) **O mito da assistência social**. Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. Recife: Universitária da UFPE Editora, 2006b.

MUNIZ, Egliz. **Os serviços de proteção social**. Um estudo comparado entre Brasil e Portugal. São Paulo, Cortez Editora, 2005.

NICOLESCU, Basarab. **O manifesto da transdisciplinaridade**. Trad. Lucia E. Souza. São Paulo: Trion Editora, 1999.

NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. Um balanço das relações de trabalho no setor público brasileiro na transição do governo FHC para o governo Lula. In: **Informações Fipe**, n. 314, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), São Paulo, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

\_\_\_\_\_. **As possibilidades da política**. Idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra Editora, 1998.

\_\_\_\_\_. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 82, São Paulo, Cortez Editora, 2005a.

NOGUEIRA, Roberto Passos et alli. **Limites críticos das noções de precariedade e desprecarização do trabalho na administração pública**. Disponível em: [www.observarh.org.br/nesp](http://www.observarh.org.br/nesp). 2004. Acesso em: dez.2008.

\_\_\_\_\_. Problemas de Gestão e Regulação do Trabalho no SUS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Cortez Editora, 2006.

NOZABIELLI, Sônia Regina. **Entre permanências e mudanças** – a gestão municipal da política de assistência social na região de Sorocaba (SP). Tese (Doutorado)- Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**. Problemas estruturais e perspectivas para o futuro de “sociedade do trabalho”. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura política e assistência social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

OLIVEIRA, Clarisse Gomes de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 3, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2007.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Cortez Editora, 2006.

PATTO, Maria Helena Souza. O conceito de cotidianidade em Agnes Heller e A pesquisa em educação. **Revista Perspectiva**, n.16, São Paulo, 1993.

PAZ, Rosângela Dias O. da. **Organizações não-governamentais**: um debate sobre a identidade política das associadas à Abong. São Paulo: Cadernos Abong, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. In: GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade** – novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan Editora, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A assistência social na perspectiva dos direitos** - críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus Editora, 1996.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Territorialização da proteção social básica do sistema único de assistência social**: reflexão teórico-metodológica sobre a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2008.

POCHMANN, Marcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da, YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SILVA, Iolete Ribeiro da. As funções privativas do psicólogo no CRAS. **Cadernos Cress SP**, v. 3, São Paulo, 2008.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**. São Paulo: Cortez Editora; Belém (PA): Universidade da Amazônia, 1995.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Revista Lua Nova**, n. 69, São Paulo, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Esfera pública e conselhos de assistência social** – caminhos da construção democrática. 2. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2000.

\_\_\_\_\_, WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 78, São Paulo: Cortez Editora, 2004.

REZENDE, Ilma et alli. **Serviço social e políticas sociais**. Rio de Janeiro, UFRJ Editora, 2006.

SAWAIA, Bader (Orgs.) **As artimanhas da exclusão**. Análise psicossocial e ética da desigualdade social. 7. ed., Petrópolis (RJ): Vozes Editora, 2007.

SERRA, Rose M. S. **Crise de materialidade no Serviço Social** – repercussões no mercado profissional. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.) **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de (Orgs.) **Serviço Social, Pós-Graduação e produção do conhecimento no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade social brasileira**. Entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba (PR): Cipec, 2007. (Série Núcleos de Pesquisa; 9)

SILVEIRA, Jucimeri Isolda, COLIN, Denise Arruda. Centro de referência de assistência social: gestão local na garantia de direitos. In: **Cadernos SUAS I: assistência social, sistema municipal de gestão local do CRAS**. Curitiba (PR): SETP, Núcleo de Coordenação da Política Estadual de Assistência Social (Nucleas), 2006.

SOMMERMAN, Américo. **Inter ou transdisciplinaridade?** Da fragmentação disciplinar ao novo diálogo entre os saberes. São Paulo: Paulus Editora, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. Enap, 2007.

\_\_\_\_\_. **A menina loas**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. et alli. **Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 8. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2003a.

\_\_\_\_\_. (Coord.) **Carta tema**. A assistência social no Brasil. 1983-1990. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

\_\_\_\_\_. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77, São Paulo: Cortez Editora, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Do assistencialismo à assistência social: o modelo de seguridade social brasileiro**. IX CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España, 2 – 5 nov. 2004. Disponível em: [http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo\\_a.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html). Acesso jan, 2009

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do sistema único de assistência social, **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Cortez Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. In: YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2003b.

\_\_\_\_\_. Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais, **Cadernos de textos**. VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. et alli. **A assistência social brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: Educ Editora, 1990.

VASCONCELOS, Ana Maria. **A prática do Serviço Social cotidiano, formação e alternativas na área da saúde**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila (Orgs.) **Proteção social, dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec Editora, 2005.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila, FAUSTO, Márcia Cristina Rodrigues. Atenção básica e proteção social: universalismo x focalismo e espaço não mercantil da assistência. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila (Orgs.) **Proteção social, dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec Editora, 2005.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W., CASTEL, Robert et alii. **Desigualdade e a questão social**. 2. ed., São Paulo: Educ Editora, 2004.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. **Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade**. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

\_\_\_\_\_. Metodologias de trabalho com famílias. **Cadernos SUAS I: assistência social, sistema municipal de gestão local do CRAS**. Curitiba (PR): SETP, Núcleo de Coordenação da Política Estadual de Assistência Social (Nucleas), 2006.

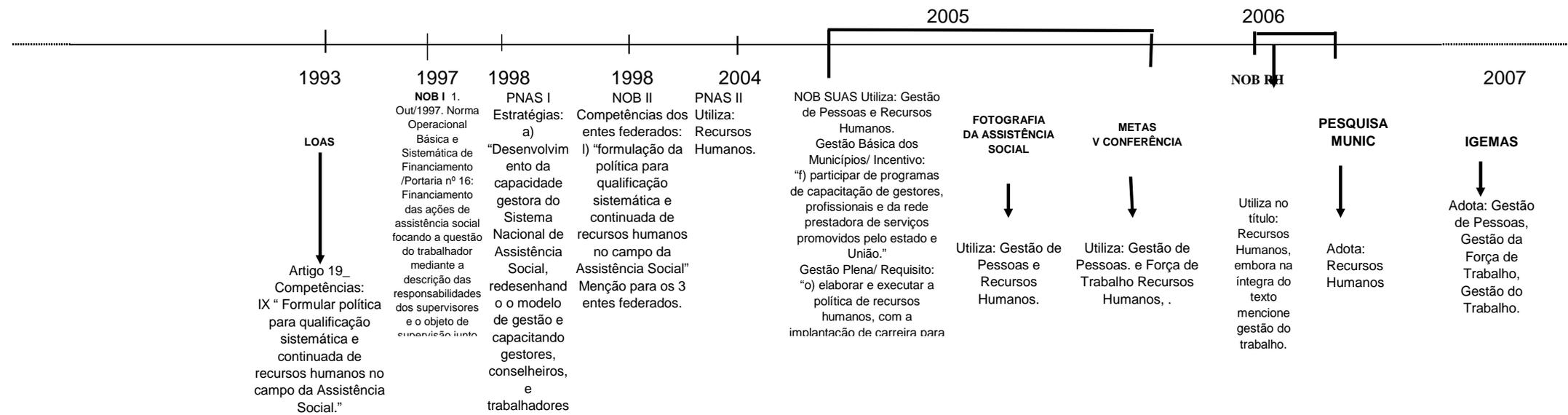
YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2003.

### **Anexos**

Anexo A - Linha do tempo/ Matriz de referências sobre os profissionais da assistência social nos documentos regulatórios e de pesquisa da política de assistência social

Anexo B - Questões norteadoras da entrevista com os profissionais

Anexo C - Questionário



## **ANEXO B**

### **Questões norteadoras da entrevista**

1. Como foi seu dia ontem/hoje no trabalho?
2. Quais são suas atribuições específicas?
3. Como você avalia o trabalho interdisciplinar no SUAS?
4. Como você avalia as condições de trabalho?
5. Seu atual vínculo empregatício (estatutário, CLT, terceirizado, outros) interfere no desenvolvimento de seu trabalho?
6. É possível identificar mudanças na prática profissional a partir do SUAS? Quais?
7. Quais são os desafios enfrentados pelos trabalhadores hoje no SUAS?
8. Você acha que seu trabalho favorece o acesso ao direito da população no campo da assistência social? De que maneira?

ANEXO C  
**Questionário**

Nome: (opcional)

Município:

Porte:

Data:

Local de trabalho:

**1. sexo**

feminino

masculino

**2. Formação**

Psicologia

Serviço Social

Pedagogia

Direito

Outras. Especificar \_\_\_\_\_

**3. Tempo de formação:**

1 a 2 anos

3 a 5 anos

6 a 10 anos

11 a 15 anos

mais de 15 anos

**4. Quanto tempo de trabalho na Política de Assistência Social:**

1 a 2 anos

3 a 5 anos

6 a 10 anos

11 a 15 anos

mais de 15 anos

**5. Quanto tempo de trabalho no atual local:**

1 a 2 anos

3 a 5 anos

6 a 10 anos

11 a 15 anos

mais de 15 anos

**6. Carga horária de trabalho:**

20 horas

30 horas

40 horas

Outros. Especificar \_\_\_\_\_

**7. Cargo ou função atual:**

Coordenador do CRAS

Técnico

Coordenador Proteção social básica

Coordenador Proteção social especial

Administrativo

Outros. Especificar \_\_\_\_\_

**8. Vínculo de trabalho:**

efetivo

comissionado

celetista

terceirizado

Outros. Especificar \_\_\_\_\_

**9. Remuneração:**

1 a 3 SM

4 a 5 SM

6 a 10 SM

mais de 10 SM

**10. Possui planos de cargos e carreiras:**

Sim

Se sim, especificar/critérios de promoção na carreira. Ex: tempo de serviço, titulação, etc.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

não

**11. Participa ou participou de curso de capacitação:**

Sim

- recursos próprios
- promovido pela Prefeitura
- não

**12. Em caso negativo, quais os temas/questões mais prementes para a capacitação: (múltipla escolha - assinale quantas repostas desejar).**

- metodologia de trabalho com família
- rede socioassistencial.
- rede intersetorial.
- relação público-privado (entidades)
- aspectos legais e conceituais da Política
- financiamento
- indicadores sociais, avaliação, monitoramento
- ferramenta e instrumentos de diagnóstico socioterritorial
- Outros. Especificar \_\_\_\_\_

---

**13. As mudanças a partir do SUAS afetaram seu cotidiano de trabalho:**

- Sim
- não
- indiferente

**14. Quais os aspectos que você destacaria como positivos nesta mudança: (múltipla escolha - assinale quantas repostas desejar)**

- maior autonomia no trabalho
- maior reconhecimento institucional e profissional
- acesso a novos instrumentos de trabalho
- favoreceu o planejamento do cotidiano de trabalho
- trabalho interdisciplinar
- melhor reconhecimento do trabalho por parte da população
- maior capacidade resolutiva no trabalho junto à população
- incentivo na criação de novas intervenções metodológicas para o trabalho com as famílias
- maior reconhecimento do trabalho da assistência social diante das demais políticas
- Outros. Especificar \_\_\_\_\_

**15. Quais os aspectos que você destacaria como negativos nesta mudança: (múltipla escolha - assinale quantas repostas desejar)**

- acúmulo de tarefas
- ausência de condições adequadas de trabalho diante das novas exigências
- interferência do poder político e do gestor nas decisões técnicas
- indefinição quanto às atribuições profissionais para o trabalho interdisciplinar
- pouco conhecimento por parte da população sobre o trabalho da assistência social
- excesso de exigências burocráticas
- ausência de metodologia de trabalho sistematizada
- ausência de capacitação permanente
- Outros. Especificar \_\_\_\_\_

**16. Em sua opinião o trabalho na assistência social está voltado para: (múltipla escolha - assinale quantas repostas desejar)**

- ajuda eventual
- transferência de renda
- para os pobres
- direito universal de responsabilidade estatal
- mecanismo de manipulação política
- prática profissional que exige procedimentos teórico-metodológicos
- concretização dos direitos sociais.
- Outros. Especificar \_\_\_\_\_

**Comentários gerais sobre seu trabalho na assistência social: (opcional)** \_\_\_\_\_

---

---

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)